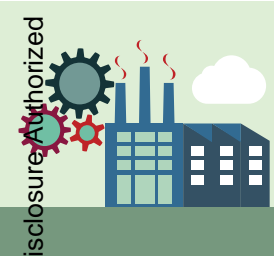


NOVIEMBRE 20, 2015

ARGENTINA

Notas de políticas públicas para el desarrollo



Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

ARGENTINA

Notas de políticas públicas para el desarrollo



BANCO MUNDIAL

BIRF-AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL

América Latina y el Caribe
Oportunidades para todos

© Banco Mundial

Unidad de Gestión de Argentina, Uruguay y Paraguay
Prácticas Mundiales de Macroeconomía y Gestión Fiscal
Oficina Regional de América Latina y el Caribe

Oficina del Banco Mundial
Bouchard 547, piso 29
Buenos Aires, Argentina
www.bancomundial.org.ar

Notas de políticas públicas para el desarrollo

Número de informe 106122-AR

Noviembre 20, 2015

Coordinador

Zafer Mustafaoglu

Traducción

Esta versión en español es una traducción de la Unidad de Servicios de Traducción e Interpretación del Banco Mundial (GSDTI)

Diseño

Florencia Micheltorena

Agradecimientos

La preparación de las notas de políticas públicas para el desarrollo fue liderado por un equipo principal encabezado por Zafer Mustafaoglu (gerente de equipo, economista líder y jefe de programa, LCC7C) y Yanina Budkin (gerente adjunta de equipo, oficial superior de comunicaciones, ECRGP), Rafael Rofman (jefe de programa, LCC7C), Julian Lampietti (jefe de programa, LCC7C), Andrea Coppola (economista superior a cargo del país, GMFDR) y Bernardo Díaz de Astarloa (economista, GMFDR). La lista de los autores que elaboraron las notas se incluye más abajo. El equipo agradece profundamente a Jesko S. Hentschel (director a cargo de las operaciones en el país, LCC7C) por la excelente orientación y el apoyo proporcionado durante todo el proceso. Asimismo, desea agradecer a Pablo Saavedra (gerente de Prácticas, GMFDR) por sus importantes aportes y orientaciones. Los gerentes de Prácticas de la Oficina Regional de América Latina y el Caribe realizaron valiosas aportaciones sobre las notas de políticas públicas para el desarrollo individuales en sus respectivas áreas.

El equipo recibió valiosos comentarios de los siguientes expertos evaluadores: Jorge Araujo (asesor económico, LCRVP), Juan Gaviria (gerente de Prácticas, GTIDR), Ariel Fisgbein (director de programas, Educación, Diálogo Interamericano) y Roby Senderowitsch (gerente, LLICC). Asimismo, el equipo agradece profundamente las valiosas orientaciones y aportaciones de Augusto de la Torre (economista en jefe, LCRCE), David Rosenblatt (asesor economista, DECOS), Sergio Schmukler (economista líder, DECMG), and Daniel Lederman (economista líder, LCRCE).

Geraldine Alicia García (asistente de programas, LCC7C) colaboró con el equipo durante todo el proceso.

Los autores de las notas de políticas públicas para el desarrollo son:

- *Informe general: Un nuevo rumbo.*
- *El futuro de los subsidios residenciales en Argentina: Cómo beneficiar a los pobres de forma más eficaz y menos costosa:* Andrea Coppola y Christoph Lakner, con la colaboración de Bernardo Díaz de Astarloa, Verónica Raffo, Camila Rodríguez, Lucía Spinelli y Martha Viveros.
- *Mejorar la prestación de servicios públicos a través del fortalecimiento de las instituciones del sector público:* Alberto Leyton, Daniela Felcman y Adrienne Hathaway.
- *Protección social y trabajo en Argentina:* Juan Martín Moreno, con la colaboración de Ignacio Apella y Christoph Lakner.
- *Aprovechamiento de las ventajas comparativas de Argentina en materia de agricultura:* Julian Lampietti, Holger Kray, Renato Nardello y Elizabeth Resch.
- *Inversión en la anticuada infraestructura de Argentina:* Luis Andrés, Daniel Benítez, Julian Lampietti, Verónica Raffo y Virginia Ziulu
- *Argentina: Elementos clave para promover el financiamiento a largo plazo:* Caroline Cerruti, María Cristina Heisecke Paredes y Loïc Chiquier.
- *Mejorar la calidad de la educación:* Rafael de Hoyos.
- *La logística en Argentina: Mirando hacia el futuro:* Gregoire Gauthier, Daniel Saslavsky, María Florencia Millán y José Barbero.
- *Liberando el potencial de las ciudades argentinas:* Augustin Maria, Elisa Muzzini y Catalina Marulanda.

Índice

INFORME GENERAL: Un nuevo rumbo	13
I. INTRODUCCIÓN	17
II. EVOLUCIÓN DE LAS CONDICIONES EXTERNAS E INTERNAS RECIENTES	18
III. DESPLEGAR EL POTENCIAL DE DESARROLLO DE ARGENTINA	25
A. El margen para elevar la productividad y crear empleo de manera sostenida	25
B. Restablecer los elementos macroeconómicos fundamentales y sentar las bases para un crecimiento inclusivo	26
C. Fortalecer los mecanismos centrales de transparencia y rendición de cuentas	35
IV. REVITALIZAR EL CRECIMIENTO INCLUSIVO Y EL EMPLEO DE CALIDAD	36
A. Mejorar las inversiones en lo que respecta a calidad, volumen y entorno normativo	36
B. El conocimiento, elemento fundamental para el futuro de Argentina	43
C. Impulsar la productividad general de la economía argentina	46
D. La habitabilidad de los espacios urbanos y cómo hacer de las ciudades un motor de crecimiento y creación de empleo	50
V. COMENTARIOS FINALES	52
NOTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO	
1. El futuro de los subsidios residenciales en Argentina: Cómo beneficiar a los pobres de forma más eficaz y menos costosa	57
2. Mejorar la prestación de servicios públicos a través del fortalecimiento de las instituciones del sector público	77
3. Protección social y trabajo en Argentina	103
4. Aprovechamiento de las ventajas comparativas de Argentina en materia de agricultura	121
5. Inversión en la anticuada infraestructura de Argentina	135
6. Elementos clave para promover el financiamiento a largo plazo	151
7. Mejorar la calidad de la educación	177
8. La logística en Argentina: Mirando hacia el futuro	187
9. Liberando el potencial de las ciudades argentinas	201

GRÁFICOS

Gráfico 1. Argentina sufrió una de las crisis más graves de la historia reciente, pero se recuperó rápidamente gracias al impulso del consumo privado, la inversión y las exportaciones	19
Gráfico 2. El reciente desempeño de Argentina en materia de crecimiento fue uno de los mejores de la región y estuvo respaldado por términos de intercambio favorables	19
Gráfico 3. Las políticas sociales y el crecimiento del empleo generaron grandes mejoras en las condiciones sociales y llevaron a la Argentina a una posición cercana a la cima en América Latina y el Caribe	19
Gráfico 4. Las condiciones externas han empeorado desde la crisis financiera internacional, que marcó el fin de las altas tasas de crecimiento en América Latina	20
Gráfico 5. La desaceleración en América Latina ha superado las previsiones y refleja la creciente incertidumbre respecto de las condiciones económicas mundiales	21
Gráfico 6. El fuerte crecimiento sin un nivel comparable de inversión ocasionó una reducción de la brecha de producción y presiones inflacionarias, mientras las cuentas fiscales y externas se deterioraban	22
Gráfico 7. La apreciación real del peso ocasionó una pérdida de competitividad	23
Gráfico 8. La inversión privada ha perdido impulso	24
Gráfico 9. La dominancia fiscal ha sido predominante en los últimos años	24
Gráfico 10. Las mejoras sociales comenzaron a depender cada vez más de transferencias públicas y el sector privado dejó de cumplir su función de principal generador de empleo	24
Gráfico 11. Principales indicadores económicos: Argentina y países comparables de la región	25
Gráfico 12. La carga impositiva de Argentina se ubica entre las más altas de la región	28
Gráfico 13. El sistema financiero de Argentina es poco profundo y está enfocado en el crédito a corto plazo para el consumo y el comercio	30
Gráfico 14. Indicadores de gobernanza a nivel mundial: Argentina vs. países que no pertenecen a la región de América Latina (2013)	35
Gráfico 15. Acceso a los servicios públicos y asignación presupuestaria (provincia de Buenos Aires)	36
Gráfico 16. Argentina comparte bajas tasas de inversión y ahorro interno con la mayoría de los países de América Latina y el Caribe	39
Gráfico 17. Argentina está rezagada en comparación con Brasil y Uruguay (aumento de la productividad total de los factores, en porcentaje)	40
Gráfico 18. El nivel de calidad de la infraestructura de Argentina se está deteriorando	42
Gráfico 19. La participación privada en la inversión en infraestructura fue mayor en la década de 1990	42
Gráfico 20. Los resultados del aprendizaje en Argentina están por debajo de los de países comparables y de la OCDE	46
Gráfico 21. Argentina tiene grandes brechas de capital y eficiencia en comparación con EE. UU.	49
Gráfico 22. Hay un amplio margen para mejorar la logística en Argentina	51
Gráfico 23. Composición del empleo en Buenos Aires y ciudades comparables (2012)	52
Gráfico 24. Los índices más altos de expansión se asocian con una menor densidad económica	54
Gráfico 25. Tasa de homicidios y suicidios 1997-2003 (por cada 100.000 habitantes)	54
Gráfico 1.1. El rápido crecimiento de los subsidios a la energía y al transporte es uno de los principales factores que generan el aumento de los gastos públicos	59
Gráfico 1.2. Incidencia distributiva de los subsidios seleccionados (por decil del ingreso)	61
Gráfico A.1. El universo de los subsidios en Argentina	75

Gráfico 2.1. Enfoque de gestión del sector público	79
Gráfico 2.2. Gasto público en sectores clave de Argentina (2009)	80
Gráfico 2.3. Indicadores sociales	81
Gráfico 2.4. Hogares sin provisión de agua dentro de la vivienda vs. gasto en proyectos de agua y saneamiento (por partido, 2010)	82
Gráfico 2.5. Gasto en salud y resultados en las provincias argentinas	83
Gráfico 2.6. Indicadores de gobernanza a nivel mundial: Argentina vs. países que no pertenecen a la región de América Latina (2013)	83
Gráfico 2.7. Puntaje en el Índice de Presupuesto Abierto (2015)	84
Gráfico 2.8. Composición de los ingresos provinciales (2009)	85
Gráfico 2.9. Transferencias discrecionales a los Gobiernos provinciales y municipales en provincias seleccionadas	85
Gráfico 2.10. Transferencias discrecionales per cápita vs. necesidades	86
Gráfico 2.11. Desafíos a nivel del Gobierno nacional y a nivel sectorial/subnacional y medidas recomendadas	90
Gráfico A2.1. Indicadores de buen gobierno a nivel mundial: Argentina vs. países de América Latina (2013)	100
Gráfico 3.1. Extrema pobreza: Incidencia relativa del ingreso de los primeros cuatro deciles	105
Gráfico 3.2. Coeficiente de Gini: Argentina y LAC (2004-13)	105
Gráfico 3.3. Descomposición de los cambios en términos de pobreza (US\$ 4 por día), por fuente de ingreso del hogar y región (2004-13)	106
Gráfico 3.4. Incidencia de la pobreza, por tramo etario, antes y después de la percepción del ingreso, según el programa de transferencia: Pobreza observada y simulada en ausencia de beneficios	107
Gráfico 3.5. Gasto de la ANSES en jubilaciones y asignaciones: Pobreza (US\$ 4 PPP) e indigencia (US\$ 2,5 PPP) en menores de 18 años y mayores de 65 años (2003 -13)	107
Gráfico 3.6. Elasticidad pobreza-gasto en jubilaciones y asignaciones familiares (2003-13)	107
Gráfico 3.7. Cobertura previsional (mayores de 65 años), total y deciles 1 y 5 (1992-2014)	108
Gráfico 3.8. Porcentaje de personas mayores de 65 años con cobertura previsional: OCDE y LAC (2012)	109
Gráfico 3.9. Gasto público social en programas de transferencia de ingresos, como porcentaje del PIB (1998-2013)	109
Gráfico 3.10. Recursos impositivos, como porcentaje del PIB, y evolución entre los años 2000 y 2010: OCDE y países de LAC (2010)	110
Gráfico 3.11. Recursos contributivos sobre gastos totales de la ANSES (1998-2013)	110
Gráfico 3.12. Beneficio medio y mínimo: Argentina 1995-2011 (en \$ constantes de 2000)	111
Gráfico 3.13. Jubilación mínima y salarios mínimo y medio	111
Gráfico 3.14. Magnitud de las beneficios de programas de transferencia condicionada de ingreso como porcentaje del ingreso de los perceptores en algunos países de América Latina	112
Gráfico 3.15. Cobertura de asignaciones familiares y AUH, por decil de ingreso per cápita familiar antes del beneficio (2012)	113
Gráfico 3.16. Menores de 18 años, por tipo de cobertura de asignaciones familiares	113
Gráfico 3.17. Parámetros salariales para la elegibilidad de las asignaciones familiares contributivas, por tramo de ingreso (1996-2014)	114
Gráfico 3.18. Monto del beneficio de la AUH, real y simulado (índice movilidad previsional), en ARS corrientes y como porcentaje del salario promedio formal (2009-15)	114

Gráfico 3.19. Tasa de desempleo, empleo no registrado (informalidad) y desempleo juvenil relativo (eje derecho) (1992-2012)	116
Gráfico 3.20. Empleo y salario (nominal) formal (2006-14)	116
Gráfico 4.1. Argentina está rezagada en comparación con Brasil y Uruguay (aumento de la productividad total de los factores, en porcentaje)	123
Gráfico 4.2. Los márgenes brutos se están reduciendo (relación entre los ingresos brutos y los costos en 2000, 2006, 2012 y 2015)	123
Gráfico 4.3. El uso de fertilizantes se está reduciendo ('000 toneladas de fertilizante por cada '000.000 hectáreas de cosecha)	124
Gráfico 4.4. La intensidad del uso de máquinas en Argentina se está reduciendo (ventas de máquinas agrícolas por cada 1.000 hectáreas de cosecha, 2000-15)	124
Gráfico 4.5. La producción cayó muy por debajo de lo previsto debido a las sequías de 2012 y 2013 (millones de toneladas por año agrícola)	126
Gráfico 5.1. Argentina supera el promedio regional en el acceso a la infraestructura	136
Gráfico 5.2. Argentina priorizó el gasto público antes que la inversión pública (puntos porcentuales del PIB, 2007-14)	139
Gráfico 5.3. Subsidios, como porcentaje del PIB (2005-14)	139
Gráfico 5.4. Se ha reducido la participación privada en el financiamiento de infraestructura (millones de US\$)	140
Gráfico 5.5. La función de los patrocinadores de Argentina en los proyectos de infraestructura en América Latina y el Caribe	141
Gráfico 5.6. La inversión en infraestructura subnacional es una pequeña parte del total (porcentaje del PIB)	141
Gráfico 5.7. Inversión Extranjera Directa en ALC y Argentina	147
Gráfico 5.8. Cómo alcanzar las inversiones de Corea del Sur: Argentina deberá aumentar su capacidad de ahorro para financiar inversiones en infraestructura	147
Gráfico 6.1. Activos del sistema financiero/PIB	153
Gráfico 6.2. Estructura del sistema financiero	153
Gráfico 6.3. Relación crédito privado/PIB	153
Gráfico 6.4. Actividad del sector financiero	153
Gráfico 6.5. Composición del crédito	154
Gráfico 6.6. Porcentaje de personas que utilizan créditos para comenzar u operar un negocio	154
Gráfico 6.7. Sistema financiero, liquidez y solvencia	155
Gráfico 6.8. Balance del sistema financiero (% total)	155
Gráfico 6.9. Distribución de beneficiarios de PRO.CRE.AR.	159
Gráfico 6.10. Transacciones inmobiliarias e hipotecas	160
Gráfico 6.11. Depósitos del sector privado, desglose	161
Gráfico 6.12. Vencimiento de depósitos a plazo	161
Gráfico 6.13. Argentina: Total de títulos de deuda	162
Gráfico 6.14. Coeficiente de volumen del mercado bursátil	162
Gráfico A.6. Indicadores financieros de LAC-7	170
Gráfico 7.1. Tendencias en los resultados de aprendizaje: Lectura (2000-12)	179
Gráfico 7.2. Relación entre los puntajes promedio de la prueba PISA (lectura) y la movilidad intergeneracional (2009)	179

Gráfico 7.3. Tasas de graduación de la escuela secundaria entre el grupo de la edad correspondiente al grado (fines de la década de 2000)	179
Gráfico 7.4. Cadena de resultados educativos y función de producción educativa	182
Gráfico 8.1. Clasificaciones en el índice de desempeño logístico (2014)	190
Gráfico 8.2a. Comparación de clasificaciones en el IDL, países seleccionados	191
Gráfico 8.2b. Evolución de las clasificaciones en el IDL (base 100 en 2007), países seleccionados	191
Gráfico 8.3a. Costo (en US\$) relacionado con la importación y la exportación de un contenedor de 40 pies	192
Gráfico 8.3b. Evolución del índice del costo del transporte elaborado por la Cámara Empresaria de Operadores Logísticos (CEDOL), base 100 en 2003	192
Gráfico 8.4. Comparación entre costo e impacto de las medidas de políticas propuestas en relación con la logística de Argentina	197
Gráfico 9.1. Índice de aglomeración (2010) y desarrollo económico en países seleccionados (2012)	203
Gráfico 9.2. Urbanización y desarrollo económico en países latinoamericanos seleccionados (1960-2013)	203
Gráfico 9.3. Urbanización por región (1980-2010)	204
Gráfico 9.4. Concentración económica en las ciudades más grandes y PIB per cápita en países seleccionados (2012)	204
Gráfico 9.5. Composición del empleo en Buenos Aires y ciudades comparables, 2012	206
Gráfico 9.6. Tasa de crecimiento urbano y demográfico (2001-10): 26 aglomeraciones	207

CUADROS

Cuadro 1. Argentina tiene un gran potencial basado en sus recursos naturales, tanto en el sector energético como en la agricultura	26
Cuadro 2. El crecimiento económico y sus determinantes en Argentina y en otros países	26
Cuadro 3. Ahorro fiscal obtenido al eliminar los subsidios residenciales en el 60% más rico de la población (como porcentaje del PIB)	33
Cuadro 4. Las tasas de crecimiento de la productividad total de los factores en el sector agrícola han bajado (tasas de crecimiento, en porcentaje)	49
Cuadro 1.1. Ahorro fiscal obtenido al eliminar los subsidios residenciales en el 60% más rico de la población (como porcentaje del PIB)	63
Cuadro A.1 El universo de subsidios en Argentina (2014)	73
Cuadro 2.1. Responsabilidades y funciones de cada nivel de gobierno en Argentina	79
Cuadro 2.2. Impacto de los pilares del desempeño en la gestión de las finanzas públicas en la prestación de servicios	88
Cuadro 2.3. Publicación de informes de ejecución presupuestaria (noviembre de 2014)	89
Cuadro 3.1. Mecanismos de indexación de beneficios previsionales en los países de la OCDE	115
Cuadro 4.1. Las tasas de aumento de la productividad se están reduciendo (aumento porcentual anual promedio)	123
Cuadro 4.2. Los aranceles de exportación siguen siendo elevados (porcentaje ad valorem)	125
Cuadro 4.3. La extensión promedio de las explotaciones agrícolas no tiene una distribución uniforme (cantidad de explotaciones agrícolas y superficie, 2002)	127

Cuadro 4.4. Las emisiones de gases de efecto invernadero son muy inferiores a las de países comparables (promedios del período comprendido entre 1990 y 2011)	127
Cuadro 4.5. Se espera que el empleo se incremente gracias a la eliminación de los aranceles de exportación ('000 empleados)	129
Cuadro 5.1. La calidad de la infraestructura se ha reducido en Argentina	137
Cuadro 5.2. Inversiones totales desiguales en infraestructura de Argentina (porcentaje anual del PIB)	138
Cuadro 5.3. Gasto público de capital (ejecutado) en 2013	142
Cuadro 6.1. Distribución de ingresos mensuales netos, Mediana T12015	158
Cuadro A.6.1. Clasificación de riesgos relacionados con activos para infraestructura	171
Cuadro A.6.2. Papel de los bancos de desarrollo nacionales	174
Cuadro 7.1. Asignación presupuestaria, educación pública (millones de dólares estadounidenses de 2011)	181
Cuadro 8.1. Tiempo necesario y costos relacionados con la exportación y la importación de un contenedor de 40 pies (exclusivamente, la cadena de suministro en el transporte terrestre)	191

RECUADROS

Recuadro 1. Notas de políticas públicas para el desarrollo elaboradas por el Banco Mundial	17
Recuadro 2. El impacto de las variaciones del tipo de cambio en los precios es menor en un entorno de políticas creíbles y de baja inflación	30
Recuadro 3. Eficiencia y sostenibilidad del sistema de jubilaciones	32
Recuadro 4. El futuro de los subsidios residenciales en Argentina: Cómo beneficiar a los pobres de forma más eficaz y menos costosa	34
Recuadro 5. Mejorar la prestación de servicios públicos a través del fortalecimiento de las instituciones del sector público	37
Recuadro 6. Capitalizar las ventajas comparativas de Argentina en agricultura	40
Recuadro 7. Inversión en la anticuada infraestructura de Argentina	43
Recuadro 8. Promoción del financiamiento a largo plazo para infraestructura y vivienda	45
Recuadro 9. Mejorar la calidad de la educación	47
Recuadro 10. La logística en Argentina: Mirar hacia el futuro	51
Recuadro 11. Liberar el potencial de las ciudades argentinas	53
Recuadro 1.1. Reseña de programas para proteger a los hogares pobres durante una reforma de los subsidios	64
Recuadro 1.2. Subsidio al transporte público favorable a los pobres en Bogotá	69
Recuadro 1.3. Tres casos satisfactorios de reforma de los subsidios a la electricidad	71
Recuadro 2.1. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (México)	91
Recuadro 2.2. Recomendaciones para lograr un proceso presupuestario más abierto en Argentina	93
Recuadro 2.3. La Unidad de Cumplimiento y la herramienta de gestión del desempeño del gobernador de Maryland	94
Recuadro 2.4. Mejorar el acceso a los servicios en India aplicando soluciones de gobierno electrónico	96
Recuadro 4.1. ¿Qué puede aprender Argentina de la experiencia internacional con los seguros agrícolas?	130
Recuadro 5.1. Estrategias de mantenimiento integrales y eficientes, basadas en los resultados	145
Recuadro 5.2. Enseñanzas aprendidas de las alianzas público-privadas	146

Recuadro 6.1. El Gobierno respalda programas para inversiones productivas	157
Recuadro 6.2. Un programa de una alianza público-privada mejora la confianza de los inversores privados (Sudáfrica)	166
Recuadro 6.3. Mejoras crediticias: La Financiera de Desarrollo Nacional de Colombia	167
Recuadro 6.4. Títulos garantizados por el Gobierno (Perú)	168
Recuadro 9.1. La importancia de los sectores de bienes transables: Enseñanzas de la experiencia internacional	205
Recuadro 9.2. Priorizar el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo a nivel de la ciudad	210
Recuadro 9.3. Impulsar el crecimiento a largo plazo en ciudades ricas en recursos: Enseñanzas extraídas de Houston	212
Recuadro 9.4. Mejora de la prestación de servicios mediante la cooperación voluntaria en la Región ABC de São Paulo	214
Recuadro 9.5. La cooperación entre municipalidades para la prestación del servicio de desechos sólidos en Argentina	215
Recuadro 9.6. Abordaje de la expansión urbana: Enseñanzas extraídas de México	216

Informe general: Un nuevo rumbo*

Resumen

Al aproximarse a su bicentenario, Argentina tiene la oportunidad de liberar su potencial de desarrollo. Al inicio del siglo XX, Argentina era uno de los países más ricos del mundo. Entre 1871 y 1914, su tasa de crecimiento anual ascendió, en promedio, al 6% y su ingreso per cápita representaba el 92% del promedio de 16 economías ricas. Hoy, su ingreso per cápita representa el 43% de esos mismos países¹, aunque su potencial es mucho mayor. Argentina tiene abundantes recursos naturales en energía y agricultura. Sus reservas de *shale gas* y *shale oil* ocupan, respectivamente, el segundo y el cuarto lugar en orden de importancia a nivel mundial. En su territorio de 2,8 millones de kilómetros cuadrados, el país tiene tierras agrícolas extraordinariamente fértiles y goza de la ventaja de los ciclos de cultivo invertidos del hemisferio sur. El sector agrícola aplica algunas de las prácticas más modernas

¹ Los 16 países incluidos en la muestra son: Australia, Austria, Bélgica, Gran Bretaña, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza y Estados Unidos. Fuente: Proyecto Maddison, en términos de la paridad del poder adquisitivo.

*: La siguiente nota fue escrita por Zafer Mustafaoglu, Andrea Coppola y Bernardo Díaz de Astarloa, y contó con los valiosos análisis, comentarios y orientaciones de Jesko Hentschel, Augusto de la Torre, Pablo Saavedra, Jorge Araujo, David Rosenblatt, Sergio Schmukler, Daniel Lederman, Roby Senderowitsch, Ariel Fiszbein, Rafael Rofman, Julian Lampietti, Shane Romig y Yanina Budkin.

del mundo y es líder en las esferas de genética, maquinaria agrícola e innovación. Asimismo, Argentina tiene grandes oportunidades en algunos subsectores de manufacturas y en el sector de servicios innovadores de alta tecnología. Los indicadores sociales son sólidos y la sociedad asigna gran importancia a la educación y los conocimientos. En la actualidad, su clase media es una de las más grandes de América Latina, aunque el 40% de la población es potencialmente vulnerable de volver a caer en la pobreza en caso de un shock económico. Concretar el potencial de desarrollo del país es fundamental para crear empleo sostenido y equitativo, poner fin a la pobreza y la vulnerabilidad y lograr un mayor grado de equidad en su sociedad.

Para revitalizar el crecimiento y la creación sostenible de empleo es necesario abordar las presiones a corto plazo que afronta el país. En la sociedad argentina, las elecciones presidenciales de 2015 han generado amplios debates respecto del futuro de sus políticas económicas y la necesidad de crear un marco de políticas propicias para el crecimiento sostenido. Dado que la economía mundial se ha venido debilitando en forma constante y que algunas economías han sufrido un gran deterioro, estos debates se han centrado principalmente en las medidas que debe adoptar el país para abordar las presiones macroeconómicas a corto plazo y sentar las bases para un crecimiento inclusivo elevado y sostenido. En este contexto, en el presente informe se analiza la evolución reciente de las condiciones externas y los desafíos internos y se procura establecer la manera en que Argentina podría reorientar sus políticas para poner en marcha nuevamente el crecimiento inclusivo y la creación sostenible de empleo. Si Argentina logra ampliar su base de conocimientos, mantener altas tasas de inversión y establecer la productividad como motor del crecimiento, el país podría realizar grandes avances y asumir un papel de liderazgo en la región.

El debilitamiento de las condiciones externas y las presiones económicas internas demandan una reorientación de las políticas económicas en Argentina y otros países de la región. Después de la crisis de 2001-02, Argentina se recuperó rápidamente en un contexto de condiciones externas favorables; registró una de las tasas de crecimiento más altas de la región y alcanzó metas sociales importantes, como una reducción significativa de la pobreza y la desigualdad de ingresos. En los últimos tiempos, la disminución de los precios de los productos primarios y su débil demanda mundial han

tenido efectos adversos en la mayoría de los países de América Latina, lo que ha reducido marcadamente las perspectivas de crecimiento en la región.

Después de un período de alto crecimiento en el país, comenzaron a surgir desequilibrios macroeconómicos en la segunda mitad de la década pasada y la gestión institucional se debilitó. Las estadísticas oficiales, especialmente las relativas a los precios al consumidor, dejaron de ser confiables. Las dificultades que plantean los cambios en el entorno externo se han agravado debido a otros factores, como la falta de acceso a los mercados internacionales de capital, una política fiscal y monetaria que contribuyó al alza de la inflación, y los bajos niveles de inversión. Actualmente, el déficit fiscal y la tasa de inflación de Argentina se sitúan entre los más altos del grupo de países comparables de la región. Las reservas internacionales han disminuido marcadamente durante los últimos años. La baja relación de crédito interno/PIB exacerba los desafíos que enfrentan las empresas en Argentina. Estos factores han llevado a un estancamiento de la economía, agobiada por desequilibrios macroeconómicos. Si bien la creación de empleo en el sector privado fue elevada y firme hasta 2008, su naturaleza ha cambiado desde entonces, dado que el sector público se convirtió en el motor de la creación de empleo y la economía creció principalmente a través del consumo y el mercado interno. En el presente informe se señala que Argentina tiene la oportunidad de liberar su potencial de desarrollo mediante la reorientación de sus políticas actuales hacia el desarrollo económico y social a largo plazo.

El país necesitará un sólido programa macroeconómico y un marco de políticas propicias para el crecimiento, en cuyo contexto se implemente inicialmente un conjunto de medidas seleccionadas, a fin de generar credibilidad, permitir el reingreso a los mercados de capital y respaldar el crecimiento de base amplia a mediano plazo y la creación de empleo de calidad. El acceso al financiamiento externo sería una prioridad fundamental que permitiría al nuevo Gobierno suavizar el restablecimiento del equilibrio de la economía y adoptar un enfoque gradual para llevar a cabo las reformas necesarias en materia macrofiscal y de política. Este financiamiento estaría respaldado a través de un programa de reforma claro y convincente con componentes a corto y a mediano plazo. Asimismo, la implementación inicial de algunas medidas de política cruciales, en los primeros días del nuevo Gobierno, garantizaría la credi-

bilidad del programa en su conjunto. La magnitud y la importancia de las medidas que sería necesario adoptar inicialmente influirán y también dependerán de la magnitud del financiamiento externo disponible y de la credibilidad del programa en su conjunto. Una pronta y exitosa resolución del conflicto con los holdouts en términos aceptables para Argentina permitiría que el país tuviera pleno acceso a los mercados internacionales de capital. Además, al aumentar la credibilidad, los argentinos que mantienen sus activos fuera del sistema financiero argentino podrían considerar nuevas oportunidades de inversión en su propio país.

Otros elementos cruciales del programa incluirían la reforma de las estadísticas, la adopción de un régimen de tipo de cambio diferente y la redefinición del rol del Banco Central. Un elemento primordial de ese programa sería la creación de la base institucional y regulatoria para elaborar estadísticas confiables. Un cambio hacia una manera más flexible de determinar el tipo de cambio y la unificación de los distintos tipos de cambio que prevalecen en el mercado serían también elementos fundamentales de ese programa. Sería importante adoptar una política monetaria orientada a la estabilidad de los precios, poner fin a la monetización de los déficits fiscales y permitir que el Banco Central recupere su facultad de elegir los instrumentos de política en forma independiente. Este plan fiscal también podría incluir una trayectoria de consolidación fiscal basada en la reducción de los subsidios (aquellos que benefician a los hogares del 60% más rico de la población), la reducción de la duplicación, un mayor grado de eficiencia en los programas de gastos y la eliminación de los gastos fiscales con mal desempeño. Por ejemplo, para fortalecer los programas de inversión pública se podrían reducir los plazos de ejecución, evitar los sobrecostos y eliminar los proyectos de inversión inviables. También sería importante que el programa incluyera reformas de política orientadas a reducir las distorsiones de precios y comerciales, promover la inversión privada y aumentar la productividad.

El nuevo entorno externo podría facilitar algunas reformas en materia de política. Esta cuestión está relacionada con los subsidios y los impuestos a la exportación sobre los productos agrícolas. En la actualidad, los bajos precios internacionales de la energía brindan una oportunidad para abordar los costosos subsidios a la energía. El traslado de la reestructuración de tarifas y las reformas regulatorias a los consumidores

será menor que en los períodos de altos precios de la energía. De igual modo, los ingresos fiscales provenientes de los impuestos a la exportación se redujeron del 2,8% del producto interno bruto (PIB) en 2010 al 1,3% del PIB en 2015, en consonancia con la disminución de los precios internacionales de los productos primarios. Las autoridades podrían reemplazar los impuestos a la exportación por un impuesto sobre las utilidades u otras formas de tributación que promovieran la producción y aumentarían las exportaciones agrícolas, respaldando de esa manera las reservas internacionales del Banco Central.

Mientras se implementan las reformas y se crean condiciones normativas propicias, las políticas públicas deberían poner el acento en mantener el empleo y, promover su creación. El empleo proporciona los medios para la subsistencia y el tejido social. El aumento de los ingresos derivados del empleo fue fundamental para reducir la pobreza en Argentina entre 2004 y 2012, pero en años recientes su función ha disminuido. Durante los últimos años, la creación de empleo estuvo en manos del sector público; ahora será necesario que el sector privado asuma nuevamente esa iniciativa. En este sentido, la experiencia de otros países en materia de políticas de promoción de empleo podrían ser útiles para Argentina. El abanico de intervenciones es amplio, e incluye: i) facilitar el acceso al financiamiento para las pymes que enfrentan restricciones de crédito (Turquía, 2002); ii) modificar el clima de negocios y las operaciones de las pymes (Corea, 2009); iii) permitir los contratos especiales de trabajo a corto plazo en las empresas del sector formal (varios países, 200809); iv) reducir temporalmente los aportes a la seguridad social para industrias o grupos sociales concretos (jóvenes, las personas que ingresan a la fuerza de trabajo formal a través de programas de capacitación, trabajadores de la industria automotriz) como en el caso de Brasil, y v) formar una coalición de empleadores, sindicatos y el Gobierno para dar empleo a los jóvenes (y proporcionar incentivos especiales para la contratación de jóvenes que buscan empleo por primera vez). Argentina ya cuenta con un amplio programa para proporcionar subsidios y servicios a los jóvenes que no tienen empleo o buscan su primer empleo, en cuyo marco se ofrecen intervenciones adaptadas a cada caso que incluyen la terminación de la escuela, pasantías, capacitación, intermediación y otros servicios. Este programa se podría expandir a fin de incluir a un mayor número de participantes y así facilitar su acceso a empleos de calidad.

Asimismo, será importante proteger y respaldar a los pobres y a los grupos vulnerables durante el proceso de reforma fiscal y económica. Durante todo proceso de reforma fiscal es importante garantizar que las políticas sociales lleguen a los pobres; por ejemplo, durante la reforma de los subsidios, los pobres estarían protegidos, mientras que quienes tienen capacidad para hacerlo pagarían por los servicios recibidos. De igual modo, los programas sociales deberían proteger a los grupos vulnerables mientras se crea espacio fiscal mediante el aumento de la eficiencia del gasto y la reducción de los generosos subsidios que benefician desproporcionadamente a las personas que no necesitan ese apoyo. Argentina aplica una política muy sólida de transferencia de ingresos que abarca el sistema de pensiones (que cubre a más del 90% de los ancianos y beneficia a una población mucho más amplia a través de transferencias intrafamiliares) y las asignaciones familiares, que protegen a aproximadamente el 80% de los niños que pertenecen al 40% más pobre de la población, a través del programa Asignación Universal por Hijo.

El fortalecimiento del marco jurídico e institucional y la mejora de la gobernanza y los servicios públicos podrían contribuir directamente a la creación de condiciones propicias para acelerar el ritmo de aumento de la productividad, el crecimiento y la reducción de la pobreza. Los indicadores mundiales de gobernanza de 2013 demuestran que si bien el desempeño de Argentina en diversas áreas es desigual, siempre es inferior al promedio regional, con un desempeño especialmente bajo en los índices relacionados con el imperio de la ley y la calidad regulatoria. El país tiene un marco jurídico e institucional formal para mejorar la gobernanza. Sin embargo, todavía existen problemas con respecto a la aplicación eficaz y la credibilidad de las instituciones. Aunque el acceso a los servicios públicos es elevado a nivel país, aún persisten grandes disparidades provinciales. Estas disparidades podrían reducirse mediante una asignación más equitativa y eficaz de los recursos, que podría estar vinculada, en particular, con apoyo para mejorar el desempeño a nivel provincial. Se necesitan políticas multisectoriales para mejorar la coordinación del sector público y la calidad de los servicios tanto a nivel federal como provincial. La mejora del desempeño del sector público es instrumental para acumular capital humano y físico y para reducir la pobreza.

Además de crear condiciones propicias para el crecimiento, Argentina puede revitalizar el crecimiento

sostenido e inclusivo mediante la promoción de las inversiones y la facilitación del acceso al financiamiento. La inversión en nuevos proyectos de infraestructura de gran escala así como la mejora del capital físico instalado permitirían aumentar los niveles de vida en las regiones postergadas, al proporcionar los bienes públicos clave que son necesarios para el desarrollo del sector privado. La mejora de la infraestructura logística debería facilitar la reasignación de recursos, pues permitiría reducir los costos del comercio interno y conectar a las ciudades y a las economías regionales para liberar su potencial. En este proceso, el sector privado debería desempeñar un papel activo para cerrar la brecha de infraestructura, así como colaborar con el sector público en la elaboración y el financiamiento de proyectos. Para lograrlo, sin embargo, la creación de mecanismos de financiamiento innovadores y la transición a un mercado financiero a largo plazo más profundo revestirán vital importancia. La promoción del ahorro interno, que actualmente es bajo en comparación con los estándares regionales, sería fundamental para alcanzar estos objetivos.

La formulación de una estrategia de crecimiento a mediano plazo basada en la creación y la difusión del conocimiento puede preparar a Argentina para los empleos del futuro. La educación, la formación de aptitudes y la innovación acrecentarán el capital humano de la nación y prepararán a la población para los empleos del futuro. Aunque el gasto público en educación ha aumentado, los resultados de aprendizaje de Argentina no mejoraron. Se estima que, si mejora la calidad de la educación, el país puede lograr grandes aumentos de la productividad laboral y el crecimiento económico. Asimismo, las inversiones en educación superior ayudarían a Argentina a ampliar la base de conocimientos de la economía.

El aumento de la productividad general de la economía ayudaría al país a incrementar su potencial de crecimiento y bienestar a largo plazo. La búsqueda del crecimiento basado en la productividad no ha sido fructífera en Argentina. En las últimas dos décadas, el crecimiento se basó en la expansión del empleo, la acumulación de capital y el agotamiento de los recursos naturales, mientras que la productividad total de los factores se estancó o, incluso, disminuyó. No obstante, sin un aumento sostenido de la productividad será muy difícil que el país logre niveles más altos de PIB per cápita y se aproxime a los niveles de vida de las economías desarrolladas.

Las ciudades podrían desempeñar un papel fundamental como motores del crecimiento y la creación de empleo.

El aumento de la productividad y la creación de empleo son producto de las actividades cotidianas de las empresas, las personas y el sector público. Dado que más del 90% de los argentinos reside y trabaja en zonas urbanas y se prevé que se incorporarán otros 10 millones de habitantes en el curso de las próximas décadas, la capitalización del potencial de las ciudades permitirá lograr un aumento de la productividad, mejores empleos y niveles de vida más altos. Las ciudades argentinas están creciendo en forma horizontal, en vez de vertical, lo que crea externalidades negativas. Esta tendencia se podría revertir mediante una estrategia urbana, impulsada en el ámbito nacional y aplicada a nivel local, que abarque el transporte, la vivienda y la planificación en el contexto urbano, es decir los principales factores que dan forma a las ciudades. La creación de empleo se verá facilitada por condiciones propicias que generen oportunidades de empleo en los sectores transables, incluidos los servicios de alto nivel y las manufacturas.

Introducción

El presente informe general contiene un resumen de la perspectiva del Banco Mundial sobre los principales desafíos y opciones de políticas de desarrollo que Argentina tiene ante sí para revitalizar un crecimiento inclusivo con creación sostenible de empleo. El Banco ha elaborado un conjunto de notas de políticas

públicas para el desarrollo con el objeto de proporcionar al nuevo Gobierno una perspectiva de las medidas que podría adoptar el país para promover el crecimiento inclusivo y mejorar aún más el bienestar social de sus ciudadanos. Los temas de estas notas se seleccionaron mediante consulta con el Gobierno e importantes referentes argentinos en los temas específicos, teniendo en cuenta los conocimientos y la experiencia del Banco en áreas concretas (recuadro 1).

El presente informe se basa en las notas de políticas públicas para el desarrollo elaboradas por el Banco y también en un conjunto más amplio de materiales disponibles para este fin. En el marco del informe se procura comprender los desafíos de desarrollo que afronta el país en el contexto del actual entorno mundial y se enuncian importantes opciones de políticas y reformas que podrían ayudar a Argentina a superar las dificultades económicas a corto plazo y liberar su potencial de crecimiento sostenido elevado e inclusivo.

El presente informe está estructurado de la siguiente manera: A continuación de esta introducción, en la sección II se analizan los acontecimientos recientes, tanto externos como internos, poniendo énfasis en la necesidad de reorientar las políticas macroeconómicas. La sección III contiene un análisis de las posibles opciones de políticas para liberar el potencial de desarrollo de Argentina. En la sección IV se analizan los factores que sustentan el crecimiento inclusivo y los empleos de calidad. Por último, la sección V contiene las conclusiones.

Recuadro 1: Notas de políticas públicas para el desarrollo elaboradas por el Banco Mundial

1. El futuro de los subsidios residenciales en Argentina: Cómo beneficiar a los pobres de forma más eficaz y menos costosa
2. Mejorar la prestación de servicios públicos a través del fortalecimiento de las instituciones del sector público
3. Protección social y trabajo en Argentina
4. Aprovechamiento de las ventajas comparativas de Argentina en materia de agricultura
5. Inversión en la anticuada infraestructura de Argentina
6. Elementos clave para promover el financiamiento a largo plazo
7. Mejorar la calidad de la educación
8. La logística en Argentina: Mirando hacia el futuro
9. Liberando el potencial de las ciudades argentinas

Evolución de las condiciones externas e internas recientes

Después de la crisis de 2001-02, Argentina se recuperó rápidamente y logró un nivel extraordinario de crecimiento y creación de empleo. La crisis de 2001-02 fue una de las más graves de la historia del país y, por cierto, una de las crisis financieras más graves que se hayan registrado en las economías avanzadas y en los mercados emergentes en los últimos 65 años². El PIB per cápita se redujo en un 25%, junto con aumentos sin precedentes en la pobreza y el desempleo, una gran crisis de balanza de pagos, una devaluación traumática y el incumplimiento del pago de la deuda soberana. En el peor momento de la crisis, cerca de la mitad de población era pobre y una cuarta parte de los habitantes no tenía empleo. Después de la crisis Argentina se recuperó rápidamente. En comparación con las crisis macroeconómicas que se han producido recientemente en diversas partes del mundo, la recuperación del país registra una de las tasas medias de crecimiento del PIB per cápita más altas (gráfico 1a). Los factores que impulsaron el crecimiento fueron primordialmente el consumo privado, la inversión y las exportaciones (gráfico 1b). Más aún, Argentina tuvo un crecimiento sostenido y, en los años siguientes, logró una de las tasas de crecimiento más elevadas de América Latina. Entre 2003 y 2014, las tasas de crecimiento anual del PIB ascendieron, en promedio, al 5,7%, un porcentaje superado solo por Panamá y Perú en la región (gráfico 2a).

La capacidad ociosa que se creó durante la crisis, un tipo de cambio competitivo y un entorno externo favorable respaldaron el desempeño de Argentina en materia de crecimiento y empleo. Debido a los bajos niveles de utilización de la capacidad instalada y el elevado desempleo durante la crisis, Argentina pudo aplicar una política monetaria expansiva sin crear presiones inflacionarias. En consecuencia, el tipo de cambio real se mantuvo en un nivel altamente competitivo en un momento en que existía una fuerte demanda de los productos argentinos por parte de sus principales socios comerciales, en particular la pujante China. Durante este período, el alza de los precios de los productos básicos también dio un gran impulso a la economía argentina (gráfico 2b). A raíz de estos factores, en la economía se crearon casi cuatro millones de empleos desde 2002 a 2009: dos tercios correspondieron a tra-

bajadores asalariados en el sector privado y el resto a empleados públicos o trabajadores autónomos.

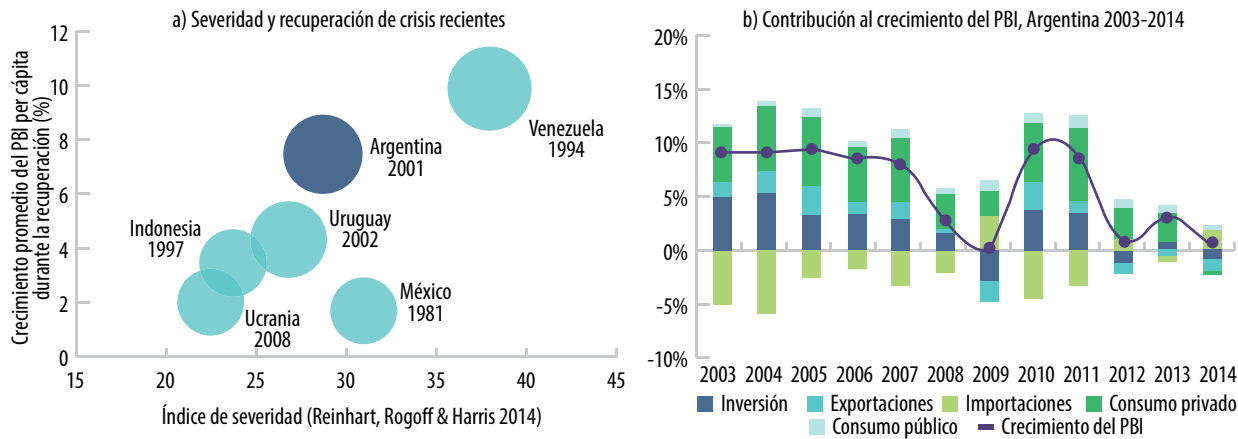
Al mismo tiempo que la actividad económica se expandía, las autoridades aplicaron políticas sociales inclusivas. El Gobierno elaboró y ejecutó importantes programas sociales, como el programa Jefes y Jefas de Hogar, la moratoria previsional y la Asignación Universal por Hijo. Estas y otras políticas públicas tuvieron por objeto proteger y respaldar a los pobres que se encontraban en una situación muy frágil después de la crisis, reducir la desigualdad y proporcionar mejores oportunidades a todos los habitantes. El gasto público en educación y salud también aumentó marcadamente.

El crecimiento económico fue inclusivo, las tasas de pobreza y desigualdad disminuyeron y la movilidad social mejoró. Una característica distintiva de la experiencia de crecimiento reciente del país fue su orientación a favor de los pobres, especialmente notable debido a que los indicadores sociales se habían deteriorado considerablemente antes y durante la crisis. Medida por el porcentaje de la población que subsiste con US\$2,5 al día, la pobreza extrema disminuyó del 17,0% en 2003 al 4,5% en 2013, mientras que la pobreza total (las personas que viven con menos de US\$4 al día) disminuyó del 39,8% al 10,9% en el mismo período. La distribución del ingreso mejoró: el coeficiente de Gini disminuyó de 50,2 en 2003 a 42,3 en 2013. El desempleo bajó marcadamente, de más del 20% en 2003 al 7% en 2014 y el empleo informal se redujo del 50% al 35% durante el mismo período. Aunque en la mayoría de los países de la región también se registraron disminuciones de la pobreza y la desigualdad de ingresos, los logros de Argentina la sitúan entre los países de la región con mejor desempeño en materia de reducción de la pobreza y de aumento de la prosperidad compartida (gráfico 3a y 3b).

Además del sólido crecimiento económico, con el tiempo se registró un aumento de los desequilibrios macroeconómicos y de la incertidumbre del marco de las políticas públicas que puso en peligro la sostenibilidad de la política macroeconómica. Estos desequilibrios incluyeron presiones inflacionarias constantes que el Gobierno ha procurado contener a través de diversas medidas, entre ellas el congelamiento de precios de productos específicos. Las cuentas fiscales se deterioraron a raíz del acelerado aumento de los subsidios y el gasto social. La cuenta corriente empeoró debido a la apreciación de la moneda y la pérdida de compe-

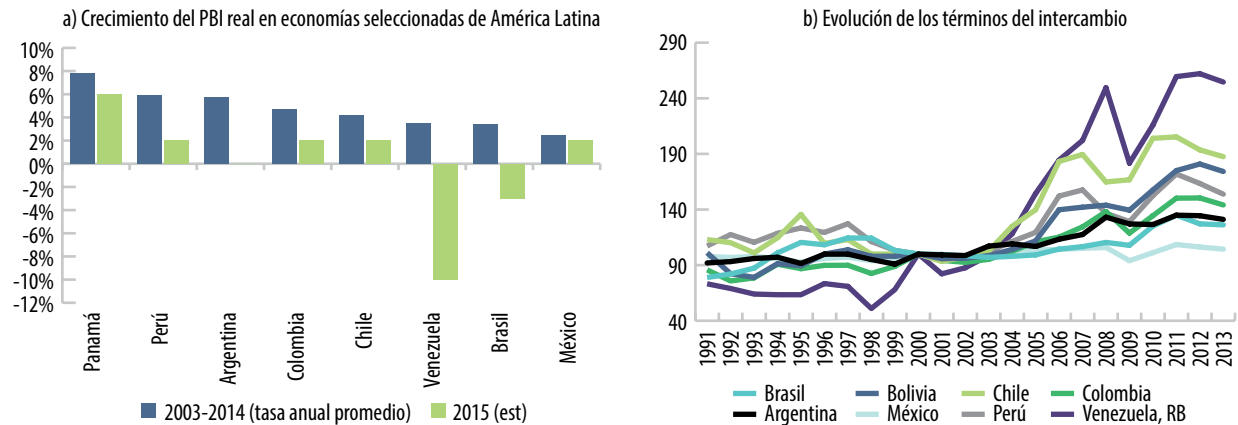
2 Véase Papell y Prodan (2011), Harris, Reinhart y Rogoff, 2014.

Gráfico 1: Argentina sufrió una de las crisis más graves de la historia reciente, pero se recuperó rápidamente gracias al impulso del consumo privado, la inversión y las exportaciones



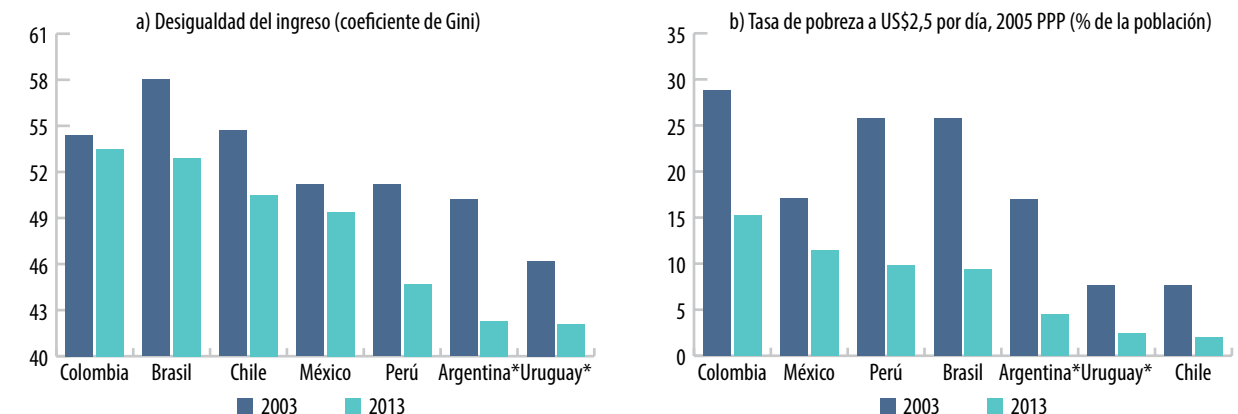
Fuente: Elaborado por personal del Banco Mundial con datos de Harris, Reinhart y Rogoff, 2014 (gráfico izquierdo) y del INDEC (gráfico derecho). Notas: El índice de severidad es la suma de la disminución porcentual del PIB per cápita desde el punto máximo al mínimo y el número de años que transcurrieron hasta que el país logró retornar al punto máximo anterior a la crisis. El período de recuperación abarca los años comprendidos entre el punto mínimo y el primer año en que la economía llegó a su punto máximo anterior a la crisis o lo superó.

Gráfico 2: El reciente desempeño de Argentina en materia de crecimiento fue uno de los mejores de la región y estuvo respaldado por términos del intercambio favorable



Fuente: Indicadores del desarrollo mundial (Banco Mundial) y proyecciones incluidas en Perspectivas de la economía mundial 2015 (Fondo Monetario Internacional).

Gráfico 3: Las políticas sociales y el crecimiento del empleo generaron grandes mejoras en las condiciones sociales y llevaron a la Argentina a una posición cercana a la cima en América Latina y el Caribe



Fuente: LAC Equity Lab (Banco Mundial). * Estimaciones representativas a nivel urbano exclusivamente.

titividad, y las reservas internacionales disminuyeron considerablemente después de 2010. Los desequilibrios, junto con varias políticas sectoriales, han llevado a un deterioro del clima de negocios, en particular en el sector de energía. En 2007, la modificación de la metodología estadística para calcular el índice de precios al consumidor (IPC) planteó dudas respecto de las cifras oficiales de inflación, y con el tiempo dio lugar a que el Fondo Monetario Internacional (FMI) emitiera una declaración de censura e instara a Argentina a mejorar la calidad de sus estadísticas de inflación y PIB. El país siguió afrontando dificultades a raíz del incumplimiento, desde 2001, del pago de la deuda con los holdouts que no participaron en los canjes de deuda de 2005 y 2010. Asimismo, la nacionalización de los fondos privados de pensión (en 2008), Aerolíneas Argentinas (en 2008) y la empresa petrolera YPF (en 2012) acrecentó la incertidumbre respecto del marco normativo y los derechos de propiedad. Frente a las presiones sobre sus reservas internacionales, el Gobierno aplicó en forma creciente políticas comerciales y cambiarias restrictivas para contener la demanda de divisas.

En los últimos años, el empeoramiento de las condiciones externas se ha traducido en un crecimiento más lento en toda la región...

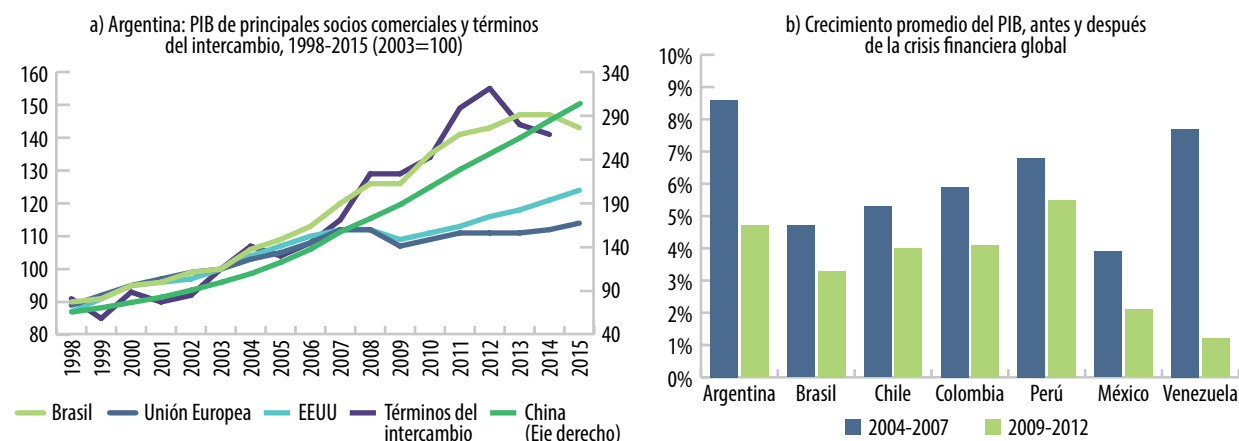
Los acontecimientos recientes en la economía mundial oscurecen las perspectivas a corto plazo de toda la región. Tras una década de sólido crecimiento, a partir de 2011 las economías latinoamericanas se han venido desacelerado a un ritmo más rápido que el previsto (gráfico 4a y 4b). Los analistas han subestimado

sistemáticamente la desaceleración económica de la región y los pronósticos sobre el crecimiento se han tornado más desalentadores, reflejando la creciente incertidumbre respecto de la economía mundial y China (gráfico 5a y 5b). La posterior desaceleración de los flujos internacionales de comercio generó inquietudes adicionales y la depreciación cambiaria fue generalizada. Brasil, la economía de mayor magnitud de la región, está experimentando una marcada depreciación y una grave recesión a raíz de la disminución del consumo y la inversión en un contexto de escasa confianza y políticas monetarias y fiscales más restrictivas para reducir la inflación. Se prevé que la baja actividad económica persistirá en 2016. Estos acontecimientos producirán una mayor disminución de la demanda y los precios de los productos primarios, que generará impactos negativos en el crecimiento y las cuentas fiscales en la región. Asimismo, la normalización de la política monetaria de Estados Unidos podría dar lugar a una disminución de los flujos de capital, un aumento del costo del endeudamiento y un debilitamiento de las monedas locales.

...En un contexto regional cada vez más difícil, Argentina enfrenta desafíos internos específicos.

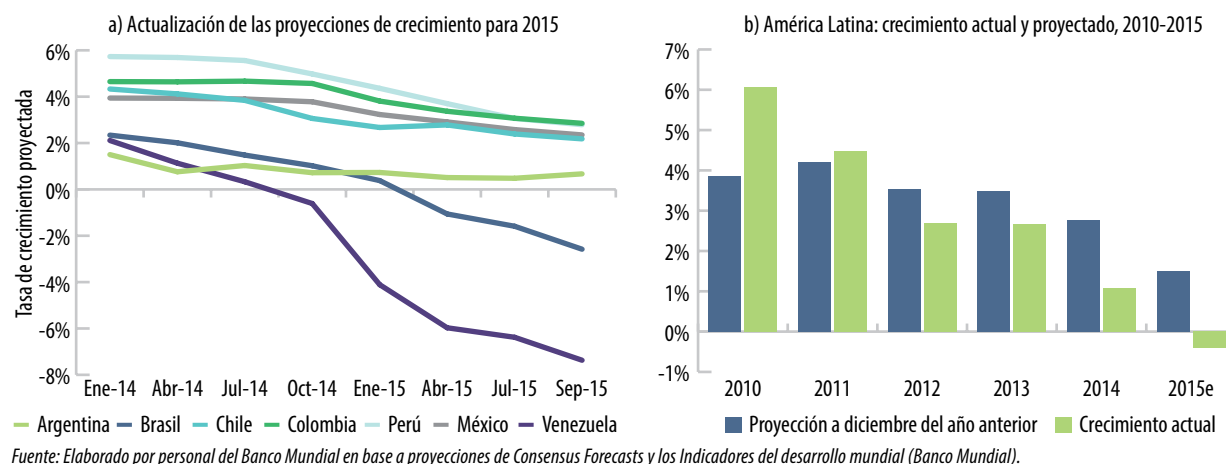
A medida que el PIB alcanzaba el nivel del producto potencial y Argentina aplicaba políticas expansivas, surgieron desequilibrios macroeconómicos y la inflación se convirtió en un motivo de preocupación. La inversión no se mantuvo a tono con el rápido crecimiento económico y la utilización de la capacidad instalada en la industria ascendió al 75% en 2008 y casi al 80% en 2011. Con la aplicación de políticas monetarias y fisca-

Gráfico 4: Las condiciones externas han empeorado desde la crisis financiera internacional, que marcó el fin de las altas tasas de crecimiento en América Latina



Fuente: Indicadores del desarrollo mundial (Banco Mundial), INDEC y proyecciones incluidas en Perspectivas de la economía mundial 2015 (FMI).

Gráfico 5: La desaceleración en América Latina ha superado las previsiones, y refleja la creciente incertidumbre respecto de las condiciones económicas mundiales



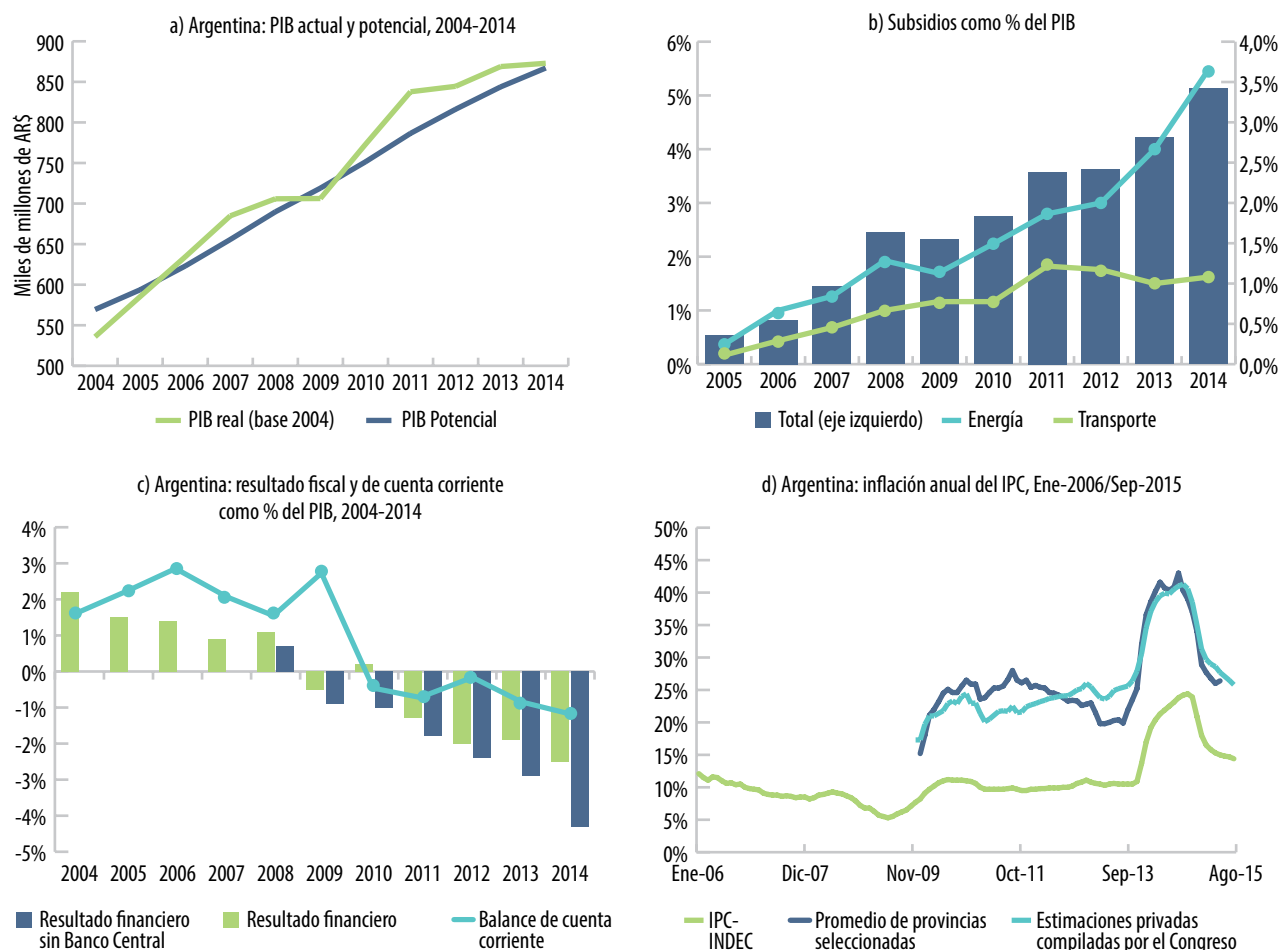
les expansivas, el PIB siguió creciendo a un ritmo superior a su potencial (gráfico 6a). Los subsidios a la energía y el transporte, que se aplicaron para mantener bajas las tarifas y proteger el poder adquisitivo de los hogares después de la crisis, aumentaron rápidamente (gráfico 6b) y el crecimiento del gasto social no se detuvo. Las cuentas fiscales se deterioraron y en 2011 se registró un déficit del 1,3% del PIB, el primero desde la crisis de 2001-02 (sin incluir los efectos temporales de la crisis internacional de 2009). En el frente externo, el deterioro de la balanza comercial fue acompañado de un aumento del giro de ganancias y dividendos al extranjero. En 2014, el déficit fiscal alcanzó el 2,5% del PIB, en comparación con el superávit del 1,1% que se había registrado seis años antes (gráfico 6c). Al mismo tiempo, el déficit en cuenta corriente llegó al 1,1% del PIB, en comparación con un superávit del 1,6% en 2008. Se prevé que el déficit fiscal será aún mayor en 2015, posiblemente del 5% del PIB. A raíz de la falta de acceso a financiamiento externo, el déficit se monetizó mediante un incremento constante de las transferencias del Banco Central, lo que generó presiones inflacionarias (gráfico 6d).

Si bien se están desacelerando, las presiones inflacionarias continúan y persiste la brecha entre las estadísticas oficiales y las no oficiales. Tras la modificación de la metodología para calcular el IPC en 2007 se generaron dudas respecto de la credibilidad de las cifras oficiales de inflación. A partir de ese momento se produjo una brecha significativa entre las estimaciones oficiales y las privadas. Después de la incorporación de una nueva metodología oficial para calcular el IPC en 2014, la inflación medida por el INDEC ascendió al 24%

en ese año. Según estimaciones privadas y un promedio de provincias seleccionadas que realizan mediciones independientes del IPC, la inflación alcanzó un punto máximo del 37% (gráfico 7a). La inflación ha disminuido en los últimos meses y ascendió al 14,4% en septiembre de 2015 (interanual) según fuentes oficiales y al 25,8% de acuerdo con las estimaciones privadas compiladas por el Congreso. No obstante, las tasas de inflación son elevadas en comparación con los estándares internacionales y latinoamericanos. Las cifras de inflación en 2014 de países similares fueron las siguientes: 6,3% en Brasil, 4,4% en Chile y 8,9% en Uruguay.

La inflación elevada y persistente y la política del Banco Central de anclar el tipo de cambio nominal ocasionaron una apreciación real del peso y una pérdida de competitividad. Sobre la base de las estimaciones no oficiales de inflación, entre 2009 y 2013 el tipo de cambio real se apreció 31% frente al dólar estadounidense. En 2009, los salarios formales del sector privado medidos en dólares estadounidenses se aproximaban al promedio de 1995-2000; para 2013, eran 83% más altos que en 2001 (gráfico 7b). En consecuencia, las empresas nacionales sufrieron una pérdida de competitividad, mientras que el aumento del poder adquisitivo de los consumidores en moneda extranjera fomentó la adquisición de productos importados. Estos dos factores contribuyeron a que se generaran desequilibrios externos. Entre 2002 y 2008, las exportaciones totales aumentaron a un promedio anual del 18,9%; entre 2012 y 2014, disminuyeron a una tasa promedio anual del 4,7%. El debilitamiento de la demanda mundial también influyó en la disminución de las exportaciones durante el último período.

Gráfico 6: El fuerte crecimiento sin un nivel comparable de inversión ocasionó una reducción de la brecha de producción y presiones inflacionarias, mientras las cuentas fiscales y externas se deterioraban



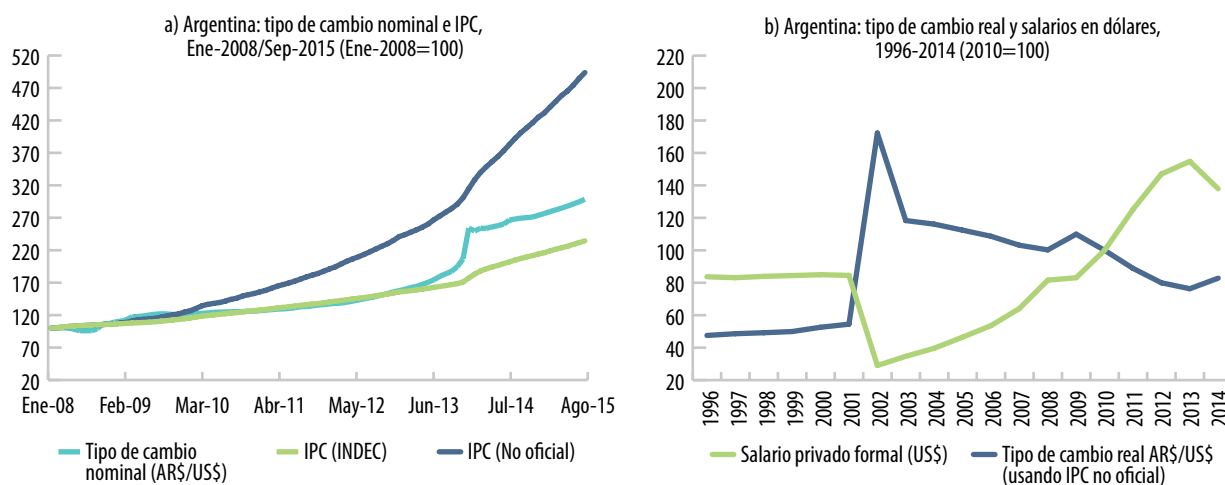
Fuente: El PIB potencial se basa en estimaciones del Banco Mundial. PIB real y datos del IPC: INDEC, institutos de estadística provinciales y fuentes privadas. Las provincias seleccionadas para el promedio del panel d) son: San Luis, Neuquén, Tierra del Fuego y Santa Fe, aunque esta última dejó de considerarse después de enero de 2013 debido a la falta de datos. Los datos sobre los subsidios fueron proporcionados por la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).

La inversión disminuyó, tanto en el sector público como en el privado. Las restricciones cambiarias, la elevada inflación, los controles al comercio y el default selectivo como consecuencia de la disputa no resuelta con los holdouts generó incertidumbre respecto del marco de políticas y desalentó la inversión privada, que disminuyó en 2012 y prácticamente no creció en 2013 (gráfico 8). A raíz del rápido aumento del gasto social y el consumo público, la participación de la inversión pública en el gasto público total se estancó e incluso disminuyó durante los últimos años, al 6,9% del gasto público consolidado en 2013. En el mismo año, el total de la inversión bruta interna fija representó tan solo el 17% del PIB, uno de los niveles más bajos de la región (gráfico 18). Además, los flujos de inversión extranjera directa se sitúan entre los más bajos de la región y cayeron de alrededor de US\$1.500 millones en el cuarto

trimestre de 2011 a US\$300.000 millones en el segundo trimestre de 2015.

El limitado acceso a los mercados internacionales de capital exacerba los desequilibrios macroeconómicos. Con la salvedad del déficit fiscal previsto en 2015, la magnitud de los desequilibrios fiscales y externos no es particularmente grande. Sin embargo, el limitado acceso a los mercados externos de capital ha reducido la capacidad de Argentina para financiarlos, lo que acrecienta la vulnerabilidad del país. Argentina no ha tenido acceso a los mercados internacionales de deuda desde la colocación del BODEN en 2008, y en 2014 debió recurrir a una operación de swap de monedas con China. Durante este período, la Tesorería General de la Nación ha utilizado reservas internacionales del Banco Central para honrar el pago de sus compromisos de

Gráfico 7: La apreciación real del peso ocasionó una pérdida de competitividad



Fuente: Estimaciones elaboradas por personal del Banco Mundial, datos del INDEC y de fuentes privadas. El tipo de cambio real se calculó utilizando las estimaciones del IPC recabadas por el Congreso.

deuda denominados en moneda extranjera y ha financiado el déficit fiscal a través de anticipos del Banco Central. En consecuencia, el balance del Banco Central se ha deteriorado. Las reservas internacionales cayeron a US\$26.900 millones en octubre de 2015 (o aproximadamente el equivalente a las importaciones de cinco meses), el nivel más bajo desde julio de 2006. Asimismo, el nivel de reservas netas es considerablemente inferior a este nivel. El Gobierno también aplicó controles de capital y al comercio para racionar la demanda de divisas por parte de las empresas multinacionales, los importadores y el público en general. Los adelantos transitorios a corto plazo del Banco Central han aumentado a un monto equivalente al 17% la deuda pública en moneda nacional en 2014. Por otra parte, en el primer semestre de 2015 representaron el 57% de la base monetaria (gráfico 9). Al mismo tiempo, el stock de letras del Banco Central (LEBACS y NOBACS) ha aumentado del 36% de la base monetaria en 2009 a más del 50% en 2015, como resultado de las medidas del Banco Central para esterilizar la mencionada expansión monetaria.

A medida que el crecimiento económico se desaceleró, las mejoras sociales comenzaron a depender cada vez más de transferencias públicas y el sector privado dejó de cumplir su función de principal generador de empleo. A raíz de la disminución de la actividad económica ha sido difícil respaldar las mejoras sociales. El ritmo más lento de crecimiento conllevó un menor grado de creación de empleo por parte del sector privado, y el sector público fue responsable prácticamente de todo el aumento del empleo en 2014 (gráfico 10). Por lo

tanto, la carga de los avances en el frente social recayó casi totalmente en el sector público, pues dependieron del empleo público y los ingresos no laborales a través de transferencias. Asimismo, otros dos factores son importantes. Primero, los logros sociales sin precedentes de los últimos años no han eliminado las disparidades regionales relacionadas con la pobreza y el acceso a los servicios básicos (véase el capítulo 2, "Notas de políticas públicas para el desarrollo: Mejorar la prestación de servicios públicos a través del fortalecimiento de las instituciones del sector público"). Segundo, casi el 40% de la clase media corre el riesgo de caer nuevamente en la pobreza ante un shock económico. Para concretar mejoras adicionales en los resultados sociales será necesario restablecer el papel activo del sector privado como generador de oportunidades de empleo.

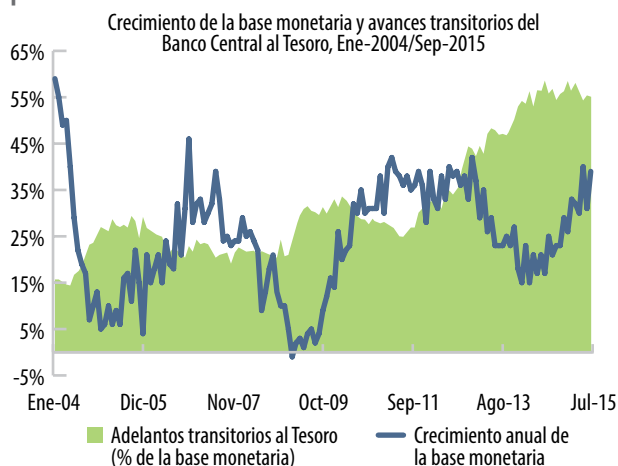
El constante estímulo fiscal desde 2010 no ha generado un crecimiento sólido. Si se tienen en cuenta los tres períodos de ciclos económicos después de la crisis de 2001-02, Argentina tuvo superávits gemelos en la cuenta fiscal y en la cuenta corriente durante el período de auge de los productos básicos hasta 2008, como muchos países exportadores de la región. Después de la crisis financiera internacional de 2008-09, muchos países relajaron su política fiscal para proporcionar un estímulo durante el período de recuperación (2009-10). El caso de Argentina fue similar. No obstante, el país no suprimió el estímulo fiscal y, desde entonces, la política fiscal se siguió deteriorando. A pesar del impulso fiscal, sin embargo, el crecimiento económico ha sido lento y la inflación se mantuvo en un nivel alto.

Gráfico 8: La inversión privada ha perdido impulso



Fuente: Estimaciones elaboradas por personal del Banco Mundial con datos del INDEC y la Secretaría de Hacienda.

Gráfico 9: La dominancia fiscal ha sido predominante en los últimos años



Fuente: Estimaciones elaboradas por personal del Banco Mundial con datos del BCRA.

Gráfico 10: Las mejoras sociales comenzaron a depender cada vez más de transferencias públicas y el sector privado dejó de cumplir su función de principal generador de empleo

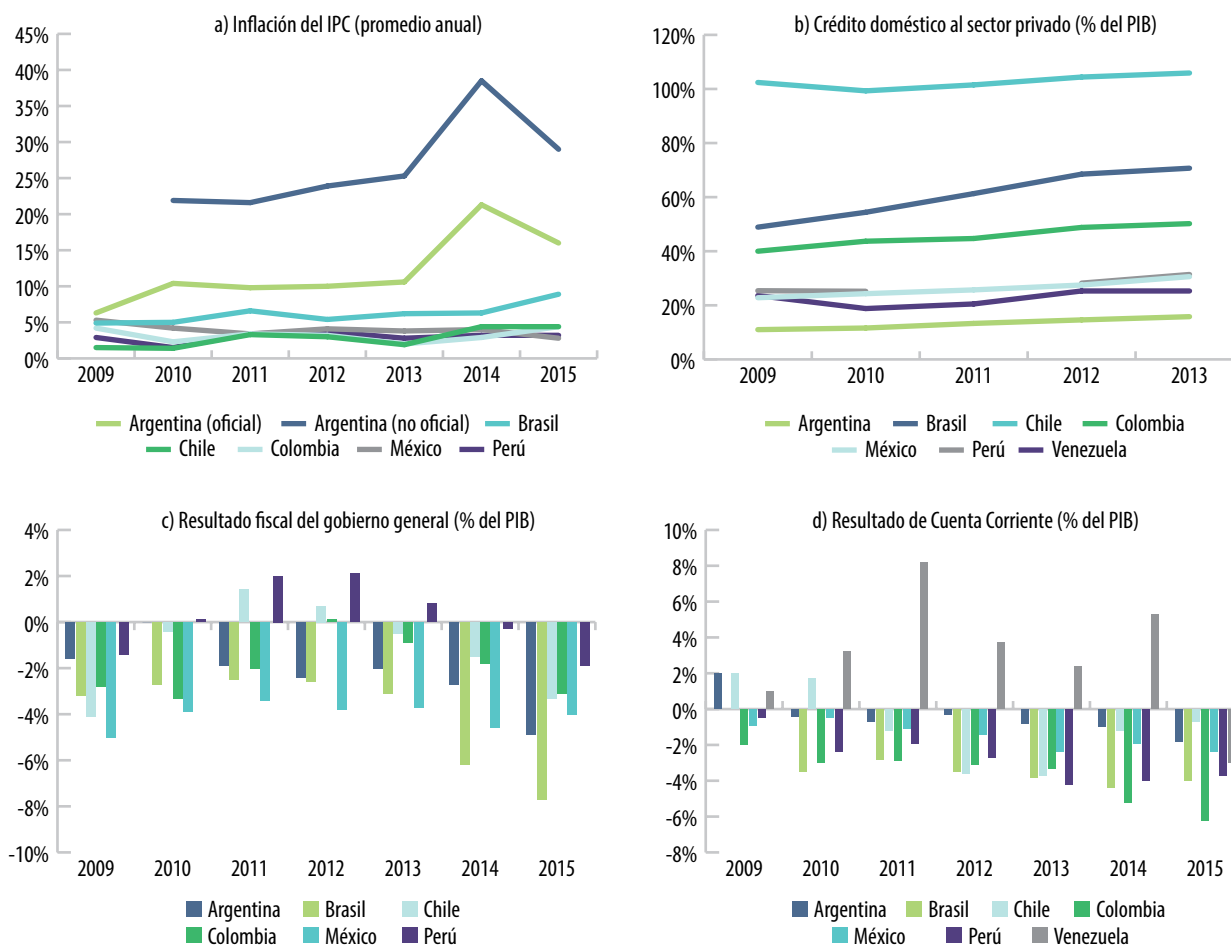


Fuente: Estimaciones elaboradas por personal del Banco Mundial con datos del Ministerio de Trabajo. *En los datos de 2015 se tiene en cuenta la variación porcentual anual del primer semestre (en comparación con el primer semestre de 2014).

En comparación con sus pares regionales, Argentina tiene dificultades adicionales derivadas de sus desequilibrios macroeconómicos internos. Argentina tiene la tasa de inflación más elevada del grupo de países comparables (gráfico 11a). En el curso de los últimos años, se ha producido una marcada disminución de las reservas internacionales (gráfico 11b). Por su déficit fiscal, además, Argentina ocupa el primer lugar junto con Brasil (gráfico 11c). La baja razón de crédito interno/PIB y los flujos negativos de inversiones de cartera exacerbaban los desafíos que enfrentan las empresas en el país. En Argentina, la razón de crédito del sector privado/PIB es menor que en Haití, el país más pobre de América Latina.

A raíz del nuevo contexto económico mundial y en vista de la evolución de los desequilibrios macroeconómicos, será necesario reestructurar el marco de política económica. Los grandes cambios que se han producido recientemente en el escenario mundial, junto con la evolución de las variables internas, hacen necesario reconsiderar la orientación de las políticas económicas. Abordar las presiones a corto plazo a través del restablecimiento del acceso al financiamiento externo, la reducción de los desequilibrios fiscales y externos, la modernización del régimen monetario y la reunificación del tipo de cambio es un paso fundamental para promover la inversión, crear empleo y lograr un crecimiento inclusivo, estable y sostenible.

Gráfico 11: Principales indicadores económicos. Argentina y países comparables de la región



Fuente: Perspectivas de la economía mundial (FMI), Estadísticas financieras internacionales (FMI), INDEC y fuentes privadas. La inflación del IPC para Argentina en 2015 corresponde al promedio del período enero-septiembre de 2015. Todos los demás datos de 2015: Proyecciones incluidas en Perspectivas de la economía mundial 2015.

Desplegar el potencial de desarrollo de Argentina

A. El margen para elevar la productividad y crear empleo de manera sostenida

Argentina tiene un importante potencial de desarrollo que aún no ha sido explotado. El país dispone de enormes reservas energéticas y un fuerte potencial para la exportación de productos agrícolas (cuadro 1). En el sector de la energía, posee la segunda reserva más importante de shale gas del mundo y la cuarta de shale oil. Si se logra aprovechar el potencial del yacimiento de Vaca Muerta Argentina podría convertirse en líder regional en la producción de gas. El sector agrícola encierra también enormes posibilidades. Argentina es un

importante exportador de cultivos clave: cuenta con 32 millones de hectáreas de tierras productivas y la ventaja de tener ciclos invertidos respecto de los del hemisferio norte para sus temporadas de cultivo. El sector aplica algunas de las prácticas más modernas y es líder en cría de ganado, maquinaria agrícola e innovación. El potencial humano es alto, con una sociedad que valora la educación, el conocimiento y la innovación. Muchos de los indicadores sociales son positivos.

Sin embargo, comparado con otros países de la región y con las economías emergentes de Asia, su crecimiento de largo plazo no ha sido alto. El crecimiento promedio de largo plazo de Argentina (2,7%) ha sido más bajo que el de otros países de la región y muy inferior al de las economías emergentes de Asia (véase

Cuadro 1: Argentina tiene un gran potencial basado en sus recursos naturales tanto en el sector energético como en la agricultura

Reservas de gas y petróleo	Ranking mundial	
Shale gas	2	(802 trillones de pies cúbicos)
Shale oil	4	(27 billones de barriles)
Petróleo	10	(3 billones de barriles)
Gas	11	(379 billones de metros cúbicos)
Exportaciones agrícolas	Ranking mundial	
Alimento de soja	1	(28.8 millones de TM)
Aceite de poroto de soja	1	(4.5 millones de TM)
Aceite de semilla de soja	3	(8 millones de TM)
Maíz	4	(15 millones de TM)
Aceite de girasol	4	(0.35 millones de TM)
Trigo	8	(5.5 millones de TM)

Fuente: EIA, KPMG, USDA.

el cuadro 2). Mediante un ejercicio de contabilidad del crecimiento se pueden analizar en qué medida la acumulación de capital físico y humano y la productividad total de los factores explican el desempeño económico de los países. Al comparar Argentina con otras economías de la región (Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela), con países de otras regiones pero de similar nivel de desarrollo (Croacia, Hungría, Kazajstán, Letonia, Malasia, Polonia y la Federación de Rusia) y con las economías asiáticas de rápido crecimiento (Hong Kong, Corea y Singapur), se pueden extraer observaciones útiles. La tasa promedio de acumulación de capital de los países que integran la muestra analizada (4,2% anual) es casi dos veces más alta que la de Argentina (2,3%). La fuerza de trabajo de Argentina creció también con mayor lentitud (1,5% frente al 1,8% promedio de la muestra). El crecimiento del capital humano mostró asimismo un desempeño desalentador (0,8% frente al 1,4%), mientras que la productividad total de los factores creció también a un ritmo menor (0,4%) que en la mayoría de los países analizados (el promedio de la muestra es de 0,7%).

Si Argentina lograra desplegar su potencial de desarrollo y sacar pleno provecho de sus ventajas comparativas, podría alcanzar tasas de crecimiento y productividad cercanas a las que se observan en las economías asiáticas en rápido crecimiento. Sin embargo, para lograrlo será necesario resolver los desequilibrios macroeconómicos de corto plazo, mejorar los mecanismos de gestión, incrementar la transparencia y la credibilidad de las instituciones. Una vez que

se establezca un entorno propicio para el crecimiento, el país puede consolidar los factores que sirven de base para el crecimiento aumentando los niveles de inversión (en particular en infraestructura), mejorando los resultados de la educación, incrementando la competencia e impulsando la productividad de la economía en general.

B. Restablecer los elementos macroeconómicos fundamentales y sentar las bases para un crecimiento inclusivo

Durante los últimos meses, el debate político y económico dentro del país ha puesto de relieve la importancia de recuperar el acceso pleno a los mercados internacionales de capital. Si se restablece el acceso al financiamiento, será significativamente más sencillo abordar las dificultades macroeconómicas. En el aspecto fiscal, el acceso al financiamiento externo permitirá una transición más suave hacia un nuevo equilibrio. En el sector externo, la disponibilidad de divisas permitirá atenuar las expectativas de depreciación y dejará margen para una mayor flexibilidad en el manejo de la política cambiaria. Sin acceso al financiamiento la consolidación fiscal resultará mucho más drástica, a menos que el país continúe financiando el déficit a través del Banco Central, lo que llevaría a un aumento de la inflación y bajo crecimiento. Si no se logra acceder nuevamente a los mercados de capitales, también se elevará la presión sobre el tipo de cambio, lo que generaría mayor inestabilidad. Asimismo, el acceso a los mercados de capitales

Cuadro 2: El crecimiento económico y sus determinantes en Argentina y en otros países

1961-2014	Y	h*L	K	L	TFP
Argentina	2.70	0.81	2.29	1.51	0.39
América Latina y el Caribe					
Colombia	4.25	1.32	3.98	2.64	0.29
Chile	4.20	1.08	3.82	2.06	0.86
Brasil	4.19	1.17	3.97	2.52	0.42
México	3.99	1.42	3.91	2.77	-0.11
Perú	3.56	1.25	3.29	2.57	-0.10
Venezuela	2.66	1.16	2.68	3.01	-1.06
Asia					
Singapur	7.50	1.71	7.36	3.01	1.99
República de Corea	7.34	1.80	7.66	1.99	2.38
Malasia	6.30	1.76	6.11	3.05	1.10
Hong Kong	6.20	1.46	6.05	2.35	1.73
Kazakhstan	3.52	1.60	3.90	1.27	0.34
Europa					
Polonia	3.66	1.12	3.34	0.92	1.23
Hungría	3.25	0.90	3.49	0.21	1.43
Latvia	2.89	1.46	3.24	0.03	0.87
Croacia	2.24	1.27	2.59	0.33	0.34
Federación Rusa	1.69	1.36	2.39	0.68	-0.45

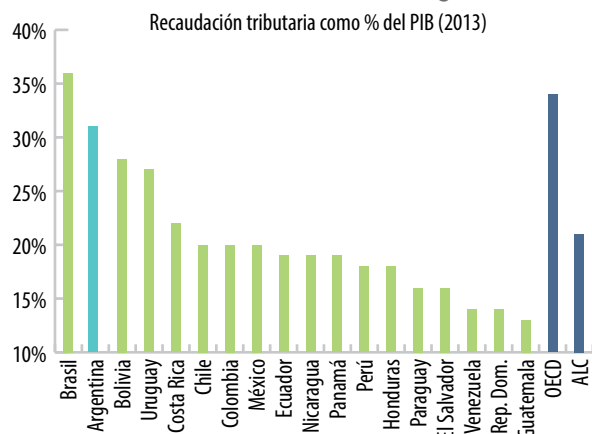
Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial. Nota: La contabilidad del crecimiento se basa en una función Cobb-Douglas aumentada. La productividad total de los factores es el residuo de Solow de la función de producción Cobb-Douglas y debe interpretarse como cota superior de las estimaciones de la productividad total de los factores.

es esencial para respaldar las inversiones necesarias en infraestructura. En este contexto, es importante seguir avanzando hacia una pronta y exitosa resolución de la disputa con los holdouts en condiciones que resulten positivas para Argentina. Con un acuerdo se restablecerían los pagos a los tenedores de bonos, se evitaría el riesgo de un aumento excesivo de la deuda, se resolvería la situación de default selectivo, bajaría el riesgo país y se abordarían las dificultades legales actuales vinculadas con la emisión de deuda en los mercados extranjeros.

Será importante asimismo recuperar la credibilidad de las estadísticas públicas desde los comienzos de la gestión a fin de generar confianza en los mercados y diseñar políticas económicas adecuadas sobre la base de datos sólidos. La producción de estadísticas oficiales creíbles será un elemento indispensable de cualquier intento de generar un entorno macroeconómico estable que permita alinear las expectativas,

fomente la inversión y reduzca la incertidumbre. Restablecer plenamente la credibilidad de las estadísticas oficiales debería ser una tarea prioritaria para el nuevo Gobierno. Este debería asimismo continuar con las iniciativas en curso dirigidas a revisar y armonizar las metodologías que se aplican en la actualidad para series específicas de datos, como los índices de precios al consumidor, los indicadores de actividad económica y las estadísticas sociales.

Será esencial contar con un marco creíble de políticas macroeconómicas para promover la confianza en la economía Argentina, atraer inversiones y, a su vez, crear empleo y generar crecimiento. La credibilidad será especialmente importante en un contexto internacional en el que aumentan las restricciones crediticias a medida que los inversores se vuelven más selectivos para decidir el destino de sus inversiones internacionales. En vista de que se prevé que aumente la competen-

Gráfico 12: La carga impositiva de Argentina se ubica entre las más altas de la región

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

cia por los fondos, los países que puedan ofrecer mayor estabilidad o confianza resultarán más atractivos como posibles receptores de capitales internacionales. En el caso de Argentina en particular, será necesario dar señales claras respecto de la sostenibilidad fiscal, el reajuste del tipo de cambio y los cambios de precios relativos en el tiempo, siempre con el objetivo de orientar las expectativas y reducir los riesgos.

Una parte de este marco normativo supone comprometerse a seguir una política fiscal sostenible. Todo esfuerzo por volver a equilibrar las cuentas fiscales deberá tener en cuenta dos factores. En primer lugar, los ingresos tributarios de Argentina ya se incrementaron significativamente durante los últimos 10 años, del 21,4% del producto interno bruto (PIB) en 2004 al 30,4% del PIB en 2014. En segundo lugar, la carga impositiva actual del país se ubica entre las más altas del mundo (gráfico 12). El esquema tributario vigente deja poco margen para la consolidación fiscal por la vía de nuevos aumentos de impuestos, excepto para que las provincias incrementen sus propios ingresos tributarios. En consecuencia, la consolidación fiscal deberá apoyarse en el aumento de la eficiencia en el gasto en sectores clave y en el programa de inversión pública, así como en el redireccionamiento de los subsidios hacia los grupos vulnerables y el recorte drástico de las generosas transferencias que captan los grupos de ingresos más altos. La racionalización de los programas de inversión pública podría lograrse reduciendo los tiempos de ejecución, evitando que los gastos superen los costos previstos y eliminando los proyectos de inversión inviables.

La unificación del tipo de cambio y una mayor flexibilidad en la fijación del tipo de cambio nominal podrían mejorar la competitividad y reducir las distorsiones de precios relativos. La existencia de múltiples tipos de cambio genera distorsiones y costos que despiertan inquietudes respecto de la eficiencia de la asignación de recursos. Los importadores que no pueden acceder a dólares estadounidenses al tipo de cambio oficial y deben recurrir al mercado paralelo se encuentran en clara desventaja. Los trabajadores informales o de bajos ingresos por lo general no reúnen los requisitos que se exigen para autorizar la compra de moneda extranjera, lo que perjudica su ya limitada capacidad de ahorro. Asimismo, la diferencia entre los tipos de cambio genera oportunidades de arbitraje que han dado como resultado la venta generalizada de dólares en el mercado informal, con lo que se desvían recursos del sector productivo al sector financiero informal. Las distorsiones de precios relativos también han provocado un traspaso de fondos desde los sectores transables hasta los no transables. Por último, la creciente brecha entre el tipo de cambio oficial y el paralelo incrementa la presión sobre el balance del Banco Central, pues genera expectativas de depreciación. Sobre la base de las variables económicas fundamentales de Argentina, se estima que la sobrevaluación del tipo de cambio en octubre de 2015 era de aproximadamente el 40%³. Una mayor flexibilidad en la determinación del tipo de cambio facilitaría la realineación de los precios relativos y volvería más competitivas las exportaciones del país.

Será esencial lograr la credibilidad y la coordinación de las políticas fiscales y monetarias para garantizar la eficacia de la política cambiaria y minimizar el traslado a los precios de los movimientos en el tipo de cambio. Tanto la experiencia de Argentina como la de otros países indica que, si se busca obtener buenos resultados en las políticas dirigidas a corregir los desequilibrios en las cuentas fiscales y externas, es condición necesaria que hacedores de políticas puedan coordinar y anclar las expectativas inflacionarias. Para esto es fundamental que las políticas fiscales y monetarias sean creíbles. En el contexto actual, se requerirá de un fuerte compromiso para poner fin a la dominancia fiscal, establecer metas monetarias e implementar un plan coordinado para reducir la inflación y el déficit fiscal.

3 Coppola, Lagerborg y Mustafaoglu (2015).

Por otro lado, es fundamental modernizar el régimen de política monetaria para guiar las expectativas de inflación hacia niveles más bajos. Si bien la reducción del déficit fiscal atenuaría la necesidad de monetización, una estructura de gobierno creíble y transparente en el Banco Central contribuiría a anclar las expectativas de inflación. En lo que respecta a la realineación y flexibilización del tipo de cambio, en el corto plazo la política monetaria podría centrarse en contener las presiones inflacionarias y la excesiva volatilidad cambiaria, posiblemente con un aumento significativo pero temporario en las tasas de interés. Será crucial poner freno a la monetización del déficit para bajar la inflación y anclar las expectativas inflacionarias.

Muchos observadores abogan por un enfoque gradual para abordar los problemas económicos clave de corto plazo. La experiencia internacional y del propio país en el abordaje de desequilibrios macroeconómicos ha llevado a políticos, formadores de opinión y analistas a preferir un planteo secuencial para la implementación de cambios en las políticas, en particular para la consolidación fiscal.

Sin embargo, es necesario aclarar el concepto de gradualismo a fin de orientar y guiar a los sectores público y privado. Para minimizar la incertidumbre será necesario que el nuevo Gobierno dé señales fuertes y claras que especifiquen la naturaleza y los plazos de políticas concretas. En este contexto, el nuevo Gobierno podría hacer un esfuerzo por establecer horizontes claros de planificación a corto y mediano plazo para permitir que el sector privado y el público coordinen expectativas, tomen decisiones bien informadas y celebren contratos en consecuencia. Como primer paso, el Gobierno podría centrarse en acceder a los mercados internacionales de capitales y restablecer la credibilidad de las estadísticas. Las medidas dirigidas a establecer un sendero creíble para las cuentas fiscales y reducir la inflación podrían implementarse más gradualmente. La credibilidad será esencial para la eficacia de cualquier enfoque gradual, tanto en los inicios de la nueva gestión como más adelante. La incertidumbre respecto del rumbo preciso que adoptarán las medidas durante los primeros meses del nuevo Gobierno puede incrementar la inestabilidad y complicar la implementación de un programa gradual exitoso.

Al mismo tiempo, es esencial que las autoridades estén atentas a los posibles efectos adversos de los

cambios de política sobre la economía, y presten especial atención a proteger a los grupos vulnerables y anticipar las presiones sobre el empleo. Aun en una transición gradual hacia un entorno macroeconómico más estable, los ajustes de corto plazo en los precios relativos podrían tener impactos perjudiciales sobre el consumo y la inflación. Los pobres y los sectores vulnerables son los que más riesgos corren, pues carecen de los instrumentos y los recursos necesarios para protegerse contra posibles shocks. En consecuencia, el nuevo Gobierno deberá diseñar las políticas con sumo cuidado, evitando generar impactos negativos sobre los pobres y preservando los importantes logros sociales obtenidos durante los últimos años. Podrían utilizarse los programas sociales para proteger a los grupos vulnerables mientras se crea espacio fiscal incrementando la eficiencia del gasto y reduciendo los subsidios, extremadamente generosos.

Uno de los principales desafíos de las autoridades será respaldar al sector privado, de manera que las empresas sean las que más contribuyan a la recuperación del crecimiento y la creación de empleo. Dado el contexto de desaceleración de la economía mundial y de reacomodamiento de la economía argentina, es probable que surjan presiones derivadas del estancamiento en la creación de empleo y los posibles efectos adversos sobre la pobreza y la distribución de los ingresos de los hogares. Será esencial evitar o minimizar estas consecuencias perjudiciales para el empleo, tanto para los sectores vulnerables como para la sociedad en general. Esto podría complicar también la formulación de políticas y la implementación de programas. Por lo tanto, será imprescindible que Argentina siga de cerca las condiciones del mercado laboral y la distribución del ingreso. En la situación actual, las empresas privadas con capacidad para producir para el mercado interno no enfrentan competencia externa; no obstante, si Argentina abriera su economía, dichas empresas podrían enfrentar desafíos considerables para adaptarse al nuevo entorno en las primeras etapas del proceso, aunque el resultado final dependerá de la competitividad del tipo de cambio real. Es probable que algunas empresas solventes tengan problemas de liquidez, por lo que sería importante que pudiesen acceder al crédito para mantener la producción y la creación de empleo. Por otro lado, en el nuevo contexto económico pueden surgir nuevas oportunidades para las empresas argentinas. Las grandes empresas, que tienen ganancias retenidas y acceso al crédito,

Recuadro 2: El impacto de las variaciones del tipo de cambio en los precios es menor en un entorno de políticas creíbles y baja inflación

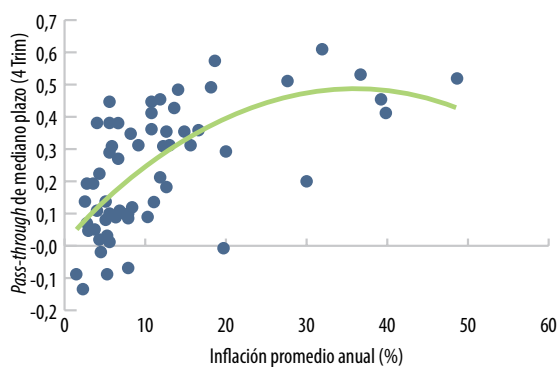
El impacto de las variaciones del tipo de cambio en los precios se reduce generalmente aplicando políticas fiscales predecibles y estables, que permitan anclar firmemente las expectativas inflacionarias.

Argentina se encuentra cerca de su PIB potencial o por encima de él, con bajas tasas de desempleo y elevada inflación. Choudhri y Hakura (2006) señalaron que en una muestra de 71 países los de inflación más alta tendieron a mostrar un mayor traslado a precios (*pass-through*). Frankel, Parsley y Wei (2011) confirman esta correlación y atribuyen parte de la disminución en el traslado a precios entre los países en desarrollo durante la década de 1990 a una atenuación del entorno inflacionario⁴. En parte, los escenarios de alta inflación reflejan el fracaso del Banco Central en comprometerse a un ancla nominal creíble, de manera que el tipo de cambio nominal acaba determinando las expectativas inflacionarias, dando lugar a un alto traslado a precios. En el momento de la devaluación de 2002, Argentina atravesaba un período de deflación y alto desempleo, lo que pudo haber contribuido a que las expectativas inflacionarias fueran bajas. Asimismo, las tarifas de los servicios públicos estaban prácticamente congeladas y actuaron como un ancla nominal eficaz. Por el contrario, en un contexto monetario muy diferente, la devaluación del 24% registrada entre diciembre de 2013 y febrero de 2014 se trasladó con bastante rapidez a los precios internos, que, según las cifras oficiales, se incrementaron un 24% en los 12 meses siguientes a la devaluación.

En el nivel microeconómico, la oferta de gas y electricidad se ha vuelto más dependiente de las importaciones. En vista del reducido espacio fiscal, si el Gobierno decidiera mantener constante el nivel actual de los subsidios, una devaluación provocaría un aumento de las tarifas a través de los precios de oferta. Navajas (2015) estima que, para mantener constantes los recursos fiscales asignados a los subsidios, un incremento del 1% en el tipo de cambio nominal requerirá una suba de entre un 2,1% y un 2,5% en los precios de la energía que deben pagar los usuarios, esto es, un aumento de más del doble de la devaluación.

El mercado paralelo de divisas puede atenuar los posibles traslados a precios. El motivo es que algunos importadores y consumidores han tenido que comprar divisas a través de la Bolsa de Valores o del mercado paralelo, a una cotización entre un 50% y un 65% más alta que la oficial. Si la referencia para fijar los precios de los bienes transables es el valor esperado del dólar, y si el mercado prevé que el tipo de cambio oficial se acercará al del mercado paralelo, entonces posiblemente los precios actuales ya tengan incorporado parte de ese traslado. Sin embargo, este efecto es presumiblemente poco significativo, dado que la proporción de bienes transables puros en la canasta del índice de precios al consumidor (IPC) es baja⁵. De hecho, la reciente evolución de este índice no parece seguir las variaciones en el tipo de cambio del mercado negro.

Gráfico 13. Los países con mayor inflación tienden a exhibir un *pass-through* más alto



Fuente: Choudhri y Hakura (2006).

4 Véanse también Taylor (2000) y Mihaljek y Klau (2005).

5 Burstein, Eichengreen y Rebelo (2005) estiman que el contenido total de importaciones en el IPC en 2002 se ubicaba en torno al 10%. Es de suponer que, en vista del nivel de protección aplicado en los últimos años, esta proporción sea aún menor en 2015.

podrán aprovechar estas oportunidades. Por el contrario, las pymes con acceso limitado al crédito y pocas ganancias retenidas quizá no puedan responder a las oportunidades que se les presenten.

Asimismo, para respaldar la recuperación económica y la cohesión social será importante elaborar políticas e instrumentos alternativos que permitan manejar las posibles presiones sobre el empleo. La creación de puestos de trabajo también es clave para aprovechar una coyuntura demográfica favorable e impulsar la productividad. En esta área hay una amplia variedad de políticas ya probadas en muchos países, de cuyas experiencias Argentina podría sacar provecho. Por ejemplo, numerosos países implementaron programas y políticas para sostener la demanda laboral, ya sea mediante la reducción temporaria de los impuestos al trabajo para determinados grupos demográficos (jóvenes y personas que buscan su primer empleo) o para trabajadores de ciertos sectores especialmente expuestos a las crisis externas; ofreciendo subsidios a las pymes, que son las principales empleadoras de la economía pero que podrían verse perjudicadas durante el proceso de reacomodamiento, y brindando asistencia técnica no monetaria a las empresas para ampliar sus actividades. Por otro lado, se observa también un margen considerable para intensificar el énfasis en la oferta de trabajo: se puede revisar el esquema de los seguros de desempleo con el fin de verificar que no solo se brinde apoyo financiero adecuado, sino que también se ofrezcan servicios para facilitar el reingreso de los trabajadores al empleo formal. También es posible ampliar programas existentes como el denominado Jóvenes por Más y Mejor Trabajo (a través del cual los jóvenes desempleados y los que buscan trabajo por primera vez reciben un estipendio y servicios que les facilitan el ingreso en la fuerza laboral) y mejorar la eficacia de los servicios de intermediación proporcionados por una red de oficinas municipales de empleo.

Los programas sociales podrían asimismo mejorarse para brindar una protección más amplia a los grupos vulnerables. Los programas sociales desempeñaron una función clave en la reducción de la pobreza y la desigualdad en Argentina. Los avances logrados por el sistema de protección social sugieren que el país está ahora mejor preparado para enfrentar crisis y proteger a los sectores vulnerables durante períodos de crecimiento menos dinámico. Entre los principales desafíos pendientes se encuentran la ampliación de la cobertura de

programas fundamentales como Asignación Universal por Hijo y Asignaciones Familiares, de modo de llegar a 1 millón de niños que no están incluidos en el registro de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y a 500.000 niños que figuran en dicho registro pero no se los considera admisibles pues no se dispone de información suficiente sobre sus padres. Otro desafío pendiente es sacar provecho de la experiencia internacional para revisar el mecanismo de indexación de los beneficios previsionales, de modo de garantizar tanto la eficacia como la sostenibilidad del sistema (en el capítulo 3, la nota de políticas públicas para el desarrollo sobre protección social y trabajo incluye un análisis de las experiencias con los mecanismos de indexación en los países de la OCDE).

Se puede analizar la posibilidad de reducir gradualmente los subsidios a las empresas. Si bien son una herramienta valiosa para proteger a los hogares pobres del aumento de precios, gran parte de los subsidios a la energía es absorbida por empresas. Según las estimaciones de Navajas (2015), solo el 45% del total de los subsidios a la electricidad se destina a los hogares, mientras que el resto se dirige a consumidores no residenciales. Como consecuencia, el costo fiscal de los subsidios a este último tipo de consumidores es importante (0,9% del PIB para los subsidios a la electricidad y 0,8% del PIB para los subsidios al gas de red). Toda reforma del esquema de subsidios deberá prestar especial atención al posible impacto sobre las pequeñas empresas y a los efectos secundarios sobre los consumidores residenciales, puesto que el recorte de los subsidios a las empresas puede influir en el precio de los bienes y servicios que estas ofrecen, en los niveles de actividad y en el empleo.

El sistema de subsidios puede volverse progresivo, de modo de garantizar que los beneficios lleguen a los sectores pobres y vulnerables y no subsidien el consumo de los hogares en mejor posición económica. Es posible introducir mejoras importantes respecto de la focalización y la progresividad en el diseño de los subsidios a la energía y el transporte, que han sido los principales factores causantes del aumento en los gastos gubernamentales después de 2002. Los hogares del decil más alto reciben cerca del 25% del total de los subsidios al gas de red, mientras que solo el 5% se destina al decil más pobre. En el caso de los subsidios a la electricidad, el decil más alto recibe el 12% y el más bajo, el 8%. Los subsidios a la aviación comercial benefician

Recuadro 3: Eficiencia y sostenibilidad del sistema de jubilaciones

La ampliación del sistema de jubilaciones, el desarrollo de programas sociales (Asignación Universal por Hijo) y la implementación de políticas laborales activas fueron fundamentales para reducir la pobreza y la desigualdad en Argentina. Gracias a los avances logrados por el sistema de protección social, el país está ahora mejor preparado para enfrentar crisis y proteger a los sectores vulnerables durante períodos de crecimiento menos dinámico.

La ampliación del sistema de jubilaciones incrementó el gasto público en un 4% del PIB entre 2003 y 2013, y puso en el centro del debate la disyuntiva entre la sostenibilidad y la eficacia del sistema jubilatorio. A pesar de los esfuerzos realizados, la expansión de la cobertura lograda en la última década desaparecerá gradualmente durante los próximos 13 años como consecuencia de efectos demográficos.

Para sostener los logros alcanzados y a la vez promover la sostenibilidad del sistema, una alternativa consiste en diseñar un mecanismo de acceso continuo a los beneficios previsionales (para garantizar que la cobertura no se verá afectada) y vincular dichos beneficios con los años de aportes a la seguridad social realizados al momento de alcanzar la edad jubilatoria. Para diseñar el nuevo sistema, podría resultar útil tomar como referencia las experiencias internacionales. En Chile, con el objetivo de garantizar una jubilación mínima, se diseñó un pilar solidario que se vincula de manera directa con los aportes realizados, de modo de evitar que se generen desincentivos al trabajo formal.

La introducción del sistema de acceso continuo a los beneficios previsionales puede ir acompañada de una revisión del mecanismo de indexación. El mecanismo actual, parcialmente vinculado a la evolución de los ingresos, es procíclico y podría mejorarse teniendo en cuenta las experiencias de otros países. Las opciones más utilizadas en los países de la OCDE se basan ya sea en un índice de precios (con el objetivo de mantener constante el poder adquisitivo), o en un índice de salarios (para garantizar la estabilidad de las tasas de sustitución). Otros miembros de la OCDE han diseñado mecanismos de indexación de forma tal de garantizar la sostenibilidad del sistema.

Fuente: Notas de políticas públicas para el desarrollo: Protección social y trabajo en Argentina.

principalmente a los hogares de ingreso alto, mientras que los cinco deciles más bajos solo reciben cerca del 5% del total de las transferencias. Estas observaciones sugieren que el nuevo Gobierno podría ahorrar una gran cantidad de recursos si estableciera como prioridad de su política fiscal la mejora en la focalización de los subsidios (cuadro 3).

Para proteger con más eficacia a los pobres, los subsidios en Argentina podrían basarse en los registros que lleva la ANSES de los programas sociales. Las tarifas bajas por consumo mínimo, que son tarifas subsidiadas para un primer bloque de cantidades consumidas (suficientes para cubrir las necesidades básicas) se han utilizado en muchos países y podrían ser parte importante de una reforma a corto plazo (recuadro 4).

Sin embargo, para evitar el goteo hacia los hogares de mayores ingresos es necesario definir muy cuidadosamente los umbrales, que pueden no ser adecuados para todos los productos (según el grado de universalidad del acceso). Las transferencias monetarias focalizadas no asignadas para fines específicos no distorsionan directamente las decisiones de consumo de los hogares y podrían utilizarse a través del sistema de ANSES para llegar mejor a los pobres, si bien el reemplazo de los subsidios a los servicios con transferencias monetarias puede resultar políticamente difícil.

La experiencia internacional muestra que la reforma de los subsidios puede ser un proceso políticamente complicado y requiere de una gestión cuidadosa. En las reformas exitosas se ha buscado especialmente

Cuadro 3: Ahorro fiscal (% del PIB) obtenido al eliminar los subsidios residenciales en el 60% más rico de la población

Sector	Costo (% del PIB)	Proporción del subsidio destinada a los hogares	Proporción del subsidio destinada al 60% más rico	Ahorro fiscal
Electricidad	1,6%	45,8%	60,5%	0,4%
Gas de red	1,2%	30,2%	84,5%	0,3%
Colectivos	0,6%	100%	56,7%	0,3%
Trenes	0,4%	100%	73,6%	0,3%
Líneas aéreas	0,1%	100%	95,5%	0,1%

Fuente: Cálculos de los autores, basados en datos de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. (ASAP), Navajas (2015) y Puig y Salinardi (2015).

promover una adecuada comunicación con el público para explicar los motivos de la reforma y la equidad del proceso, se ha asumido un compromiso formal y se ha propiciado la comunicación para reducir el riesgo de que se dé marcha atrás con la política. Además, se han despolitizado los precios y elaborado reglas transparentes de fijación de precios, teniendo en cuenta los factores socioeconómicos.

Entre los principales obstáculos al desarrollo empresarial en Argentina se incluyen la incertidumbre, la carga regulatoria y el acceso al financiamiento.

En la mayoría de los países en desarrollo, las pequeñas y medianas empresas tienen un acceso limitado al crédito. En Argentina, el sector financiero no provee suficiente financiamiento para las inversiones productivas, lo que obliga a las empresas a recurrir a las ganancias retenidas para financiar las inversiones, limitando el apalancamiento (gráfico 13). Las restricciones a las importaciones y los flujos de capital limitan la capacidad de las empresas para acceder a tecnología, innovar y ampliar su capacidad productiva. El alto nivel de carga administrativa sobre las empresas, la regulación de los precios y la injerencia del Estado en las actividades comerciales incrementan los riesgos empresariales y debilitan el entorno competitivo. Para fomentar la productividad de las empresas será imprescindible generar las condiciones para innovar, ampliar el acceso a la tecnología y el financiamiento, y fomentar la competencia.

El fomento de la inversión dependerá de la disponibilidad de financiamiento externo.

La baja tasa de inversión en Argentina refleja, en cierta medida, las dificultades del país para lograr tasas de ahorro interno elevadas. En consecuencia, no es posible financiar proyectos de inversión en el corto plazo sin inversión ex-

tranjera directa o acceso al financiamiento externo a tasas razonables. Sin embargo, para atraer capitales, Argentina debe recrear un clima propicio para las inversiones restableciendo la confianza. La flexibilización de los controles comerciales y de capital será esencial para brindar a las empresas multinacionales y a los inversores un grado mínimo de certidumbre acerca de la disponibilidad de insumos productivos y el rendimiento de sus inversiones.

El nuevo Gobierno también podría aprovechar las opciones de políticas generadas por los cambios de la economía mundial para aumentar la eficiencia del gasto fiscal.

El entorno actual se caracteriza por la escasa demanda externa, el bajo precio de los productos básicos y la depreciación de la moneda en socios comerciales clave. Esto ha alterado la importancia relativa de varias políticas fiscales, dado que, entre otras cosas, se ha reducido la relevancia del impuesto a las exportaciones en el presupuesto y se ha hecho hincapié en los subsidios. Esta situación brinda oportunidades para Argentina. En relación con las épocas en que los precios internacionales de la energía eran elevados, actualmente puede ser más fácil lidiar con los subsidios a la energía, puesto que los reajustes tarifarios y los acuerdos regulatorios tendrían una incidencia mucho menor en los precios. De modo similar, hoy en día los bajos precios de los productos básicos han reducido los ingresos fiscales por impuestos a las exportaciones del 2,5% del PIB en 2010 al 1,9% en 2015. Las autoridades podrían analizar la posibilidad de elaborar un paquete de reformas destinadas a reemplazar estos impuestos con nuevas formas de tributación para incentivar la producción y fomentar las exportaciones agrícolas, respaldando así las reservas internacionales del Banco Central. En este contexto, es posible mejorar la eficien-

Recuadro 4: El futuro de los subsidios residenciales en Argentina: Cómo beneficiar a los pobres de forma más eficaz y menos costosa

Hace una década Argentina congeló las tarifas e introdujo subsidios para mitigar el impacto del aumento de los precios en una situación apremiante posterior a la crisis. Sin embargo, la experiencia internacional muestra que los programas de subsidios pueden convertirse en una “trampa de política pública” que crecen y se perpetúan. Actualmente, Argentina tiene la oportunidad de llevar a cabo una reforma orientada a brindar respaldo a los pobres y evitar las distorsiones en las áreas de energía y transporte. Es imprescindible utilizar eficazmente los recursos públicos y garantizar la sostenibilidad fiscal.

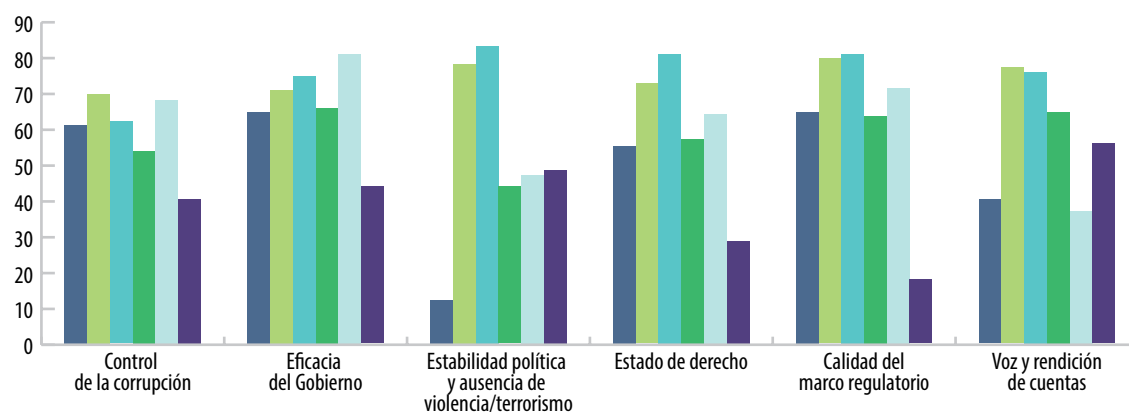
Entre 2006 y 2014, los subsidios a la energía y al transporte aumentaron de menos del 1% del PIB a alrededor del 5% del PIB. El creciente déficit fiscal y las dificultades para obtener financiamiento externo hacen que hoy sea aún más importante utilizar los recursos públicos con cautela y eficiencia. Algunos programas, como el Programa Hogar, benefician eficazmente a los pobres, en tanto que otros no cumplen ese objetivo. Los subsidios al gas de red son un ejemplo. Mientras que los hogares más pudientes reciben alrededor del 25% de los subsidios, los más pobres reciben apenas el 5%. Si se orientan los subsidios a quienes más los necesitan, se utilizarán los recursos públicos de forma más adecuada y se reducirá el gasto público. Con solo limitar los subsidios a la electricidad y el transporte al 40% más pobre de la población se obtendrían ahorros fiscales de alrededor del 1,4% del PIB.

Los esfuerzos por mejorar la selección de los destinatarios de los subsidios en Argentina y en varios otros países ofrecen ejemplos eficaces de reformas exitosas. Las transferencias monetarias focalizadas no asignadas a fines específicos que se pagan a través de la ANSES podrían beneficiar en mayor medida a los pobres. Esto funciona bien en países que cuentan con una sólida red de protección social. En Brasil, los programas de transferencias monetarias focalizadas *Auxílio Gás* o *Vale Gás*, destinados a subsidiar la compra de garrafas de gas, se desembolsaron a través del programa de protección social existente *Bolsa Família*. De manera semejante, en 2015, Argentina trasladó los subsidios a las garrafas de gas desde los productores hasta los hogares más pobres, con una transferencia directa no condicionada (en el marco del Programa Hogar) pagada a través de la ANSES. Esto podría ser más eficaz que las transferencias asignadas a fines específicos, como los descuentos en la factura de servicios públicos, que implican una mayor carga administrativa. Las tarifas por consumo mínimo son menos eficaces y en muchos países, como Armenia, Honduras y Guatemala, llevaron a que los subsidios beneficiaran a hogares no pobres.

La experiencia internacional también brinda una guía sobre cómo mejorar la determinación de los precios en el sector de la energía eléctrica para reflejar mejor los costos reales. Guatemala implementó la transferencia de los precios de mercado; Brasil, Chile y Perú recurrieron a la transferencia de precios de contratos, y en varios países de Asia se adoptó el traslado total.

En el caso del transporte público, el aumento de las tarifas podría ir acompañado de subsidios específicos para los pobres. Una reforma satisfactoria debe abordar la determinación de precios para recuperar los costos y las ineficiencias intrínsecas de la oferta a fin de mejorar la calidad del servicio y la sostenibilidad financiera. La reforma también puede incluir la gestión eficaz del transporte público a nivel metropolitano, un aumento de la presión competitiva y un giro hacia las tarifas integradas.

Fuente: Notas de políticas públicas para el desarrollo: El futuro de los subsidios residenciales en Argentina: Cómo beneficiar a los pobres de forma más eficaz y menos costosa.

Gráfico 14: Indicadores de gobernanza a nivel mundial: Argentina vs. países que no pertenecen a la región de América Latina (2013)

Fuente: *Indicadores mundiales de gobernanza (Banco Mundial)*.

■ Turquía ■ Polonia ■ República Checa ■ Sudáfrica ■ Malasia ■ Argentina

cia de la política fiscal. La revisión del gasto público en sectores clave como salud, educación e infraestructura también podría contribuir a la eficiencia del gasto. La adopción de medidas que den señales de un sólido compromiso con la sostenibilidad fiscal (por ejemplo, reglas fiscales) ayudaría a mejorar la eficacia de cualquier esfuerzo de consolidación.

C. Fortalecer los mecanismos centrales de transparencia y rendición de cuentas

La estructura y las instituciones de gobierno en general juegan un papel importante en la tarea de crear un entorno propicio para desplegar el potencial de desarrollo de Argentina. Si bien el país cuenta con un marco institucional y jurídico formal para promover la buena gobernanza, subsisten desafíos relacionados con el cumplimiento eficaz y la credibilidad de las instituciones. En particular, la ineficiencia del sector público en los poderes ejecutivo y judicial aún genera gran preocupación. Los indicadores de gobernanza para 2013 muestran que, si bien el desempeño de Argentina en las distintas áreas es desperejo, se ubica siempre por debajo del promedio regional, sobre todo en los índices referidos al Estado de derecho⁶ y la calidad regulatoria⁷. Cuando se lo compara con el de países de América Latina y el

6 Recoge "las percepciones de la medida en que los funcionarios confían en las normas de la sociedad y se rigen por ellas, y, en particular, la calidad del cumplimiento de los contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales de justicia, así como las probabilidades de que se cometan delitos y actos de violencia".

7 Recoge "las percepciones de la capacidad del Gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones sólidas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado".

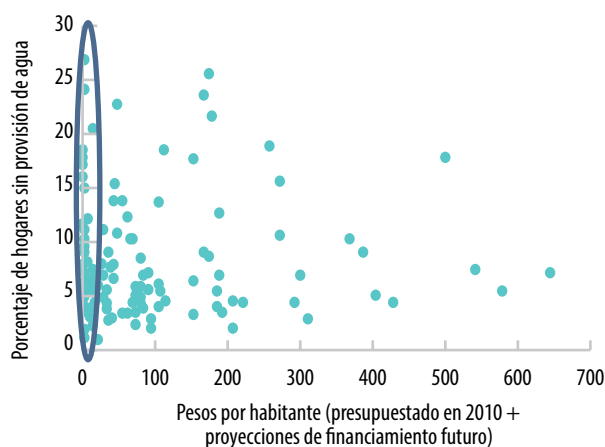
Caribe y economías de mercados emergentes de otras regiones con poblaciones y producto interno bruto (PIB) similares⁸, el desempeño de Argentina es inferior al promedio de los países seleccionados en los indicadores que miden el control de la corrupción, la eficacia del Gobierno, el Estado de derecho, la calidad regulatoria, y la representatividad y rendición de cuentas. Sin embargo, Argentina exhibe un nivel de estabilidad política ligeramente superior al promedio de los países de América Latina (véase el gráfico 14). Los impactos de estos desafíos son importantes. En 2013, solo el 34% de los argentinos encuestados por Latinobarómetro opinaba que el Gobierno podría resolver los principales problemas del país dentro de los próximos cinco años, lo que ubicaba las expectativas en Argentina en el tercio más bajo de los 18 países de América Latina incluidos en el estudio.

El desempeño del sector público a nivel federal y provincial es fundamental para la acumulación de capital humano y físico, así como para reducir la pobreza.

En Argentina, la responsabilidad de la prestación de servicios se distribuye entre los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal (véase el capítulo 2, "Notas de políticas públicas para el desarrollo: Mejorar la prestación de servicios públicos a través del fortalecimiento de las instituciones del sector público"). Los Gobiernos subnacionales son responsables de la mayor

8 Son 27 los países de América Latina sobre los cuales se dispone de datos en la base de datos de los indicadores de buen gobierno a nivel mundial. Como comparadores, se han seleccionado cinco economías de mercado emergentes que tienen una población y un PIB per cápita similares a los de Argentina: Turquía, Polonia, República Checa, Sudáfrica y Malasia.

Gráfico 15: Acceso a los servicios públicos y asignación presupuestaria (provincia de Bs. As.)



Fuente: Censo de 2010 (INDEC) y cálculos de los autores basados en el ejercicio presupuestario general de 2010, proyectos por partido, Dirección Provincial de Presupuesto de la provincia de Buenos Aires.

parte del gasto en áreas sociales clave, como educación (provincia: 75%, municipios: 2%), salud (provincia: 68%, municipios: 14%) y agua y saneamiento (provincia: 54%). Además, los niveles subnacionales proporcionan cerca del 15% del financiamiento de las inversiones en infraestructura. Por lo tanto, el desempeño del sector público a nivel nacional, provincial y municipal es clave para el crecimiento y el desarrollo económicos.

El nivel de acceso a los servicios públicos es elevado, pero subsisten importantes disparidades a nivel subnacional que podrían reducirse con una asignación más eficiente de los recursos. En 2012 más del 99% de la población tenía acceso a la electricidad y el 84% tenía acceso a la red de agua corriente. Sin embargo, se observan importantes brechas dentro del país. Las tasas de acceso al agua corriente iban del 71,6% en Misiones al 99,6% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estos desafíos probablemente sean el resultado de varios factores, como las prácticas de administración del sector público relacionadas con la manera de asignar y utilizar los recursos públicos. Una comparación de los datos de los gastos con los resultados alcanzados en algunas provincias sirve para ilustrar este punto (gráfico 15). En los niveles más bajos del gasto per cápita se observa una variación importante en el acceso al agua, lo que lleva a preguntarse en qué medida las asignaciones presupuestarias se corresponden con las necesidades, y si hay diferencias en la eficacia con la que las distintas localidades son capaces de utilizar estas asignaciones.

Argentina necesitará aplicar soluciones transversales a nivel de los ministerios y organismos centrales que llevan a cabo funciones centrales o estratégicas, por un lado, y de los organismos sectoriales y los Gobiernos subnacionales responsables de la implementación de las políticas y la prestación de servicios públicos, por el otro, a fin de crear un entorno propicio en el que los organismos puedan prestar servicios en forma adecuada a los ciudadanos. A nivel de los ministerios y organismos centrales, algunas recomendaciones incluirían fortalecer las herramientas para respaldar la formulación de políticas basadas en evidencia empírica y los sistemas de seguimiento y evaluación de resultados, revisar las reglas y los mecanismos para mejorar la eficacia de la asignación de recursos y la distribución de transferencias discrecionales, y mejorar la eficacia del proceso presupuestario así como la transparencia y la responsabilidad social en el uso de los fondos públicos. Las recomendaciones a nivel de los organismos sectoriales y de los Gobiernos subnacionales podrían apuntar a mejorar la capacidad y eficacia para implementar políticas en la prestación de servicios.

Revitalizar el crecimiento inclusivo y el empleo de calidad

A. Mejorar las inversiones en lo que respecta a calidad, volumen y entorno normativo

Con el sostenimiento de tasas de inversión más elevadas y la mejora del capital físico del país se podría apuntalar un crecimiento más acelerado...

El fomento del ahorro interno es clave para construir un sistema financiero más profundo y más sólido.

El consumo es uno de los principales factores que ha impulsado el crecimiento del país en los últimos años, y el ahorro interno ha disminuido como porcentaje del PIB hasta ubicarse por debajo del promedio de América Latina (gráfico 16). Se necesitan políticas destinadas a promover el ahorro para respaldar la inversión sin generar desequilibrios en la balanza de pagos. Asimismo, en todo el mundo la mayor parte de los grandes proyectos de infraestructura se financia a través de mercados de capitales locales y no con inversión extranjera directa. En el sudeste asiático el fortalecimiento de la capaci-

Recuadro 5: Mejorar la prestación de servicios públicos a través del fortalecimiento de las instituciones del sector público

En comparación con otros países, Argentina muestra un desempeño satisfactorio en lo que se refiere al acceso general a los servicios públicos, aunque enfrenta desafíos en el alcance y la calidad de dichos servicios, a la vez que subsisten disparidades a nivel subnacional. Según una encuesta de 2013, los argentinos tienen poca confianza en que el Gobierno sea capaz de abordar varios de los desafíos. El grado de satisfacción con los servicios públicos, en comparación con el que se registra en las economías de América Latina y de los mercados emergentes, es bajo, y se considera que la corrupción perjudica la gestión institucional y la prestación de servicios. Ante la desaceleración de la economía mundial, resulta aún más importante que Argentina preste servicios públicos con eficacia y eficiencia.

Los tres niveles de gobierno —nacional, provincial y municipal— son responsables de la prestación de servicios. La coordinación implica desafíos importantes tanto verticales, entre el Gobierno nacional y los Gobiernos subnacionales, como horizontales, dentro de los organismos federales y las provincias.

Varios ejemplos internacionales podrían servir como interesantes puntos de referencia. El fortalecimiento de las capacidades centralizadas de seguimiento y evaluación y la realización de evaluaciones de impacto sustantivas ayudarán a orientar las decisiones de políticas. El sistema de evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en México muestra cómo las prácticas de evaluación pueden brindar la información necesaria para mejorar la eficacia de los programas sociales y la prestación de servicios.

El proceso presupuestario sería más eficaz como herramienta de planificación y gestión si se redujeran al mínimo las modificaciones extraparlamentarias del presupuesto realizadas a mitad de año y se regulara más adecuadamente el uso de los decretos de urgencia que permiten al Ejecutivo introducir cambios unilaterales en el presupuesto.

Hay ejemplos regionales de cómo pueden mejorarse la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los fondos públicos. Brasil proporciona información en tiempo real sobre el gasto a los Gobiernos municipales. El portal de información fiscal de México es un ejemplo importante de transparencia y acceso a la información.

Podrían fortalecerse los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación a nivel subnacional. El sistema de gestión del desempeño establecido por el estado de Maryland (Estados Unidos) es un modelo de cómo detectar áreas prioritarias y facilitar la identificación y el seguimiento tempranos de las cuestiones relacionadas con la gestión del sector público que afectan la prestación de servicios, así como la implementación de las soluciones correspondientes (véase el recuadro 3 de las notas de políticas públicas para el desarrollo relativas a la prestación de servicios públicos).

El fortalecimiento de los sistemas de gestión de las finanzas públicas y de adquisiciones en los organismos subnacionales y la aplicación de soluciones de gobierno electrónico ayudarían a mejorar la prestación de servicios públicos. El estado indio de Madhya Pradesh brinda un modelo de desarrollo de tecnología de la información y las comunicaciones para atender a sectores de la población que viven en zonas aisladas.

Fuente: Notas de políticas públicas para el desarrollo: El futuro de los subsidios a los usuarios residenciales en Argentina: Cómo beneficiar a los pobres de forma más eficaz y menos costosa.

dad de ahorro interno fue imprescindible para financiar el crecimiento a largo plazo. Para incentivar a los organismos internos a ahorrar en moneda local, es preciso garantizar la estabilidad macroeconómica con una inflación moderada y estable, y elaborar instrumentos financieros a largo plazo en moneda local.

Además de generar oportunidades de financiamiento, un entorno más adecuado para los negocios también debería fomentar la inversión privada. Para movilizar el capital privado es indispensable reducir la incertidumbre y la inestabilidad. Abordar las presiones a corto plazo destacadas en la sección anterior ayudaría a generar confianza y promover la inversión privada y los ingresos de capital. Si bien en Argentina la relación entre el ahorro y el PIB no es significativamente inferior al promedio de América Latina y el Caribe, la relación entre la inversión y el PIB sí lo es. En el más largo plazo deberían adoptarse medidas tendientes, entre otras cosas, a reducir la burocracia, evaluar si la carga impositiva resulta excesiva para las empresas, facilitar la creación de nuevas empresas, y mejorar la prestación de servicios de electricidad y de otro tipo. Si se mejorara la provisión de bienes públicos y servicios públicos básicos, como el gas y la electricidad, y se facilitara el comercio transfronterizo, Argentina resultaría más atractiva para los inversores tanto locales como extranjeros.

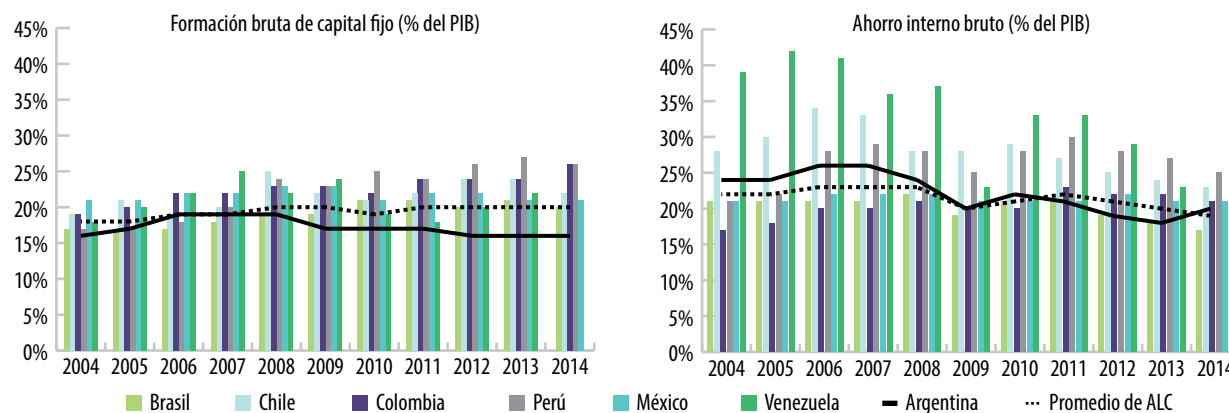
La implementación de una política de competencia más eficaz podría alentar la entrada de nuevas empresas y la inversión en sectores clave. Si bien Argentina cuenta con disposiciones en materia de competencia desde 1923⁹, las brechas principales en el marco regulatorio actual incluyen la falta de herramientas para implementar una política eficaz contra los cárteles. La autoridad de aplicación de la política de competencia en el país es la Secretaría de Comercio Interior, una unidad dependiente del Ministerio de Economía que posee amplias facultades para fijar precios conforme a la Ley de Abastecimiento. Entre 2011 y 2015, el órgano de aplicación de las normas sobre competencia ha emitido 8 decisiones sobre casos de cárteles, 3 sobre restricciones verticales, 35 sobre abuso de posición dominante y 187 sobre fusiones. A pesar de que la Secretaría cuenta con plazos muy largos para emitir las decisiones (desde 2,5 años en el caso de las fusiones hasta casi 10 años cuando se trata de conductas anticompetitivas), en muy pocas oportunidades se han aplicado sanciones.

9 Ley 11210/1923 de Represión de la Especulación y de los Trusts, basada en la Ley Sherman de Estados Unidos.

Las restricciones al entorno regulatorio empresarial en la Argentina desalientan la competencia y la inversión. Los datos de la OCDE sobre la regulación de los mercados muestran que en los mercados clave los inversores privados se enfrentan a empresas estatales o empresas privadas nacionales que se benefician de la protección regulatoria, así como a un riesgo empresarial elevado debido a los controles de precios y a la posible aplicación discrecional de procedimientos complejos. En comparación con otros países de la región, en Argentina el control de precios afecta a un mayor número de mercados. El Gobierno posee amplias facultades para intervenir en la economía, lo que incluye la capacidad de fijar precios mínimos/máximos, márgenes de rendimiento y cuotas de producción. La falta de competencia en los mercados de insumos, como los servicios profesionales, limita la competitividad de las empresas prestadoras de servicios. Los proveedores extranjeros reciben un trato menos favorable en lo que se refiere a impuestos y a los requisitos que deben cumplir para ser destinatarios de subsidios en varios sectores, incluidos la informática, la construcción, las telecomunicaciones y los servicios empresariales. Las empresas extranjeras no cuentan con el mismo acceso a los procedimientos de apelación que las empresas nacionales.

Para promover la inversión será necesario abordar el marco de políticas regulatorias en sectores clave, como los de energía y transporte, e introducir flexibilidad para permitir ajustes de los precios relativos. En el sector energético y otros sectores en los que Argentina registró siempre altas tasas de inversión gracias a sus ventajas comparativas, el nivel de inversión privada ha sido bajo debido a la falta de incentivos. La escasa inversión en la producción de gas y la distribución de energía eléctrica han contribuido al deterioro de la calidad de los servicios. El capital está depreciado y la modernización de la infraestructura de transporte se encuentra retrasada debido a la falta de financiamiento para las operaciones y el mantenimiento. Para promover la inversión también se podría mejorar la competitividad en otros sectores, como el de las aerolíneas y las telecomunicaciones.

En el sector energético, la recomposición del esquema de precios ayudaría a fomentar nuevamente las inversiones. En el sector de energía la falta de un mecanismo para trasladar los costos de generación a las tarifas de los consumidores finales afecta el des-

Gráfico 16: Argentina comparte con la mayoría de los países de América Latina y el Caribe tasas de inversión y ahorro interno bajas

Fuente: Banco Mundial (IDM). El ahorro interno bruto se define como el PIB menos el total del gasto de consumo final.

empeño del sector. Esto implica que no se envían señales de precios a los inversores y los usuarios, lo que alienta el uso ineficiente de la energía y el aumento de las emisiones de dióxido de carbono. Es probable que el congelamiento del valor agregado de distribución (VAD) haya tenido efectos negativos sobre la inversión en transmisión y distribución. Los bajos precios al consumidor también desalientan las inversiones orientadas a mejorar la eficiencia. Podría llevarse a cabo una revisión integrada de las tarifas y podrían modificarse los esquemas de precios actuales en el sector de la energía eléctrica para reflejar los costos reales del suministro. Una reforma exitosa puede ser gradual e incluir una estrategia de comunicación, la despolitización de los precios, un ajuste gradual de precios para las empresas y medidas compensatorias para los hogares más pobres.

También se necesitan mayores inversiones para explotar al máximo el potencial del sector agrícola. En el gráfico 18 se muestra que históricamente el sector agrícola en Argentina ha registrado una productividad total de los factores más elevada que la de los países vecinos del Cono Sur, pero que la tasa de crecimiento se ha venido reduciendo de manera constante y durante la última década ha sido más baja que la de muchos países vecinos. Ello se debe a la reducción de los niveles de inversión y del uso de insumos. La situación se deterioró aún más entre 2008 y 2013, cuando, a pesar del auge de los productos básicos, los insumos se contrajeron un promedio del 0,6% al año. Para sacar provecho de uno de los sectores más importantes de la economía resulta indispensable sostener las inversiones en agricultura,

sobre todo en el contexto actual de reducción del precio de los productos primarios.

Mejorar la calidad de la infraestructura reviste carácter prioritario. El desarrollo de la infraestructura tiene un impacto directo en la competitividad, la productividad, los niveles de inversión, la creación de empleo y, en última instancia, en el potencial de crecimiento del país. Argentina ha implementado planes de inversión intensiva en energía, transporte, comunicaciones y agua y saneamiento, pero queda mucho por hacer, sobre todo en las provincias más pobres del norte argentino. Si bien supera a los demás países de la región en cuanto al acceso promedio a la infraestructura, Argentina enfrenta importantes desafíos en lo que respecta al nivel y a la calidad. El nivel de la inversión en infraestructura ha estado próximo al promedio regional del 3,3% del PIB, pero muy por debajo del de las principales economías de Asia. Lo que es más importante, la calidad se está deteriorando y los recursos invertidos no producen los resultados previstos. Entre 2006 y 2015, Argentina retrocedió 62 puestos en las clasificaciones de calidad de la infraestructura del Foro Económico Mundial (gráfico 18). Si no se realizan ampliaciones ni mejoras, la actual red de infraestructura constituirá un cuello de botella para la aceleración del crecimiento y la creación de empleo a través de las empresas.

El sector privado está llamado a jugar un papel importante en la tarea de cerrar la brecha de infraestructura. A pesar de la naturaleza de bienes públicos de muchos proyectos de infraestructura, las inversio-

nes financiadas por el sector privado pueden complementar las inversiones financiadas por el sector público. Con algunas excepciones (como las telecomunicaciones, en que la inversión privada desempeñó una función más prominente), el financiamiento privado de la infraestructura se ha reducido en forma sostenida desde el año 2000, cayendo de un máximo de alrededor de US\$10.000 millones en 1993 a US\$3.000 millones en 2014 (gráfico 19). Para dar el primer paso en la creación de las condiciones básicas destinadas a atraer el financiamiento privado al sector de infraestructura sería necesario enviar señales a los inversores con respecto a la seguridad de sus inversiones. Una importante medida sería fortalecer la independencia de los entes reguladores y la autonomía de las empresas de servicios públi-

cos. En el caso de proyectos de gran escala en los que la mayor parte del financiamiento proviene de las tarifas (por ejemplo, puertos y aeropuertos), las alianzas público-privadas (APP) podrían ser una opción viable.

Debería estudiarse la posibilidad de aplicar mecanismos de financiamiento innovadores a fin de incentivar al sector privado a financiar proyectos de infraestructura a largo plazo y de gran envergadura.

Dado que los proyectos de infraestructura suelen ser a largo plazo y de gran escala, y que requieren la participación de muchos actores, para lograr un financiamiento exitoso es necesario estructurar planes de financiamiento complejos. Las asociaciones APP podrían combinarse con mecanismos de

Recuadro 6: Capitalizar las ventajas comparativas de Argentina en agricultura

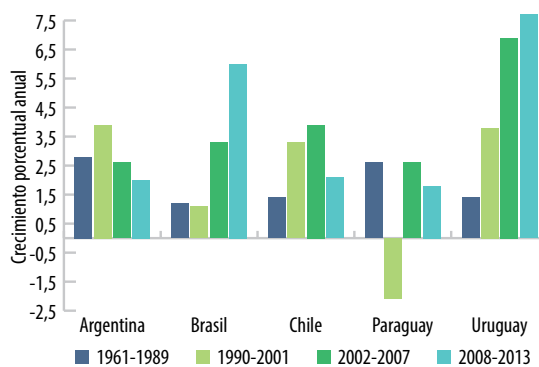
Argentina está bien posicionada para desempeñar una función de liderazgo en los mercados agrícolas mundiales, dado que cuenta con una gran superficie de tierras cultivables, condiciones de producción favorables e importantes ventajas contraestacionales. Aun así, a pesar del auge del precio de los productos primarios durante la última década, la inversión en el sector disminuyó. El uso de insumos como fertilizantes y maquinarias ha disminuido a medida que los agricultores han adoptado una estrategia orientada a minimizar los costos.

Para capitalizar las ventajas comparativas del país, debería alentarse la inversión para aumentar la productividad, teniendo en cuenta al mismo tiempo importantes características estructurales relacionadas con los elevados costos del transporte de carga, el tamaño de los establecimientos agrícolas y la sostenibilidad ambiental.

Una de las opciones consiste en reemplazar los impuestos a la exportación con impuestos que no desalienten la inversión. Los ingresos fiscales derivados de los impuestos a la exportación se han contraído debido a la reducción del precio de los productos primarios, pero siguen siendo una importante fuente de ingresos con un costo administrativo relativamente bajo. Es preciso analizar con sumo cuidado las alternativas que siguen generando ingresos y, al mismo tiempo, no generan un impacto negativo en las decisiones relativas a la producción.

La eliminación del impuesto a las exportaciones y las cuotas sobre las exportaciones de carne vacuna, maíz y trigo también podría alentar la inversión y, a medida que crezca la producción, estimular el empleo en el sector. Cabe destacar que la eliminación de las cuotas debe ir acompañada de medidas destinadas a proteger a las personas pobres y vulnerables de los posibles aumentos del precio de los alimentos.

Gráfico 17: Argentina está rezagada en comparación con Brasil y Uruguay (aumento de la productividad total de los factores en el sector agrícola en porcentaje)



Fuente: Lema (2015).

Recuadro 6: Capitalizar las ventajas comparativas de Argentina en agricultura (cont.)

Una gestión más adecuada del impacto de las condiciones climáticas adversas también ayudaría a incrementar la inversión y a proteger los ingresos. Argentina cuenta con programas de respuesta ante emergencias, como el Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios, pero su estructura financiera podría mejorarse con mayor transparencia en las compensaciones para los agricultores y una transferencia más adecuada de los riesgos. Asimismo, la investigación y el desarrollo en los productos de seguro agrícola destinados a las regiones y subsectores desatendidos serían indispensables para mitigar el impacto de la volatilidad de los ingresos generada por las sequías y otros peligros naturales (en el recuadro 1 de las notas de políticas públicas para el desarrollo relativas a la agricultura se resume un examen de la experiencia internacional con el seguro agrícola).

También sería prioritario facilitar la adopción de tecnología, sobre todo entre los pequeños agricultores. Pueden citarse como ejemplos los servicios de extensión agrícolas, los avances en tecnología relacionados con el transporte, el almacenamiento y el procesamiento, la manipulación más segura de agroquímicos, y los estándares sanitarios y fitosanitarios, que representan un obstáculo para la ampliación de los establecimientos de los pequeños agricultores o su integración en las cadenas de valor.

Debe ponerse especial énfasis en garantizar la sostenibilidad. A menos que vayan acompañados de las medidas de mitigación adecuadas, el aumento de la producción y el fomento de la inversión pueden representar una amenaza para el suelo, el paisaje y los recursos hídricos. Si bien, en términos generales, Argentina cuenta con planes bien desarrollados para la gestión sostenible de estos recursos naturales, es sumamente importante destinar los recursos humanos y financieros necesarios para la implementación de los planes.

Fuente: Notas de políticas públicas para el desarrollo: Aprovechamiento de las ventajas comparativas de Argentina en material de agricultura.

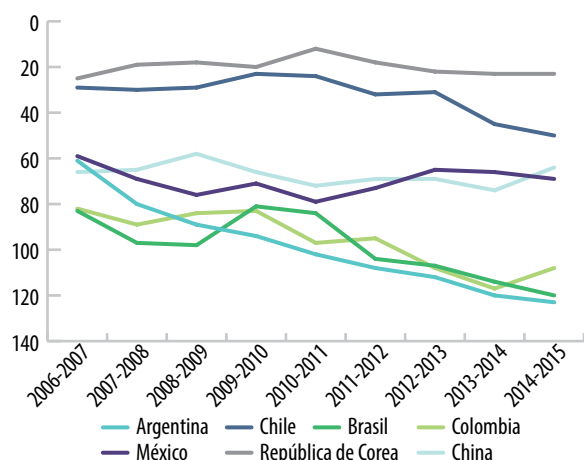
financiamiento innovadores, como certificados de pago sujetos al desempeño. Entre otras opciones posibles también podrían emitirse bonos de pago directo o bonos de actividad privada.

Una planificación adecuada de las políticas de infraestructura implica establecer prioridades claras, como expandir la capacidad y el mantenimiento de corredores clave, mejorar el acceso a servicios básicos en áreas en las que existen deficiencias y promover la participación del sector privado (véase el capítulo 5, “Nota de políticas públicas para el desarrollo: Inversión en la anticuada infraestructura de Argentina”). Argentina se beneficiaría si aplicara un enfoque de planificación más integral y estratégico que abarcara tanto planes de expansión como el mantenimiento y la mejora de la infraestructura existente. Una política de infraestructura nacional sólida debería priorizar regiones desconectadas del sistema nacional, como áreas rurales aisladas.

La matriz de transporte podría ser más sustentable si se facilitara el transporte intermodal y se redujeran los costos de logística, con lo cual podría mejorarse la competitividad de las economías regionales. Por último, podría implementarse una metodología multisectorial más transparente en la que los niveles nacionales y subnacionales de Gobierno coordinaran los recursos y las políticas para planificar y ejecutar proyectos de manera más eficiente.

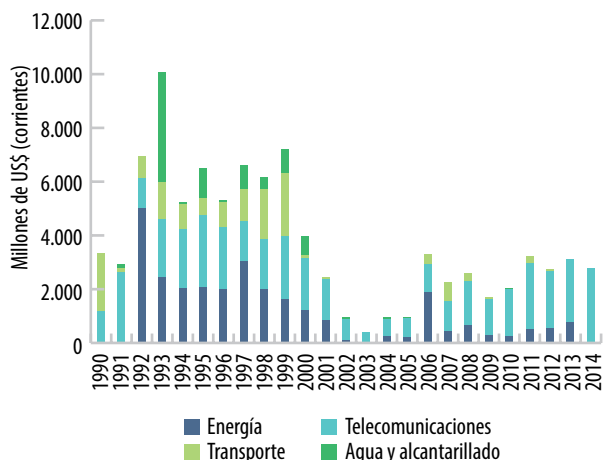
Es fundamental promover el financiamiento a largo plazo para respaldar una infraestructura productiva. El desarrollo del financiamiento a largo plazo representa un desafío para casi todos los países emergentes. Según el informe más reciente del Grupo Banco Mundial acerca del financiamiento a largo plazo en países en desarrollo, solo el 66% de las pequeñas empresas y el 78% de las medianas empresas reportan pasivos a largo plazo, en comparación con el 80% y el 92%, respecti-

Gráfico 18: El nivel de calidad de la infraestructura de Argentina se está deteriorando (ranking)



Fuente: Foro Económico Mundial, *Global Competitiveness Reports 2006-2015 (Informes mundiales de competitividad 2006-15)*. Los números más bajos se corresponden con un mejor posicionamiento en la clasificación.

Gráfico 19: La participación privada en la inversión en infraestructura fue mayor en la década de 1990



Fuente: Base de datos de PPI (PPIAF).

vamente, en los países de ingresos altos¹⁰. En especial, Argentina se encuentra entre los países con un menor nivel de desarrollo del mercado financiero, una de cuyas características esenciales es su cortoplacismo, con un sesgo hacia los créditos comerciales y de consumo (gráfico 14). Por lo tanto, resultará muy difícil para Argentina realizar grandes inversiones en infraestructura sin llevar adelante iniciativas para desarrollar instrumentos financieros a largo plazo (véase el capítulo 6, "Argentina: Elementos clave para promover el financiamiento a largo plazo").

Es necesario que se den tres condiciones preliminares para el desarrollo del financiamiento a largo plazo: un entorno macroeconómico estable, un historial de respeto de los contratos y un buen ecosistema financiero. Los Gobiernos pueden ayudar a promover el financiamiento a largo plazo y deben intentar que se presenten las condiciones necesarias para promoverlo sin generar distorsiones. En primer lugar, pueden hacerlo logrando una estabilidad macroeconómica, con un nivel de inflación moderado y estable, y oportunidades de inversión viables. En segundo lugar, impulsando un sistema bancario competitivo con posibilidades de ingresar y salir de él fácilmente, y el respaldo de una regulación y una supervisión sólidas. En tercer lugar, garantizando un entorno legal y contractual adecuado para preservar

los derechos de propiedad de deudores y acreedores. Por último, promoviendo el desarrollo de mercados de capital más activos y la participación de inversores institucionales importantes. Debe considerarse la creación de mercados de financiamiento a largo plazo como un trayecto en lugar de un punto de llegada, es decir, como resultado de elecciones de políticas coherentes a través del tiempo.

Una vez que las condiciones preliminares se encuentren en curso, podría considerarse aplicar políticas e instrumentos específicos para facilitar la transición, haciendo hincapié en vivienda e infraestructura. Es posible que no sea fácil para Argentina desarrollar un mercado para el financiamiento de viviendas en moneda local sin algún tipo de indexación de créditos y ahorros. En México y Colombia, la indexación ha demostrado ser una herramienta de transición efectiva para que los prestamistas e inversores privados volvieran a participar en un entorno en donde las tasas de inflación caían. No obstante, deberán analizarse los pros y los contras de este tipo de mecanismos y deberá tenerse en cuenta también la experiencia argentina al respecto. También podrían considerarse como opción las cédulas hipotecarias y los swaps entre tasas fijas y flotantes para préstamos hipotecarios. Con respecto a la infraestructura, el desafío de las políticas, como dijimos antes, es determinar de qué manera puede atraerse financiamiento privado y a las instituciones financieras para abordar el tema de las deficiencias en materia de in-

¹⁰ Banco Mundial, *Global Financial Development Report, Long-term Finance* (Informe sobre el desarrollo financiero mundial 2015/16: Financiamiento a largo plazo).

Recuadro 7: Inversión en la anticuada infraestructura de Argentina

Las inversiones en infraestructura de Argentina se encuentran dentro del promedio de América Latina, pero muy por debajo del nivel de las principales economías asiáticas. Más importante aún es que la calidad es un tema que preocupa y que, a menudo, las inversiones no generan los resultados esperados. Además, el entorno presenta otros desafíos como bajas perspectivas económicas globales, altos costos en los mercados de capitales y limitaciones fiscales. Sin embargo, Argentina puede mejorar el desarrollo de su infraestructura si aumenta las inversiones y elabora planes de financiamiento, mejora la planificación y refuerza el marco institucional.

Si se utilizan instrumentos de inversión innovadores, pueden garantizarse estrategias de mantenimiento orientadas a los resultados e incrementarse las inversiones, en especial, para mejorar la calidad de la prestación del servicio. El sistema de Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento (CREMA) es un ejemplo de ello; con él se han mejorado las condiciones viales de la Argentina al aplicar contratos basados en el desempeño.

Los certificados de pago sujetos al desempeño están resultando prometedores en la región y atrayendo al sector privado para participar en proyectos importantes, aunque la inversión directa extranjera ha sido limitada. La experiencia de Corea del Sur demuestra que los mercados financieros locales pueden desempeñar un papel significativo. Para facilitar el financiamiento será fundamental aumentar la relativamente baja capacidad interna de ahorro de la Argentina. Los bancos de desarrollo nacionales también son una opción y desempeñan un papel activo en Colombia y Brasil.

Por último, debería incrementarse la autonomía y la transparencia en los organismos reguladores. Es fundamental que los funcionarios públicos actúen con profesionalismo y que se mantenga la distancia de la influencia política, en especial teniendo en cuenta el posible predominio del gasto público en el desarrollo de infraestructura.

Fuente: Nota de políticas públicas para el desarrollo: Inversión en la anticuada infraestructura de Argentina.

fraestructura. La nota de política para el desarrollo Elementos clave para promover el financiamiento a largo plazo profundiza en esta y otras políticas que podrían ayudar a que la Argentina avance hacia un sistema financiero más maduro (recuadro 8).

B. El conocimiento, elemento fundamental para el futuro de Argentina

Dada la importancia del capital humano, el conocimiento y la innovación para el crecimiento económico, el estancamiento de los resultados del aprendizaje y las altas tasas de deserción escolar de Argentina podrían tener efectos negativos perdurables en la economía del país y en su capacidad para reducir la pobreza e incrementar la movilidad social. Según estimaciones del Banco, el costo de oportunidad de no

mejorar los resultados del aprendizaje de los estudiantes argentinos es una tasa de crecimiento del PIB per cápita alrededor de 0,7 puntos porcentuales más baja que la que se podría lograr. Mejorar la rendición de cuentas de las escuelas es fundamental para que el mayor gasto en educación se traduzca en mejores resultados educacionales.

Si bien las inversiones en educación lograron mejorar el acceso, hace falta elevar su calidad para lograr mejores resultados del aprendizaje y promover un crecimiento inclusivo. En años recientes Argentina ha alcanzado importantes hitos en materia educacional. La Ley de Financiamiento Educativo, aprobada en 2006, sentó las bases para ello al aumentar el financiamiento para educación del 4,5% del PIB al 6,2% en 2012. El sistema educativo también alcanzó importantes objetivos

en materia de universalización de la educación preescolar, la enseñanza primaria y el primer ciclo de la educación secundaria. Estos avances no estuvieron acompañados de una mejora de los resultados del aprendizaje, y las tasas de deserción siguen siendo elevadas (gráfico 20). La gestión del sistema es deficiente y se caracteriza por el uso muy limitado de pruebas estandarizadas como herramienta de diagnóstico y por la falta de una carrera profesional docente (véase el capítulo 7, “Notas de políticas públicas para el desarrollo: Mejorar la calidad de la educación”).

Aumentar la rendición de cuentas de las escuelas es fundamental para que el mayor gasto en educación se traduzca en mejores resultados del aprendizaje. Los resultados de la prueba nacional estandarizada denominada Operativo Nacional de Evaluación (ONE) recién se publican dos años después de haberse administrado el examen y se basan en una muestra (excepto los correspondientes al último año del ciclo superior de la escuela secundaria). Estos resultados tienen muy poco impacto en el debate público y en la formulación de los planes de mejora escolar. Una alternativa de política con un costo relativamente bajo, tanto en términos monetarios como políticos, sería reformular ONE de manera que se base en un censo en los primeros grados, por ejemplo en tercer y sexto grado, para luego evaluar estos mismos grados cada año a fin de realizar comparaciones en el tiempo, e informar los resultados a todas y cada una de las escuelas del sistema pocos meses después del examen. Datos de Pakistán¹¹ y México¹² obtenidos recientemente indican que el uso de resultados de pruebas estandarizadas como instrumento de diagnóstico para elaborar planes de mejora escolar puede ser una medida eficaz para incrementar los resultados del aprendizaje.

La implementación de una carrera profesional docente también contribuiría a mejorar la calidad de la educación. En la región y en otros países se está recabando un cúmulo creciente de datos que indican que la carrera profesional docente es una opción de política eficaz para mejorar los resultados del aprendizaje. Sobre la base del éxito de las reformas que se realizaron para formular e implementar la carrera profesional docente en México y Chile, toda política orientada a mejorar la calidad de la enseñanza debería contener los siguientes elementos clave: seleccionar a los docentes a través de un proceso meritocrático; crear una

carrera profesional atractiva; reglamentar, supervisar y evaluar a los institutos de formación docente; incluir un período de formación como requisito para ejercer la profesión, y reforzar la formación de los docentes en el servicio.

En el nivel terciario, existe una alta correlación entre la excelencia de la educación superior y el crecimiento económico, el desarrollo y la integración global de las economías. La educación superior es un insumo importante en la acumulación de capital social y humano: está muy correlacionada con la buena salud, la confianza interpersonal, el interés político e incluso la democratización. Una educación terciaria eficaz, eficiente, diversa, accesible y de alta calidad también genera igualdad de oportunidades. La necesidad de mayor calidad, mayor relevancia y mayor responsabilidad, en un entorno caracterizado por la limitación de recursos y un extraordinario avance tecnológico convierten a la educación superior en un gran desafío para un país como Argentina. Particularmente en los próximos años, las prioridades serán las siguientes: i) encarar la disminución de la calidad ocasionada por el paso de sistemas diseñados para élites a sistemas de educación terciaria de masas; ii) priorizar las áreas académicas que tienen más demanda en el mercado de trabajo; iii) alinear los planes de estudio de las disciplinas de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas con los desafíos sociales, y iv) recopilar, procesar y difundir información.

Argentina reconoce que la innovación es un elemento fundamental para el crecimiento y ha puesto en marcha diversas iniciativas y programas para crear las condiciones propicias. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva cumple una función esencial en la administración de los recursos destinados a la innovación, así como en la coordinación de las instituciones de investigación y desarrollo. El Gobierno tiene varios objetivos en este aspecto: afrontar los desafíos sociales a través de la innovación, enfocar la mira en las áreas y sectores prioritarios para la innovación, y, en general, incrementar los recursos humanos, las competencias y el fortalecimiento de la capacidad. En los últimos años, Argentina ha logrado aumentar el gasto público en investigación y desarrollo. El gasto en educación terciaria también se acerca a los niveles medios de los países miembros de la OCDE¹³. Sin embargo, el gasto total en investigación y desarrollo sigue siendo bajo. Las

11 Andrabí y otros, 2014.

12 De Hoyos, García y Patrinos, 2015.

13 Véase OCDE, Science, Technology and Industry Outlook for Argentina, 2014.

Recuadro 8: Promoción del financiamiento a largo plazo para infraestructura y vivienda

Argentina tiene un problema de escasez de financiamiento a largo plazo, necesario para la realización de inversiones productivas en empresas, vivienda e infraestructura. Esta carencia limita el crecimiento económico. Crear un mercado de financiamiento a largo plazo cuando no existen soluciones rápidas es un proceso complicado. En consecuencia, en este recuadro la atención se centra en formular recomendaciones para transitar hacia un sistema financiero más maduro. Las prioridades iniciales son tres: i) evaluar los mecanismos de indexación y las cédulas hipotecarias para promover el financiamiento para la vivienda; ii) optimizar y reorientar el Programa de Crédito Argentino (PRO.CRE.AR.), y iii) atraer financiamiento privado para infraestructura.

La exitosa experiencia de México y Colombia en materia de indexación sirve de guía. En México, el “swap UDI” cubría a los prestamistas hipotecarios contra la falta de correlación entre salarios mínimos e inflación medida por el índice de precios al consumidor. En Colombia, el Banco Central administraba el Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH), un mecanismo de cobertura que permitía a los prestamistas comprar un tope máximo para las tasas de interés variables. De esa manera podían cubrir la falta de correlación entre obligaciones basadas en las tasas y los préstamos indexados por inflación. No obstante, Argentina tendrá que comprometerse a reducir la inflación y a elegir un ancla nominal adecuada antes de implementar un mecanismo de indexación.

Cédulas hipotecarias: el respaldo de títulos de deuda con flujos de efectivo dinámicos procedentes de préstamos hipotecarios o préstamos del sector público podría atraer a los bancos privados al mercado hipotecario. Durante décadas, Chile y varios países europeos han ofrecido préstamos garantizados. Recientemente, Brasil, Uruguay, Polonia, Turquía y Marruecos han seguido los mismos pasos.

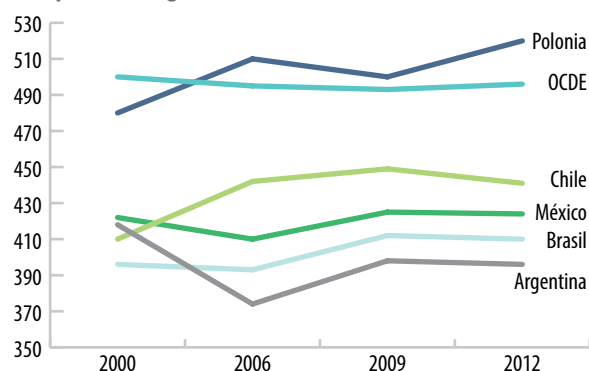
Argentina podría ampliar el programa PRO.CRE.AR. para el financiamiento de viviendas mediante el aumento de las tasas promedio y la reorientación de los subsidios. Se podrían ofrecer tasas más altas a las personas de situación económica más acomodada, mientras que los prestatarios de ingresos bajos y medianos podrían recibir un subsidio a la tasa de interés, posiblemente en el marco de un sistema de puntos. Se podrían otorgar incentivos a los bancos privados para que participen y den préstamos utilizando fondos propios. La emisión de títulos con un rendimiento cercano a la rentabilidad del mercado los haría más atractivos para los bancos comerciales y otros inversores institucionales. Permitir la participación condicional de otros bancos promovería la competencia en el mercado y la transferencia de conocimientos entre instituciones, lo cual maximizaría los resultados del PRO.CRE.AR.

El programa GENREN de la Corporación Andina de Fomento es un ejemplo de cómo atraer inversión privada al sector de infraestructura. El programa GENREN consiguió exitosamente movilizar fondos para centrales de energía renovable en pequeña escala. En Sudáfrica, el programa de generación de energía renovable por productores independientes de energía eléctrica (REIPPP) ha encauzado conocimientos especializados e inversiones del sector privado hacia proyectos de infraestructura desde 2011.

Los Gobiernos de Colombia y Perú han complementado el financiamiento de bancos privados para proyectos a largo plazo. La Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) de Colombia impulsa los bonos de proyectos de infraestructura a niveles de calificación crediticia aceptables para los inversores institucionales mediante el ofrecimiento de líneas de crédito y garantías parciales de crédito para proporcionar liquidez. Perú hace posible el financiamiento privado a largo plazo de carreteras de peaje, instalaciones de agua y saneamiento, hospitales y líneas de metro mediante la colocación de novedosos títulos respaldados por el Estado en los mercados de capital tanto nacionales como internacionales.

Fuente: Notas de políticas públicas para el desarrollo, Argentina: Elementos clave para promover el financiamiento a largo plazo.

Figure 20: Los resultados del aprendizaje en Argentina están por debajo de países comparables y de la OCDE



Fuente: Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) de la OCDE.

empresas argentinas no invierten lo suficiente en investigación y desarrollo ni en innovación. Además, el vínculo entre las empresas y los centros de investigación es débil. Continuar ampliando la capacidad de Argentina para generar innovación productiva ayudaría a aumentar la productividad y el crecimiento de las empresas.

C. Impulsar la productividad general de la economía argentina

Existe una importante brecha de eficiencia entre Argentina y las economías avanzadas. El Estudio regional sobre América Latina y el Caribe "What Is Preventing LAC from Converging to Higher Income Levels"¹⁴ muestra que las brechas de eficiencia de la región de América Latina y el Caribe y de Argentina podrían ser muy elevadas. Además de que las brechas de capital también son sustanciales, Argentina usa su capital existente de manera mucho menos productiva. Esa brecha de productividad explica aproximadamente la mitad de las diferencias de ingreso entre Argentina y Estados Unidos (véase el gráfico 21). Resulta aún más interesante destacar que este estudio muestra que el ingreso por trabajador de Argentina podría haber tenido un nivel dos veces superior al actual si el país hubiese tenido el mismo nivel de productividad total que Estados Unidos.

El crecimiento de la productividad es fundamental para que las empresas locales penetren los mercados extranjeros y aumenten su participación en esos mer-

cados. Por tratarse de un país de ingreso alto, Argentina no puede competir en los mercados internacionales sobre la base de un costo salarial bajo, a diferencia de los países del sudeste asiático, por ejemplo. Por ende, las empresas en Argentina deberían lograr mejoras importantes en términos de productividad a fin de llegar a nuevos mercados y sobrevivir en aquellos en los que ya tienen presencia.

La competencia es un motor crucial del crecimiento de la productividad y la innovación; sin embargo, el grado de competencia en los mercados argentinos se percibe débil. La competencia impulsa el crecimiento de la productividad mediante dos mecanismos: reasigna la participación de mercado hacia los productores más eficientes e induce a las empresas a volverse más eficientes a fin de sobrevivir. Argentina está ubicada en un puesto bajo en función de su grado de competencia en el Informe de competitividad global de 2014-2015. El país está en el puesto 132 de 144 en cuanto a la intensidad de la competencia local, en el 117 en cuanto al grado de dominación de mercado, y en el 137 en relación con la eficacia de su política antimonopólica¹⁵. Incluso comparado con países de PIB y PIB per cápita similares, como Polonia, Tailandia y Chile, la intensidad percibida de la competencia local en Argentina es baja.

Argentina podría contemplar la posibilidad de evaluar el sistema tributario actual para identificar oportunidades para promover la eficiencia y un aumento del valor agregado y de la producción. Como se indicó anteriormente, la carga tributaria de Argentina es una de las más altas de la región. Esto también refleja una mayor carga tributaria sobre el sector comercial, y podría afectar el nivel de formalidad y la producción. A fin de abordar estos problemas, también podrían explorarse las opciones tendientes a mejorar la administración tributaria.

Una mayor facilidad en el acceso a importaciones de bienes intermedios y de capital impulsaría la productividad de las empresas locales. En el sector industrial argentino los bienes intermedios y de capital importados son insumos esenciales de varias industrias. Por esa razón, facilitar el acceso a insumos importados de más calidad permitiría que muchas empresas locales aumentasen la eficiencia de sus pro-

14 Véase Araujo y otros, 2014.

15 Véase el Informe de competitividad global de 2014-2015 en la página 467.

Recuadro 9: Mejora de la calidad de la educación

El aumento de la disponibilidad de pruebas estandarizadas en muchos países de América Latina ha puesto los resultados del aprendizaje en el centro del debate sobre la política de educación. Mejorar los resultados del aprendizaje es una de las principales prioridades en Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, por mencionar solo algunos países. En México, por ejemplo, la asignación de recursos a las escuelas que participan en programas para fortalecer la administración escolar descentralizada se realiza en función de las tasas de retención y las variaciones interanuales en los resultados del aprendizaje. En Chile, a través del programa de subvención preferencial se hace un seguimiento de los resultados del aprendizaje en las escuelas desfavorecidas y se asigna asistencia técnica para mejorar su desempeño.

Argentina, sin embargo, parece ser una excepción a la tendencia general en América Latina. Los resultados de la prueba estandarizada ONE recién se publican dos años después de ser administrada y tienen muy poco impacto en el debate público para la formulación de las políticas educativas. El sistema podría mejorarse mediante la reformulación de la prueba ONE y la utilización de sus resultados como información de diagnóstico para los planes de mejora escolar. Por ejemplo, la prueba ONE podría basarse en un censo en los primeros grados, para luego evaluar los mismos grados cada año a fin de realizar comparaciones en el tiempo. Un aspecto más importante aún es que los resultados deberían entregarse a las escuelas pocos meses después del examen para que puedan tener un impacto.

La actual organización institucional del sistema de educación pública permite formular e implementar un enfoque basado en los resultados. El Ministerio de Educación de la Nación (MEN) podría asignar considerables recursos a los ministerios de educación provinciales (MEP) sobre la base de dos criterios: 1) la equidad, que capta las condiciones exógenas, como el número de alumnos y el nivel de pobreza de cada provincia y 2) la eficiencia, que se deriva de variables endógenas, como la tasa de retención y los resultados del aprendizaje. Esta estrategia solo es posible si el MEN crea un sistema de evaluación de la educación transparente y basado en un censo que pueda proporcionar a los MEP y las escuelas los instrumentos necesarios para identificar sus principales desafíos. El MEN podría complementar esta estrategia con asistencia técnica a las provincias más vulnerables que sufren graves limitaciones de capacidad.

Aprovechando la experiencia internacional (por ejemplo, de Chile y México), se podría formular e implementar una carrera profesional docente para elevar la calidad de la educación. Dado que el proceso de contratación de docentes es una prerrogativa de los MEP, el MEN podría desempeñar un papel importante en la formulación de la carrera profesional docente, incluida la definición de parámetros nacionales para la enseñanza, la elaboración de un examen nacional de competencia docente basado en los parámetros y un sistema nacional de evaluación de los docentes. A fin de crear los incentivos adecuados para implementar la carrera profesional, el MEN podría asignar los “suplementos salariales docentes” a las provincias teniendo en cuenta su grado de adhesión a la carrera profesional docente.

En el ámbito de la educación superior, una reforma del plan de estudios del ciclo superior de la escuela secundaria, que se aparte del modelo pedagógico con enfoque enciclopédico y se oriente hacia un enfoque basado en competencias, puede mejorar la retención escolar y la pertinencia (como se demuestra en Brasil, Chile y México). Este tipo de reforma permitiría crear un modelo pedagógico que proporcione las competencias que se requieren en una sociedad basada en los conocimientos. Un enfoque basado en competencias en el ciclo superior de la escuela secundaria y que ponga el acento en desarrollar competencias cognitivas y socioemocionales permitiría crear condiciones favorables para evitar que los alumnos, en particular los más vulnerables, abandonen la escuela. También podría proporcionar las competencias que se requieren en el mercado laboral, facilitando así la transición entre la escuela y el trabajo.

Fuente: Notas de políticas públicas para el desarrollo, Mejorar la calidad de la educación.

cesos de producción y mejoren la calidad de sus productos. La experiencia internacional ha demostrado que facilitar el acceso a bienes intermedios importados ha sido clave para desarrollar las industrias orientadas a la exportación.

El sector de la agricultura podría profundizar su ya importante papel en los mercados mundiales. Este sector se ve especialmente afectado por el acceso costoso y restringido a insumos importados críticos, como los pesticidas y los químicos. Además, la innovación local en el sector es complementaria de los insumos intermedios importados, lo que generaría subas en el rendimiento de algunos cultivos clave y elevaría la productividad del sector (véase el cuadro 5). Algunas medidas a corto y mediano plazo incluyen administrar los shocks de producción adversos de corto plazo a través de mejores esquemas de seguros; reducir los aranceles a las importaciones críticas a fin de impulsar la productividad en el corto plazo, y contemplar la posibilidad de reemplazar gradualmente los derechos de exportación con formas de impuestos que ofrezcan mejores incentivos, eliminando lentamente las cuotas a la exportación de cultivos clave, con el objetivo de alentar la producción (véase el capítulo 4: “Aprovechamiento de las ventajas comparativas de Argentina en materia de agricultura”).

Una mejora de la logística implica no solo bajar los costos y los tiempos de tránsito, sino también un mayor nivel de externalidades hacia otras economías. En un estudio reciente sobre logística regional se concluye que un aumento de un punto en el índice de desempeño logístico (IDL) podría generar un aumento del 35% de la productividad del trabajo¹⁶. Asimismo, se señala que existe una correlación positiva entre países y que la mayoría de los países latinoamericanos exhibe una importante brecha en términos de desempeño de logística y productividad laboral respecto de los países miembros de la OCDE.

El apoyo a un sistema de logística eficiente es fundamental para mejorar la competitividad, el comercio, la productividad y, en última instancia, el crecimiento y la creación de empleo. Los costos de logística son elevados en Argentina y el sistema carece de eficiencia, lo que genera dificultades al momento de exportar y también para acceder a los mer-

cados internos. Los costos de logística de Argentina, que según estimaciones se ubican entre el 12% y el 16% del PIB, son similares a los de otros países latinoamericanos, o incluso ligeramente mejores, pero son entre un 40% y un 50% más altos que el promedio de los países miembros de la OCDE. Utilizando el IDL como variable representativa de la eficiencia logística, algunos análisis recientes señalan la relación clara que existe entre la logística y los costos del comercio: a menor eficiencia de la logística, mayor es el costo del comercio¹⁷. Por lo tanto, una baja del desempeño en términos logísticos podría aumentar notablemente los costos del comercio y afectaría negativamente las exportaciones y la balanza comercial. Estos datos sugieren que existe un margen sustancial para mejorar la logística en Argentina.

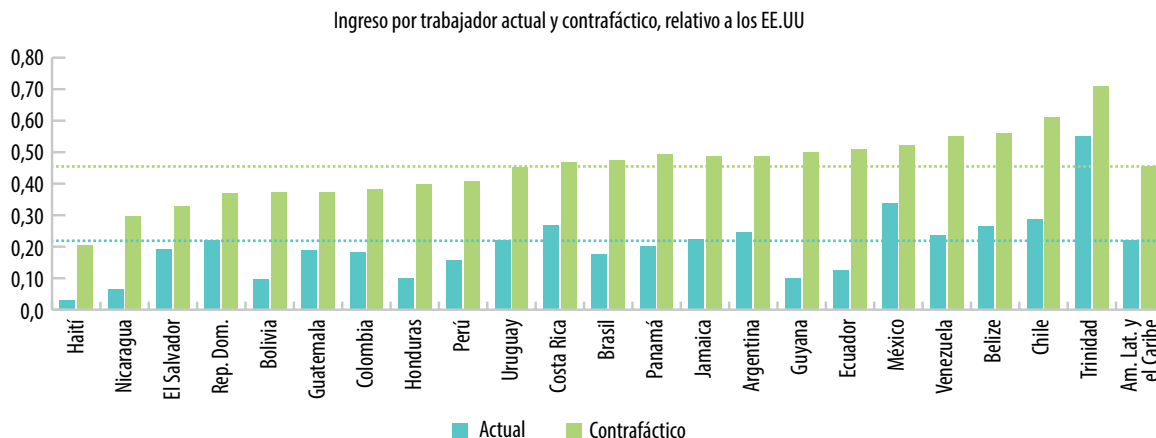
La reducción de los costos internos de transporte permitiría explotar mejor las ventajas comparativas de las economías regionales, promoviendo la diversificación y el crecimiento de los pequeños productores. Los costos de Argentina no solo son altos según los estándares regionales, sino que además aumentaron con el tiempo, lo que sugiere que existe margen para reducir los costos internos de transporte y mejorar la calidad de la logística en Argentina (véase el capítulo 8: “La logística en Argentina: Mirando hacia el futuro”). Una baja de los costos internos facilitaría que los productores de economías regionales envíen sus productos a las grandes ciudades argentinas, a los puertos y a las terminales. El menor peso de logística facilitaría el acceso a los mercados, aumentaría la rentabilidad y reduciría los precios para los consumidores. También ayudaría a diversificar la producción agrícola, en perjuicio de los cultivos tradicionales y a favor de nuevos sectores con un valor agregado potencialmente alto, y reduciría los costos fijos, que son especialmente perjudiciales para los pequeños productores.

La economía argentina exige una cadena de valor eficiente para los grandes productos a granel y servicios de logística para productos con mayor valor agregado, para mercados internos y externos. Algunas políticas de logística específicas podrían ejecutarse para mejorar el comercio y reducir los costos de transporte (véase el gráfico 18). La logística de carga, en especial para productos relacionados con la agroindustria, representa los principales flujos de

16 Latin American Economic Outlook, 2014. Logistics and Competitiveness for Development, OCDE, CAF, CEPAL.

17 The Global Enabling Trade Report 2014, Foro Económico Mundial.

Gráfico 21: Argentina tiene grandes brechas de capital y eficiencia en comparación con EE.UU.



Fuente: Araujo y otros, 2014. Actual: ingreso relativo por trabajador. Contrafáctico: capital relativo por trabajador, o ingreso contrafáctico relativo por trabajador con la misma PTF que los EE.UU. La calibración base para la muestra ampliada se toma de Caselli (2004). Las líneas horizontales indican las medias muestrales.

Cuadro 4: Las tasas de crecimiento de la productividad total de los factores en el sector agrícola han bajado (tasas de crecimiento, en %)

Año	Cultivos			Ganadería		
	Producción	Insumos	Productividad total de los factores	Producción	Insumos	Productividad total de los factores
1961-89	2,9	0,1	2,8	0,9	-0,1	1,1
1990-2001	4,4	0,5	3,9	1,6	0,5	1,1
2002-07	3,8	1,2	2,6	1,8	0,9	0,9
2008-13	1,3	-0,6	2,0	-0,6	0,4	-1,0

Fuente: Lema, 2015.

logística y depende actualmente de la logística basada en camiones. El aumento de la participación del transporte ferroviario en la matriz de fletes y la mejora del acceso del transporte terrestre a los puertos y las áreas metropolitanas serán desafíos clave a largo plazo. Las provincias del noroeste del país deben tratarse con especial atención, ya que los costos de logística están amenazando la competitividad de la región. Los procesos comerciales y aduaneros pueden mejorarse sustancialmente. Las plataformas multimodales preparadas para manejar fletes en contenedores y la administración de la cadena de frío respaldarían la diversificación industrial y mejorarían la distribución en zonas metropolitanas. Eso incluye el aumento de la capacidad de las terminales de carga de los aeropuertos. La promoción de un cambio modal a favor de medios de transporte más ecológicos y seguros también reduciría las externalidades negativas, como los choques en carreteras, la contaminación del aire y la congestión en zonas urbanas. Por último, la

profesionalización de la capacidad de planeamiento del sector público para recolectar y analizar datos contribuiría a la supervisión del desempeño de la logística nacional y a medir el impacto de las acciones de política, mejorando el diseño de políticas a futuro.

El aumento y la mejora de la conectividad también ayudaría a capturar los beneficios de la aglomeración urbana, lo que minimizaría los costos de congestión.

Argentina cuenta con una infraestructura vial deteriorada y los costos de transporte siguen siendo elevados, lo que genera obstáculos para que la mano de obra y las personas se muevan, en especial en las regiones más vulnerables del noreste. La conectividad deficiente es un obstáculo para la urbanización con una prestación de servicios adecuada, que es clave para reducir la pobreza en regiones postergadas. Los costos fijos elevados de la migración también generan efectos que frenan y dificultan la reducción de la congestión en zonas metropolitanas.

D. La habitabilidad de los espacios urbanos y cómo hacer de las ciudades un motor de crecimiento y creación de empleo

Las ciudades argentinas pueden ser decisivas para sostener el crecimiento económico inclusivo. Argentina, más del 90% de cuya población vive en centros urbanos, es uno de los países más urbanizados del mundo. Por lo tanto, el desempeño de las ciudades argentinas es crítico para la capacidad del país de crear mejores oportunidades económicas y elevar el nivel de vida de sus habitantes. No obstante, el crecimiento de las ciudades argentinas no parece verse acompañado de una transformación económica en materia de especialización ni transición hacia sectores de mayor valor agregado. Apenas el 30% de los empleos urbanos está en los sectores de bienes transables, que impulsan el crecimiento económico con productividad y salarios más altos. Ese bajo coeficiente se compara desfavorablemente con muchas ciudades prósperas del mundo (véase el gráfico 23). Por otra parte, el desarrollo espacial de las ciudades muestra una evolución marcada, caracterizada por una expansión desmedida y fragmentada. A la actual tasa promedio anual de crecimiento del 3,5%, las ciudades argentinas duplicarán su superficie edificada en 20 años. Este patrón de desarrollo espacial obstaculiza las economías de aglomeración e implica un costo elevado en lo que respecta a la provisión de servicios públicos, la inclusión social y el riesgo ambiental (véase el capítulo 9, “Liberando el potencial de las ciudades argentinas”).

Para fomentar el crecimiento económico a largo plazo es necesario identificar y aprovechar las ventajas comparativas de las ciudades, haciendo hincapié en los sectores de bienes transables, incluyendo servicios sofisticados y manufacturas. Se precisarán estrategias y políticas diferenciadas de acuerdo con la estructura económica y la tipología de las ciudades para promover la especialización y la complementariedad entre las distintas regiones y zonas urbanas. Identificar las ventajas comparativas de las ciudades en todo el sistema urbano permitirá formular una estrategia nacional que no se centre únicamente en Buenos Aires ni en las ciudades más grandes. La experiencia internacional demuestra que, además de los nacionales y provinciales, los Gobiernos locales también cumplen un papel crítico al momento de facilitar el desarrollo de conglomerados económicos que estimulen el desarrollo económico. Por lo tan-

to, una mejor coordinación de las políticas urbanas a nivel municipal y metropolitano debería contribuir a una mayor movilidad urbana.

En las ciudades argentinas, la expansión puede reducir las ventajas de las economías de aglomeración. En el gráfico 24 se sugiere una correlación negativa en la densidad económica y la expansión (la densidad económica se estima con la emisión lumínica nocturna por kilómetro cuadrado). Una posible explicación es que las externalidades negativas asociadas con la extensión superan las externalidades positivas asociadas con la densidad económica. Una correlación negativa similar se observa entre la expansión y la productividad del trabajo: los conglomerados que se expanden más que el promedio tienen una productividad menor que el promedio¹⁸. Estas conclusiones podrían sugerir que la expansión reduce las economías de aglomeración y desalienta la productividad de los hogares y las empresas, y se condicen con los estudios sobre la aglomeración y las consecuencias de la ampliación expansiva para la productividad.

La mejora de las políticas de transporte y vivienda debería contribuir a un crecimiento urbano sostenible. A fin de elevar la calidad y sostenibilidad del tránsito público, Argentina debería abocarse a fortalecer la Autoridad Metropolitana de Transporte de Buenos Aires, para coordinar el transporte público en un sistema integral, con miras a gestionar la demanda de vehículos y elevar la calidad y cantidad del transporte no motorizado. Reformar las políticas de vivienda será crucial para incrementar su eficiencia e integrarlas al desarrollo territorial. A mediano plazo, el nuevo Gobierno debería centrarse en formular una estrategia de vivienda y en apuntar a los segmentos de ingresos más bajos, mientras que el sector privado debería cobrar mayor protagonismo en la provisión de viviendas a nivel más general.

A fin de que las ciudades se conviertan en centros de crecimiento de la productividad, es esencial incrementar su habitabilidad reduciendo la pobreza, el delito y la violencia urbanos, y atacar la expansión del tráfico de drogas. La percepción de aumento de la inseguridad y de la violencia interpersonal y autoinfligida colocó a la seguridad entre las prioridades de las autoridades locales y nacionales (véase el gráfico 25). La violencia se manifiesta en la destrucción de vidas humanas y propiedades, con un efecto devastador so-

18 Se excluyen los valores atípicos.

Recuadro 10: La logística en Argentina: Mirando hacia el futuro

La mejora del desempeño de la logística en Argentina será producto de las políticas y de la inversión en tres áreas clave: i) infraestructura y servicios de transporte; ii) organización y funcionamiento de las actividades de logística, y iii) gestión de fronteras.

En el gráfico 22, a continuación, se muestra el impacto posible y el costo fiscal de diversas opciones. Las ganancias clave a corto plazo son las reformas institucionales y regulatorias que no exijan un nivel significativo de recursos financieros públicos, como la mejora de las aduanas y la optimización de la planificación y el seguimiento de la infraestructura nacional.

Por ejemplo, una parte importante del transporte de cargas se realiza en camiones, que eventualmente se topan con un sistema de cruce de fronteras ineficiente y desactualizado. Podrían hacerse inversiones tendientes a optimizar y modernizar ese sistema, en especial en la región andina.

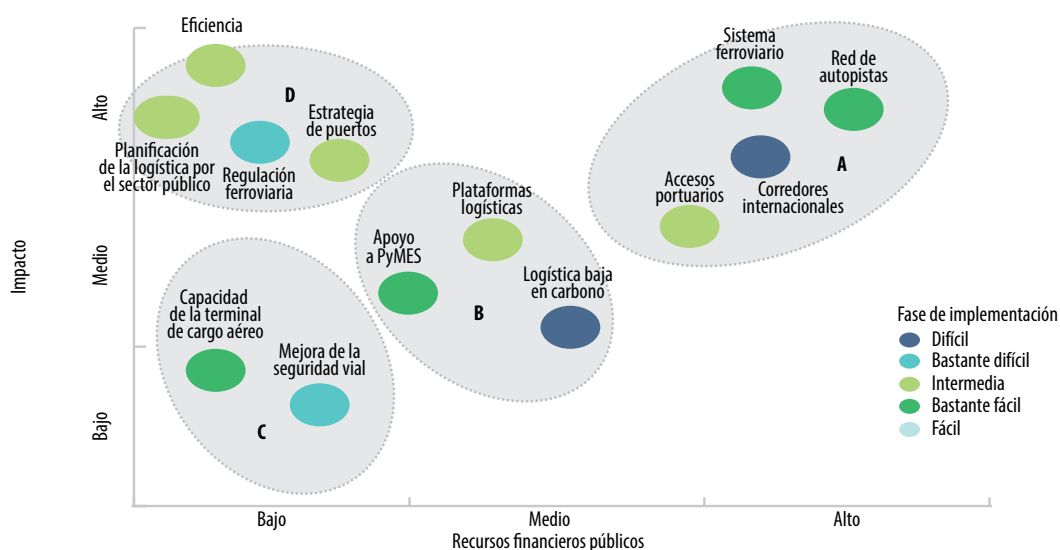
El proceso de planificación del transporte a nivel nacional podría mejorarse, aprovechando la creación del Instituto Argentino del Transporte. Sería necesario modernizar los procedimientos de recolección de datos y análisis. El seguimiento de la logística a nivel nacional será fundamental para medir el impacto de las políticas y mejorar el diseño de las estrategias de logística.

La reforma a largo plazo, que promoverá el desarrollo de medios de transporte más baratos (como el transporte ferroviario y el pluvial) y nuevos corredores comerciales (en particular hacia el Pacífico), tendrá un impacto importante, pero exige mayores niveles de financiamiento público.

Para las provincias del noroeste es importante la rehabilitación del ferrocarril Belgrano Cargas, la mejora de algunos corredores de carreteras y de los pasos fronterizos que conectan la región con Chile, Bolivia y Paraguay. La explotación petrolera, gasífera y minera de la Patagonia exige mejoras en el transporte ferroviario.

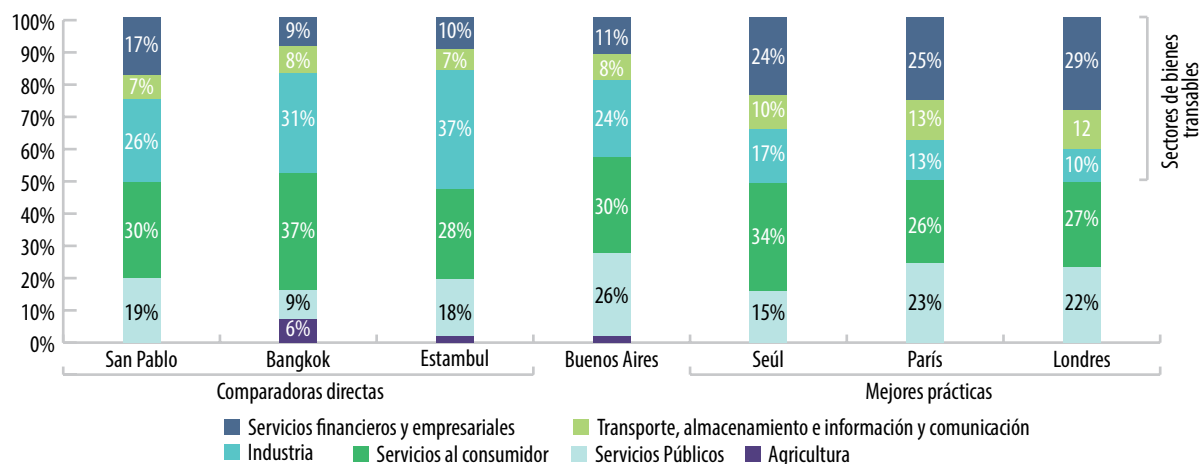
El reemplazo de la flota de camiones con medios de transportes más económicos, como vías ferroviarias y carreteras, también reduciría las externalidades negativas, como la contaminación del aire, las colisiones y la congestión.

Gráfico 22: Hay un amplio margen para mejorar la logística en Argentina.



Fuente: Estimación del Banco Mundial, Nota de políticas públicas para el desarrollo: La logística en Argentina: Mirando hacia el futuro.

Gráfico 23: Composición del empleo en Buenos Aires y ciudades comparadoras, 2012



Fuente: Análisis del equipo del Banco Mundial sobre la base de la EPH (promedio 2012-2014) y Oxford Economics (2014) para las ciudades de comparación (datos de 2012). Nota: el empleo en construcción se incluye en la industria a fin de garantizar la coherencia con los datos de OE para las ciudades de comparación.

bre el desarrollo humano, sobre todo entre la juventud urbana económicamente vulnerable y socialmente excluida. La necesidad de responder al delito y la violencia desvía recursos de inversión para infraestructura humana, social y urbana, y obstruye el progreso en materia de educación, protección social y protección de bienes públicos globales. Además, afecta marcadamente la actividad cotidiana de escuelas, clínicas y servicios básicos, y el uso de espacios públicos, sobre todo en los barrios marginales más necesitados. Las autoridades municipales y las escuelas, departamentos de salud y proveedores de servicios para la juventud que deben lidiar con las consecuencias de la violencia procuran instaurar soluciones. Un corpus creciente de datos científicos sugiere que la violencia y el uso de drogas pueden prevenirse de manera eficiente en función de los costos, y las iniciativas en marcha en Argentina ofrecen cimientos firmes para escalar la intervención.

pleo. En este trabajo se pusieron de relieve las posibilidades significativas que tiene Argentina de mantener y ampliar el progreso social logrado atendiendo desafíos macroeconómicos de corto plazo; instaurando un conjunto de reglas eficaces y transparentes de rendición de cuentas para el gobierno; ampliando el financiamiento a largo plazo y la inversión, sobre todo en logística e infraestructura; propiciando una fuerza laboral más educada y capacitada; incrementando la competencia y estimulando la productividad general de la economía, y convirtiendo a sus ciudades en motores de crecimiento y creación de empleo.

Comentarios finales

En su bicentenario, Argentina tiene la oportunidad de liberar su importante potencial para el desarrollo y revitalizar el crecimiento elevado e inclusivo. En este país de oportunidades será fundamental sostener el crecimiento elevado e inclusivo para la creación sostenible de empleo y para que la nación reencuentre el camino hacia la categoría de país rico. La importancia que Argentina concede al aprendizaje y al valor de la educación y el conocimiento proporciona una base excepcional para la iniciativa privada y la creación de em-

Recuadro 11: Liberando el potencial de las ciudades argentinas

Podría generarse más crecimiento económico mediante una mayor concentración de personas y empresas, y el aumento de productividad que ello conllevaría. Ese fenómeno se conoce como aglomeración. La urbanización de Argentina se caracteriza por mostrar un crecimiento horizontal, no vertical. Si bien las ciudades del país tienen un gran potencial no aprovechado para el crecimiento económico cuando se las compara con otras ciudades del mundo, para aprovechar ese potencial es necesario cambiar los patrones de crecimiento, tal vez a través del lanzamiento de una estrategia urbana nacional.

Es crítico formular mejores políticas urbanas que permitan a las ciudades argentinas cosechar los beneficios de la aglomeración, a fin de crear mejores oportunidades económicas y elevar el nivel de vida de sus habitantes. La urbanización fragmentada y de baja densidad también exacerba la desigualdad social y la exclusión, y plantea desafíos para la sostenibilidad ambiental por implicar más consumo de recursos, mayores emisiones y aumentar la exposición a desastres naturales.

La experiencia internacional indica que los Gobiernos locales son cruciales para facilitar el desarrollo de conglomerados económicos que estimulen el desarrollo económico, sobre todo en los sectores de bienes transables, como los servicios más sofisticados y las manufacturas.

Los Gobiernos locales disponen de diversos instrumentos para el desarrollo; entre ellos, las marcas ciudad (como en Bilbao y Curitiba), las estrategias de conglomerados económicos (como el sector de las ciencias biológicas en Boston), las estrategias de regeneración económica (como el distrito de innovación Plan 22@ Barcelona), la asociación con universidades (como el parque tecnológico Porto Digital en Recife, Brasil) y los incentivos para el traslado de empresas (como el Industrial Business Zone Relocation Tax Credit en Nueva York).

Un análisis reciente de la experiencia internacional realizado por el Banco Mundial arroja varias lecciones provenientes de ciudades prósperas de distintas regiones. Entre los estudios de caso se cuentan Bucaramanga (Colombia), Coimbatore (India), Kigali (Ruanda), Changsha (China), Gaziantep (Turquía) y Tánger (Marruecos). Esas ciudades muestran cómo facilitaron el crecimiento del empleo, la productividad y los ingresos a través de i) instituciones y regulaciones que mejoran el clima de negocios, ii) la oferta de infraestructura y tierras adecuadas para actividades económicas, iii) programas y políticas destinados a desarrollar capacidades e innovación, y iv) respaldo y financiamiento para las empresas.

La región ABC de São Paulo brinda un ejemplo eficaz de colaboración horizontal y enfoque ascendente de gobierno metropolitano en el que un conjunto de proyectos piloto de gestión de recursos acuíferos comunes fue generando cada vez más confianza entre los actores principales. La cooperación entre municipios para la gestión de desechos sólidos en Chubut (Rawson-Puerto Madryn-Dolavon-Gaiman-Trelew), Rosario, Misiones, Salta-Catamarca y Buenos Aires-La Plata son iniciativas que podrían ampliarse a otras áreas.

Dado que el déficit habitacional afecta a un cuarto de la población argentina, las políticas de vivienda serán fundamentales para determinar el desempeño y la sostenibilidad de las ciudades a largo plazo. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda 2013-2018 de México son buenos ejemplos de la coordinación institucional puesta al servicio de la expansión urbana sostenible.

Fuente: Notas de políticas públicas para el desarrollo: Liberando el potencial de las ciudades argentinas.

Gráfico 24: Los índices más altos de expansión se asocian con una menor densidad económica

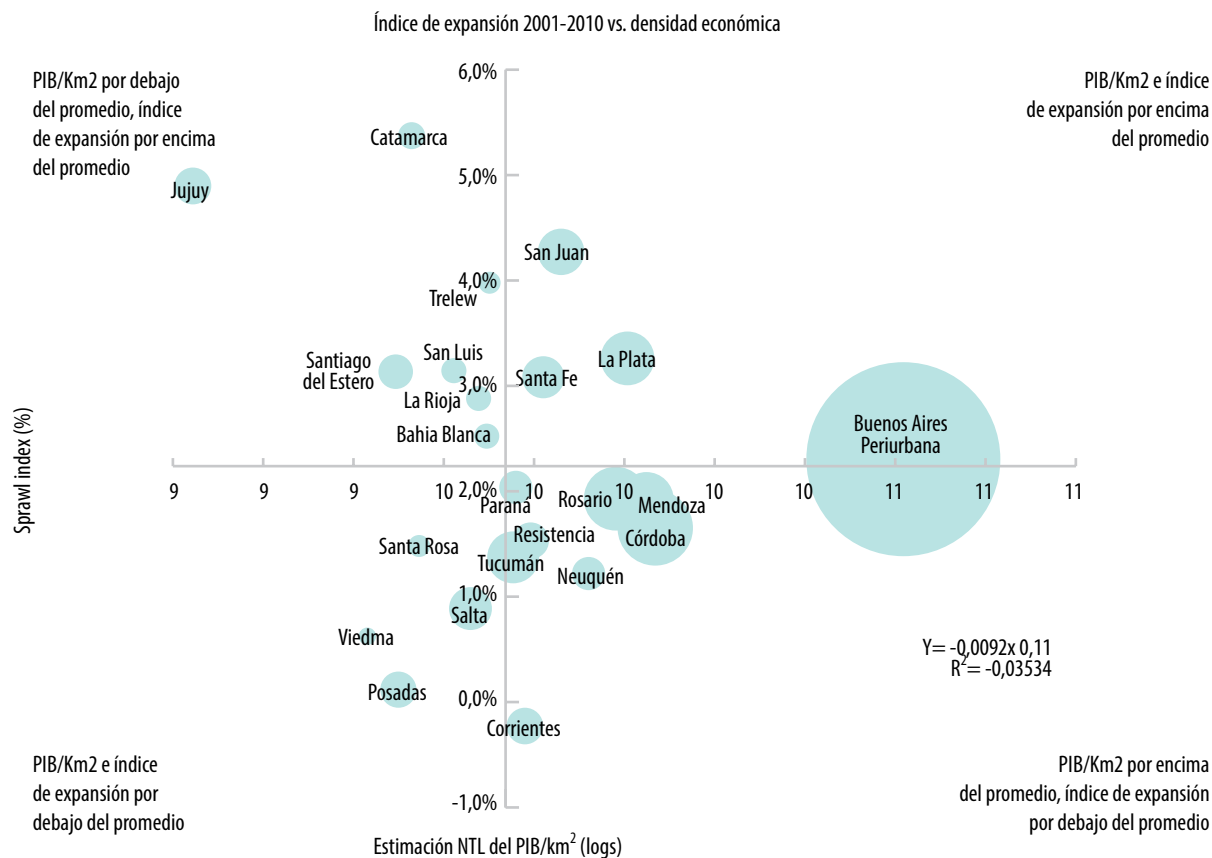
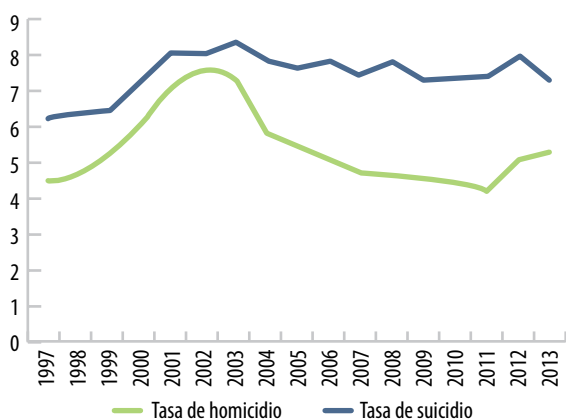


Gráfico 25: Tasa de homicidios y suicidios 1997-2003 (por cada 100000 habitantes)



Fuente: Ministerio de Salud.

Bibliografía

Papell, David H. y Ruxanda Prodan (2012). "The Statistical Behavior of GDP after Financial Crises and Severe Recessions", *The B.E. Journal of Macroeconomics*, Vol. 12 (3), pp. 1-29.

Harris, Max, Carmen M. Reinhart, y Kenneth S. Rogoff (2014). "Output Cycles and Financial Crises, 1800-2013", sin publicar.

Coppola, Andrea, Andresa Lagerborg, y Zafer Mustafaoglu (2015). "Estimating an Equilibrium Exchange Rate for the Argentine Peso", sin publicar.

Choudhri, Ehsan U. y Dalia S. Hakura (2006). "Exchange rate pass-through to domestic prices: Does the inflationary environment matter?", *Journal of International Money and Finance*, Vol. 25 (4), p. 614-639.

Frankel, Jeffrey A., David Parsley, y Shang-Jin Wei (2012). "Slow Pass-through Around the World: A New Import for Developing Countries?", *Open Economies Review*, Vol 23 (2), p. 213-251.

Navajas, Fernando (2015). "Subsidios a la Energía, Devaluación, y Precios", FIEL, Documento de Trabajo Nro. 122.

Taylor, John (2000). "Low Inflation, Pass-Through and the Pricing Power of Firms", *European Economic Review*, Vol. 44 (7), p. 1389-1408.

Mihaljek, Dubravko y Marc Klau (2005). "Exchange rate pass-through in emerging market economies: what has changed and why?", BIS, Documento de Trabajo Nro. 35.

Burstein, Ariel, Martin Eichengbaum, y Sergio Rebelo (2005). "Large Devaluations and the Real Exchange Rate", *Journal of Political Economy*, Vol. 113 (4), p. 742-784.

Puig, Jorge y Leandro Salinardi (2015). "Argentina y los subsidios a los servicios públicos: un estudio de incidencia distributiva", CEDLAS, Documento de Trabajo Nro. 183.

Lema, Daniel (2015). Informe preliminar presentado ante el Banco Mundial.

Araujo, Jorge A. De Thompson R., Ekaterina Vostroknutova, Konstantin M. Wacker, y Mateo Clavijo Muñoz, eds. (2015). *Understanding Latin America and the Caribbean Income Gap*, Washington D.C.: The World Bank.

1. El futuro de los subsidios residenciales en Argentina: Cómo beneficiar a los pobres de forma más eficaz y menos costosa

Andrea Coppola y Christoph Lakner, con la colaboración de Bernardo Díaz de Astarloa, Verónica Raffo, Camila Rodríguez, Lucía Spinelli y Martha Viveros

Resumen

Los subsidios se introdujeron en Argentina para amortiguar el efecto del aumento de los precios y proteger los ingresos de los pobres en una situación apremiante posterior a una crisis. Una década más tarde, una evaluación del sistema de subsidios permitió analizar unas opciones para mejorar su capacidad de ayudar a los pobres y, a la vez, evitar posibles distorsiones en los sectores de energía y transporte, a fin de asegurar el uso más eficaz de los recursos públicos y garantizar la sostenibilidad fiscal. En esta nota se consideran las consecuencias fiscales, distributivas y sectoriales de los subsidios en Argentina, y se proponen algunas opciones para fortalecer el sistema aprovechando la experiencia internacional y adaptando las recomendaciones al contexto de Argentina.

Entre 2006 y 2014, los subsidios a la energía y el transporte aumentaron de menos del 1% del producto interno bruto (PIB) a alrededor del 5% del PIB. Este aumento plantea un problema fiscal. Habida cuenta del déficit fiscal cada vez mayor y de las dificultades para obtener financiamiento externo, es recomendable utilizar los recursos públicos con cautela y eficacia. Algunos programas benefician eficazmente a los pobres (Programa Hogar), pero la cobertura de otros programas

puede mejorarse. Por ejemplo, los hogares del decil más alto reciben alrededor del 25% de los subsidios al gas canalizado, mientras que el decil más pobre recibe solo el 5% del monto total. Otorgar subsidios solo a aquellos que los necesitan es fundamental para utilizar en mejor forma los recursos públicos y permitir una reducción de los gastos públicos (por ejemplo, limitar los subsidios a la electricidad y el transporte al 40% más pobre de la población permitiría obtener un ahorro fiscal de alrededor del 1,4% del PIB).

En base a la experiencia internacional, se puede efectuar un examen de las tarifas integradas y modificar los sistemas actuales de fijación de precios del sector de energía eléctrica para reflejar los costos reales del suministro. Una reforma satisfactoria puede ser gradual e incluir, inter alia, una estrategia de comunicación, la despolitización de la fijación de precios, ajustes frecuentes y medidas compensatorias para los hogares más pobres.

Un aumento general de las tarifas del transporte público puede ir acompañado de subsidios específicos para los pobres. Sin embargo, una reforma satisfactoria debe abordar la fijación de precios de recuperación de los costos y las ineficacias intrínsecas de la oferta, a fin de mejorar la calidad del servicio y la sostenibilidad financiera. La reforma también puede incluir la gestión eficaz del transporte público a nivel metropolitano, presión competitiva y un giro hacia las tarifas integradas.

Objetivo y metodología

Durante los últimos años, se introdujo un amplio conjunto de subsidios para proteger a los hogares de la inflación y respaldar a sectores específicos de la economía argentina. En el cuadro A1 (en el anexo), se resumen las medidas más importantes en vigor durante la preparación de este estudio y se las clasifica en transferencias del Gobierno nacional al sector privado, medidas de respaldo relacionadas con los ingresos (exenciones y deducciones de impuestos), y sistemas específicos destinados a respaldar regiones específicas (Patagonia, Tierra del Fuego, La Rioja), sectores específicos (minería) u objetivos de políticas (respaldo a las pymes, espíritu empresarial de los jóvenes, investigación y desarrollo). Entre estas medidas, como se explica a continuación, los subsidios a la energía y el transporte han sido los más importantes en lo que se refiere a los costos fiscales, y han recibido la mayor atención en los debates de las políticas públicas.

El objetivo de esta nota de políticas públicas para el desarrollo es examinar el sistema nacional de subsidios a la energía y el transporte de Argentina, y recomendar algunas opciones normativas tendientes a mejorar su eficacia y eficiencia para beneficiar a los pobres y, a la vez, reducir su costo fiscal. En Argentina se introdujeron subsidios y se congelaron las tarifas para reducir el efecto de aumento de los precios en una situación apremiante después de una crisis. Tras la crisis de 2001, estas medidas fueron esenciales para proteger el poder adquisitivo real de los hogares. Una década más tarde, una evaluación de las consecuencias del sistema actual puede ser útil para analizar qué se puede hacer para mejorar aún más su capacidad de ayudar a los pobres y, a la vez, evitar posibles distorsiones en los sectores de energía y transporte, y asegurar el uso más eficaz de los recursos públicos.

El análisis realizado se basa en un examen de la evolución de los subsidios y su efecto en la economía; además, se considera la experiencia de las reformas de subsidios de otros países. En la primera sección, se analizan las consecuencias fiscales, distributivas y sectoriales del sistema actual¹. En la segunda sección, se proponen algunas opciones para mejorar el sistema en función de la experiencia internacional.

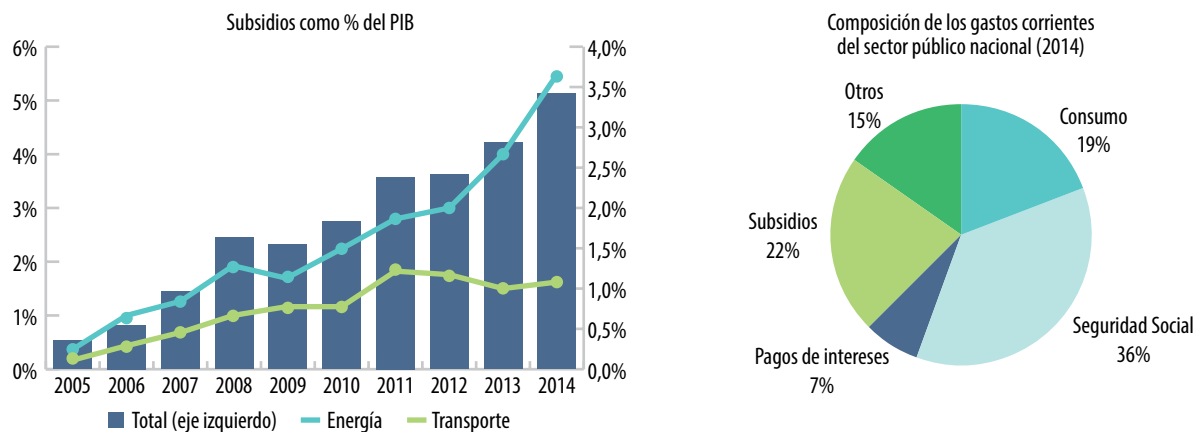
Consecuencias fiscales, distributivas y sectoriales del sistema actual

Consecuencias fiscales: ¿Puede Argentina hacer frente al nivel actual de subsidios?

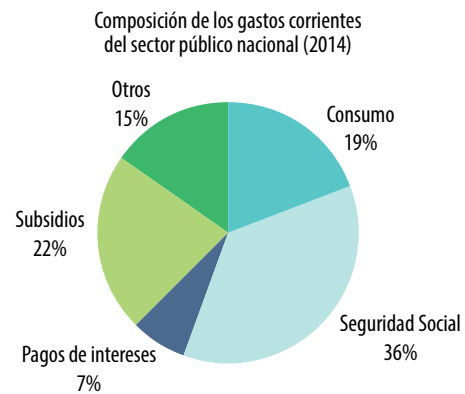
Los subsidios a la energía y el transporte fueron fundamentales para proteger a los hogares pobres de la inflación, pero su costo fiscal se incrementó rápidamente durante los últimos años. Con los mecanismos de emergencia que se introdujeron en 2002 se logró congelar las tarifas de energía y transporte, y a la vez, mantener la provisión de servicios públicos. Esto es un logro importante habida cuenta del período de crisis y

¹ Además de las consecuencias fiscales, distributivas y sectoriales, los subsidios tienen un efecto importante en lo que se refiere a las externalidades positivas o negativas. El análisis comparativo de las externalidades positivas (subsidios a combustibles limpios, eficiencia energética y transporte público) y las externalidades negativas (subsidios a combustibles contaminantes) relacionadas con los subsidios excede el alcance de esta nota, pero es un componente importante que debe considerarse al momento de diseñar una reforma de los subsidios.

Gráfico 1.1. El rápido crecimiento de los subsidios a la energía y el transporte es uno de los principales factores que generan el aumento de los gastos públicos



Fuente: Funcionarios del Banco Mundial según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, y la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).



de la necesidad de mantener el poder adquisitivo real de los pobres. Sin embargo, el costo de los subsidios se incrementó rápidamente durante los últimos años² debido a una serie de factores: el aumento de los precios internacionales de la energía; la disminución de la producción de gas natural local (lo que produjo un aumento de las importaciones³); el aumento de los costos operativos en el sector del transporte; y la creciente demanda de bienes subsidiados en el contexto de una economía de rápido crecimiento.

El rápido crecimiento de los subsidios a la energía, al parecer, es uno de los principales factores que generaron el aumento de los gastos públicos. Los subsidios han sido uno de los principales factores impulsores del rápido aumento de los gastos que se produjo durante los últimos años y, representan el segundo componente más importante de los gastos corrientes, después de la seguridad social (véase el gráfico 1.1). En 2014 los subsidios a la energía constituyeron alrededor del 15% del gasto público (eran menos del 3% en 2006), mientras que los subsidios al transporte pasaron de representar aproximadamente el 1% del gasto en 2006 a más del 4% en 2014.

² Entre 2006 y 2014, el costo fiscal de los subsidios a la energía en términos del PIB se septuplicó, del 0,5% del PIB al 3,6% del PIB, mientras que el costo de los subsidios al transporte se quintuplicó, del 0,2% del PIB al 1% del PIB.

³ Por ejemplo, los niveles de los subsidios aumentaron con el costo de las importaciones de gas, que prácticamente se triplicaron entre 2004 y 2010. Desde 2008, se agravó la escasez de gas natural producido en el país, y el Gobierno tuvo que complementar las importaciones de gas natural con el gas natural licuado, de mayor costo.

El surgimiento de desequilibrios fiscales y las dificultades para obtener financiamiento externo ponen en duda la sostenibilidad del sistema de subsidios analizado. Una comparación internacional del nivel de los subsidios a la energía indica que Argentina es más generosa que los productores de energía de la región (por ejemplo, Colombia y México) y de otros países (por ejemplo, Angola y Nigeria). ¿Puede Argentina hacer frente a los niveles de subsidios otorgados? Habida cuenta del déficit fiscal cada vez mayor y de las dificultades para obtener financiamiento externo, es recomendable utilizar los recursos públicos con cautela. Dado el creciente costo fiscal de los subsidios, es importante evaluar cuidadosamente el efecto distributivo y la eficacia de estas medidas a fin de recomendar posibles opciones para limitar el aumento de los costos y, a la vez, continuar protegiendo a los hogares de las conmociones externas y, en particular, de la inflación. Limitar el crecimiento de los subsidios⁴ es especialmente importante si se considera que los recursos que se destinan a los subsidios constituyen también un costo de oportunidad, dado que no se los puede utilizar para financiar inversiones fundamentales para promover el crecimiento inclusivo en el país (por ejemplo, en infraestructura).

⁴ En el cuadro A1, se incluyen las exenciones de impuestos en el concepto más amplio de los subsidios que se otorgan en Argentina. La reducción de las exenciones de impuestos ayudaría a mejorar la recaudación impositiva. No obstante, la evaluación de las exenciones de impuestos y su posible reducción (que podría tener importantes efectos distributivos) excede el alcance de esta nota.

Consecuencias distributivas: ¿El sistema actual llega a los pobres?

Los subsidios pueden ser un instrumento importante para proteger a los pobres. Sin embargo, en Argentina, una gran parte de los subsidios es absorbida por los segmentos de clase media y alta y los consumidores no residenciales. Luego de la crisis de 2001, el Gobierno congeló las tarifas de los servicios públicos para contrarrestar los efectos negativos en el poder adquisitivo real de los hogares⁵. Sin embargo, en su conjunto, estos subsidios no se han destinado solo a los hogares más pobres de Argentina, sino que se han distribuido entre todos los grupos de ingresos, y los grupos no pobres han recibido la proporción más elevada (véase a continuación). Además, cabe señalar que casi el 100% de los subsidios al transporte efectivamente beneficia a los hogares, mientras que en el caso de la electricidad y el gas natural, los hogares reciben menos de la mitad del subsidio. De acuerdo con las estimaciones de Navajas (2015), solo el 45% de los subsidios totales a la electricidad se destina a los hogares, y el resto es recibido por consumidores no residenciales.

Los subsidios representan una proporción mayor del consumo de los hogares pobres debido a las diferencias en los hábitos de consumo. Según un estudio reciente basado en datos de una encuesta de gastos de los hogares del período comprendido entre 2012 y 2013 y en información acerca de los subsidios de cuentas fiscales nacionales^{6,7}, los subsidios al agua, el saneamiento y el gas de red, al igual que algunos subsidios al transporte, se concentran entre los deciles más ricos⁸. Por ejemplo, los hogares del decil más alto reciben alrededor del 25% de los subsidios al gas canalizado, mientras que el decil más pobre recibe solo el 5% del monto total destinado a los hogares (véase el gráfico 1.2). Los subsidios a las garrafas de gas se destinan principalmente a los deciles más pobres que no tienen acceso a la infraestructura del gas de red. A su vez, los subsidios del Gobierno al transporte aéreo se concentran claramente entre los deciles más ricos. Por último, los subsidios a la electricidad se han distribuido de manera más uniforme entre los deciles; no obstante, sigue existiendo la necesidad de beneficiar a los pobres de forma

más eficaz⁹. Dado que los hogares de los deciles más pobres gastan una proporción mayor de sus ingresos en los bienes y servicios subsidiados, una reducción de los subsidios sin medidas compensatorias los afectará en mayor medida¹⁰.

Consecuencias sectoriales: ¿Existen incentivos apropiados?

Si bien los mecanismos de emergencia introducidos en 2002 lograron mantener el servicio de transporte público durante un período de crisis, un logro considerable, tuvieron algunas consecuencias negativas, en especial, los efectos en la eficacia de las operaciones.

Las evidencias internacionales señalan que los subsidios a la oferta, cuando se otorgan como financiamiento del déficit para mantener las operaciones existentes, pueden dar lugar a ineficacias y aumentos innecesarios de los costos reales. La experiencia en Argentina demuestra que el sistema de subsidios afectó la eficacia del transporte público. Dado que la fórmula de las compensaciones tarifarias incluía la cantidad de kilómetros recorridos, los operadores no han tenido incentivos para adaptar el suministro del servicio a la demanda (racionalizando las rutas), ya que toda modificación de esa naturaleza podría causar una reducción de las compensaciones que reciben. En este contexto, existen escasos incentivos para racionalizar las rutas, lo que podría dar lugar a una disminución del monto del subsidio recibido. Los operadores no tienen incentivos para controlar sus costos operativos, sobre todo teniendo en cuenta que los salarios son negociados directamente entre los sindicatos y el Gobierno, que cubre los aumentos salariales con subsidios adicionales, y se excluye a los operadores de la mesa de negociación.

La creciente carga fiscal relacionada con los subsidios operativos también ha generado una falta de inversión en la infraestructura del transporte público durante los dos últimos decenios. En lo que se refiere al transporte ferroviario de pasajeros, los datos de la autoridad de reglamentación del transpor-

5 Lombardi y otros (2014).

6 Puig y Salinardi (2015).

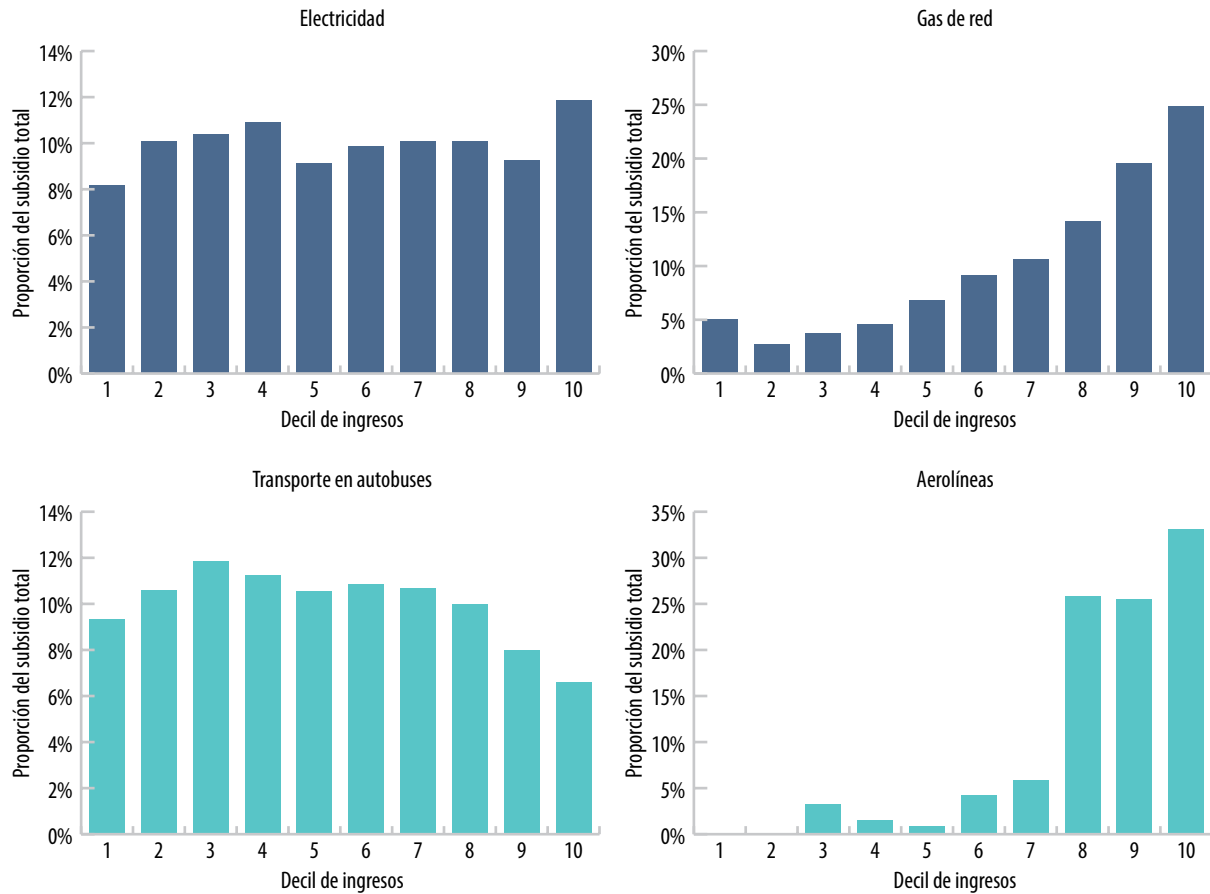
7 ASAP.

8 El resultado en el caso del gas canalizado es similar si se calcula el promedio entre 2003 y 2014, y se utilizan datos de gastos de los consumidores de 2004-05 (Hancevic y otros, 2015).

9 La incidencia distributiva de los subsidios a la electricidad ha mejorado en cierta medida, en comparación con los datos de gastos del período 2004-05 (Lombardi y otros, 2014), si se calcula el promedio del período de 2003-14 (Hancevic y otros, 2015), o si se utiliza la encuesta de gastos de 1996-97 (Marchionni y otros, 2008).

10 La principal excepción es el subsidio al transporte aéreo, que representa una proporción relativamente pequeña de consumo para los deciles pobres (Puig y Salinardi, 2015).

Gráfico 1.2: La incidencia distributiva de los subsidios seleccionados (por decil de ingresos)



Fuente: Puig y Salinardi, 2015.

te¹¹ indican que el suministro de transporte ferroviario (tren/kilómetro) ha disminuido ligeramente en las dos últimas décadas. El Subte de Buenos Aires necesita una ampliación desde hace años. El bajo nivel de inversión en la década de 2000 contribuyó a la lenta degradación de la infraestructura del sistema. En promedio, las inversiones alcanzaron los US\$ 50 millones anuales entre 2003 y 2010, la décima parte de los gastos necesarios para cubrir la depreciación de activos del Área Metropolitana de Buenos Aires. El retraso en las inversiones, y en algunos casos su ausencia, ha ejercido enormes presiones sobre el sistema de transporte público y, como resultado, la red ferroviaria suburbana y el Subte están sobrecargados de pasajeros y en pésimas condiciones. El bajo nivel de inversión también es evidente en la red de autobuses, donde se ha deteriorado la calidad del servicio, y las ciudades

sufren grandes presiones para satisfacer la demanda. Debido a la distancia desde el centro del Área Metropolitana de Buenos Aires hasta los suburbios pobres y a la dificultad del sistema de autobuses para llegar a los asentamientos empobrecidos y los barrios marginales, los pobres se ven desproporcionadamente afectados por el bajo nivel de calidad y acceso al sistema de transporte público, del que dependen para superar su exclusión¹².

En el sector de energía, la falta de mecanismos para trasladar los costos de generación a las tarifas afecta el desempeño del sector. Esta falta de coordinación puede enviar señales negativas a inversores y usuarios,

11 Comisión Nacional de Regulación del Transporte, www.cnrt.gov.ar.

12 Si bien, en promedio, una persona en el Área Metropolitana de Buenos Aires puede llegar al 34% de los trabajos en menos de 60 minutos usando el transporte público, habida cuenta de la distribución espacial de los empleos y los servicios de transporte, el segmento más pobre de la población solo puede llegar al 25% de los trabajos en el mismo tiempo.

e incluso puede fomentar el mayor uso ineficaz de la energía (en cierta medida, según la elasticidad de la demanda de los diferentes segmentos) y las emisiones. Asimismo, el congelamiento de las tasas de comisión del valor agregado de distribución (VAD) tuvo un efecto negativo en las inversiones en la transmisión y la distribución de electricidad realizadas por las empresas de servicios públicos de distribución de electricidad. Barril y Navajas (2015) consideran que las señales distorsionadas de los precios debidas a los controles de precios contribuyeron, en gran medida, a la reducción de la inversión y la producción de gas natural entre 2003 y 2013. Navajas (2015) muestra cómo los subsidios económicos¹³ de la última década han sido mucho más elevados que los subsidios fiscales (transferencias directas del Tesoro) y han introducido distorsiones. De acuerdo con las estimaciones presentadas, la demanda de generación de electricidad y de gas natural fue subsidiada por alrededor de US\$ 180 millones entre 2003 y 2014, de los cuales el 36% provino de transferencias directas y el 64% fue el resultado de no haber pagado totalmente a los proveedores el costo de oportunidad de la generación.

Hacia un sistema mejor: opciones basadas en la experiencia internacional

La reforma del sistema de subsidios es difícil, pero beneficiosa. En todo el mundo, los programas de subsidios tienden a convertirse en una “trampa política”, es decir, políticas inicialmente modestas que crecen rápidamente y se perpetúan¹⁴. Cuando los subsidios han existido durante mucho tiempo, los beneficiarios suelen considerarlos un derecho, y todo aquel que se beneficie del *status quo* muy probablemente se organizará para resistir cualquier reforma que apunte en la dirección opuesta. Además, reformar los subsidios es especialmente complicado en los países generadores de energía, donde los subsidios pueden verse como una forma de compartir la abundancia de recursos con el público. Al analizar posibles reformas, es importante considerar que la reducción de los subsidios (incluso los que favorecen a los ricos) puede tener un efecto negativo notable en los hogares pobres cuando el subsidio representa

una proporción importante de sus ingresos. Asimismo, la eliminación de los subsidios también puede afectar indirectamente a los segmentos pobres a través de la suba de precios de bienes y servicios, y debe reconocerse que cualquier reducción de los subsidios probablemente aumente la inflación, al menos, en el corto plazo. Sin embargo, también es cierto que los subsidios pueden ser una causa indirecta de inflación cuando el mayor déficit resultante se cubre mediante la creación de dinero. Como se analizó en las secciones anteriores, posiblemente exista un margen para mejorar el sistema actual beneficiando a los pobres y promoviendo la mayor eficiencia, y al mismo tiempo, tratando de limitar los costos fiscales relacionados. En esta sección, se proponen algunas opciones en función de la experiencia internacional. Tomando como base un examen realizado por Clements y otros (2013), en el recuadro 3 se incluye una descripción detallada de tres casos satisfactorios de reformas de los subsidios a la electricidad.

Subsidios a la energía

Una reforma de los subsidios puede tener un efecto significativo en los hogares pobres. Por lo tanto, las medidas de reforma deben tener en cuenta consideraciones socioeconómicas y priorizar diferentes subsidios según los efectos distributivos. Beneficiar a los pobres ha representado un desafío en muchos países. En Honduras y Guatemala, la admisibilidad para los subsidios a la electricidad se ha establecido en cantidades que sobrepasan ampliamente el consumo promedio de un hogar pobre; como resultado, más del 85% de la población de estos países recibe beneficios¹⁵. Para evitar el caso de Honduras y Guatemala, es importante evaluar debidamente el consumo promedio de los hogares pobres y asegurarse de que cada hogar tenga un sistema de medición independiente.

En Argentina, los hogares pobres pueden verse más afectados que los hogares no pobres por la eliminación de los subsidios. Como una aproximación gruesa, si los precios de la electricidad se duplican, la pérdida de bienestar sería de alrededor del 5% del gasto en el caso del decil inferior, en comparación con el 0,5% del decil superior¹⁶. Si, en cambio, la reforma se centrara en re-

13 Los subsidios económicos se definen como la diferencia entre el costo de oportunidad de la generación y el precio que se paga a los proveedores de energía.

14 Bril-Mascarenhas y Post (2015).

15 Pantanali y Benavides (2006).

16 En estas estimaciones se supone que la elasticidad de la demanda con respecto al precio es cero y, por esa razón, son un límite máximo de la pérdida de bienestar (o pérdida del excedente de los consumidores, para ser exacto). De acuerdo con Castro y Barafani (2015), el decil inferior destina alrededor del 5% de los

Cuadro 1.1: Ahorro fiscal (% del PIB) obtenido al eliminar los subsidios residenciales en el 60 % superior

Sector	Costo (% del PIB)	Proporción del subsidio destinada a los hogares	Proporción del subsidio destinada al 60 % superior	Ahorro fiscal
Electricidad	1,6 %	45,8 %	60,5 %	0,4 %
Gas de red	1,2 %	30,2 %	84,5 %	0,3 %
Colectivos	0,6 %	100 %	56,7 %	0,3 %
Trenes	0,4 %	100 %	73,6 %	0,3 %
Aerolíneas	0,1 %	100 %	95,5 %	0,1 %

Fuente: Cálculos de los autores basados en la ASAP, Castro y Barafani (2015), Navajas (2015), y Puig y Salinardi (2015).

ducir los subsidios del gas de red y la aerolínea, el efecto en los pobres será menor, ya que representan una proporción relativamente inferior de consumo para los hogares pobres (por ejemplo, véase el gráfico 1.2). Por lo tanto, desde el punto de vista distributivo, las medidas de reforma pueden abordar estos últimos subsidios en primer lugar.

A fin de beneficiar con más eficacia a los pobres, los subsidios en Argentina pueden basarse en los registros existentes de los programas sociales de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).

En el recuadro 1, se incluye una reseña de distintos enfoques para beneficiar a los pobres extraídos de varias experiencias internacionales, como así también sus ventajas y desventajas. Las tarifas bajas por consumo mínimo, que son tarifas subsidiadas para un primer bloque de cantidades consumidas (suficientes para cubrir las necesidades básicas), se han utilizado en muchos países y pueden ser una parte importante de una reforma a corto plazo. Sin embargo, para limitar las fugas hacia los hogares en mejor situación económica, el umbral debe definirse cuidadosamente, y es posible que dichas tarifas no sean adecuadas para todos los productos (según la universalidad de acceso). Las transferencias monetarias focalizadas no asignadas a fines específicos no distorsionan directamente las decisiones sobre consumo de los hogares. No obstante, quizá sea más difícil implementarlas debido a que los aumentos en la factura de servicios públicos pueden ser superiores a la transferencia en efectivo de compensación. Por lo tanto, en algunos contextos, como en el caso de Argentina, una transferencia específica para los hogares pobres mediante, por ejemplo, un descuento en la factura de ser-

gastos a la electricidad, en comparación con el 0,5 % del decil superior. Estas estimaciones se refieren solo al Área Metropolitana de Buenos Aires.

vicios públicos, puede ser más apropiada a corto plazo. La admisibilidad puede definirse utilizando los registros existentes de la ANSES, pero se pueden tomar medidas para beneficiar a los hogares pobres que no están cubiertos por estos programas (véase la nota de políticas públicas para el desarrollo sobre protección social)¹⁷. Por último, una parte del ahorro fiscal obtenido gracias a la reforma puede utilizarse para financiar los servicios públicos que son importantes para los hogares pobres¹⁸.

Asimismo, beneficiar a los pobres con más eficacia también será fundamental para reducir el costo fiscal de los subsidios.

Según cálculos aproximados, una reforma hipotética, que proteja completamente al 40% más pobre, puede implicar un ahorro fiscal de alrededor del 1,4% del PIB¹⁹. En esta reforma hipotética, se eliminan los subsidios en el 60% superior de la distribución del ingreso y se preservan los montos provistos al 40% más pobre, por ejemplo, a través de una transferencia social. El ahorro fiscal obtenido mediante una reforma de esta índole depende del tamaño general del subsidio y su incidencia distributiva. Como se observa en el cuadro 1.1, la implementación de esta reforma para la electricidad, el gas de red y el transporte (autobuses, trenes y aerolíneas) dará como resultado un ahorro fiscal general de alrededor del 1,4% del PIB²⁰. La reforma de

17 Castro y Barafani (2015) proponen una tarifa especial para los hogares de ingreso bajo, en la que la admisibilidad se define según la participación en los programas sociales.

18 Por ejemplo, en Filipinas, durante la reforma de los subsidios a la energía, se mantuvieron las becas universitarias para los pobres, entre otras medidas de compensación social.

19 Dado que, en la práctica, una parte de los subsidios probablemente sean captados por hogares que no pertenecen al 40% más pobre, la estimación del ahorro fiscal debe considerarse como un límite máximo.

20 Solo se considera una reforma de las tarifas residenciales. La división de subsidios entre consumidores residenciales y no residenciales (columna 3 del cuadro 2) se basa en Navajas (2015) y Castro y Barafani (2015).

Recuadro 1.1: Reseña de programas para proteger a los hogares pobres durante una reforma de los subsidios²²

Las transferencias de efectivo focalizadas, no asignadas a fines específicos, pueden ser el mecanismo menos distorsionador. En Argentina, ya existe un sistema de asistencia social con una base de datos bien mantenida de posibles beneficiarios; por lo tanto, las transferencias pueden desembolsarse con una escasa carga administrativa adicional. La eficacia del desembolso de las transferencias en efectivo a través del sistema de asistencia social, en lugar del descuento en la factura de servicios públicos, depende de la cobertura de los programas sociales. En Brasil, la transferencia de efectivo focalizada “Auxílio Gás” o “Vale Gás”, destinada a subsidiar la compra de garrafas de gas a principios de la década de 2000, se desembolsó a través de la red de protección social existente (*Bolsa Família*). De manera semejante, en 2015, Argentina comenzó a trasladar los subsidios a las garrafas de gas desde los productores hacia los hogares más pobres, con una transferencia directa no condicionada (el Programa Hogar, pagado a través de la ANSES) que se prevé que beneficie a aproximadamente 2,5 millones de familias.

Las transferencias focalizadas asignadas a fines específicos, como los descuentos en la factura de servicios públicos o las tarifas especiales para los hogares pobres, son una opción intermedia. Su carga administrativa es mayor, ya que las empresas de servicios públicos deben definir la admisibilidad u obtener información de los registros de seguridad social. Sin embargo, en comparación con las transferencias de efectivo no asignadas a fines específicos, posiblemente haya menos resistencia a una reforma de esta índole, ya que los hogares pobres verían un aumento menor en las facturas de servicios públicos.

Al brindar acceso universal a un servicio determinado, **las tarifas bajas por consumo mínimo** (tarifas subsidiadas para un primer bloque de cantidades consumidas, suficientes para cubrir las necesidades básicas) ofrecen el beneficio de la amplia cobertura de los pobres. En algunos países, estas tarifas bajas por consumo mínimo se combinan con un subsidio cruzado de aquellos que consumen más que el primer bloque. Sin embargo, las tarifas bajas por consumo mínimo pueden ser problemáticas, ya que en muchos países, incluidos Armenia, Honduras y Guatemala, se han producido fugas hacia los hogares no pobres²³. Por ejemplo, habida cuenta de la correlación relativamente baja entre el consumo de electricidad y los ingresos en Argentina (por ejemplo, véase el gráfico 2), la fuga de este tipo de subsidio hacia los hogares de ingreso más alto puede ser considerable²⁴.

los subsidios a la electricidad y el gas canalizado representaría aproximadamente la mitad de este ahorro. Si bien el sector de autobuses recibe subsidios más grandes que los trenes (del 0,6% frente al 0,4% del PIB, respectivamente), estos últimos están más concentrados en el 60% superior y, por ende, el ahorro fiscal resultante es similar.

Se puede evaluar una reducción de los subsidios a los clientes no residenciales. El costo fiscal de los subsidios destinados a los consumidores no residenciales es relevante (0,9% del PIB en el caso de los subsidios a la electricidad y 0,8% del PIB en el caso de los subsidios al gas de red). Por lo tanto, la reducción de los subsidios a los clientes no residenciales también puede conside-

rarse en una posible estrategia de reforma, teniendo en cuenta que tales subsidios pueden afectar a los consumidores residenciales si a) se ven reflejados en los precios actuales de bienes y servicios, o b) inciden en la inflación general, los niveles de actividad o el empleo. La estimación de los efectos de segundo orden en los clientes residenciales relacionados con una reducción de los subsidios a clientes no residenciales excede el alcance de esta nota, pero debe evaluarse cuidadosamente para minimizar posibles efectos adversos en los segmentos más vulnerables de la población.

21 Mensajes extraídos del recuadro 5.1 de Ruggeri-Laderchi, Olivier y Trimble (2013).

22 Clements y otros (2013); Pantanali y Benavides (2006).

23 Castro y Barafani (2015).

Se pueden mejorar los mecanismos de traslado en el sector de la energía para reducir gradualmente (y, con el tiempo, eliminar) los subsidios existentes a los combustibles utilizados en la generación de electricidad. En todo el mundo, se han diseñado e implementado diversos mecanismos de traslado, por ejemplo, 1) la transferencia de precios de mercado, donde los precios del suministro transferidos corresponden a los precios futuros previstos o a los precios reales (Guatemala, Argentina en el pasado); 2) la transferencia de precios de

contratos, donde los precios de los contratos pueden examinarse ex ante o ex post (los exámenes ex ante son mucho más transparentes); 3) la subasta de precios, que puede ser centralizada o descentralizada (como en Brasil, Chile y Perú); y 4) el traslado total, donde la empresa de distribución (o el comprador) puede recuperar el costo total de sus compras de energía eléctrica. Este último método se utiliza a menudo cuando la empresa de distribución tiene poco o ningún control sobre sus compras. Algunos ejemplos incluyen la transferencia de costos “razonable” (Filipinas), la reglamentación de la tasa de rentabilidad (India, Hong Kong) o el modelo de comprador único (Tailandia, Italia, Malasia). Las experiencias internacionales han señalado una tendencia actual hacia las licitaciones centralizadas. Sin embargo, esta opción solo es viable en la presencia de mercados desarrollados y competitivos. Si la competencia es limitada, la mejor opción disponible probablemente sería una transferencia total de costos según el modelo de “comprador único”. Independientemente del mecanismo que se seleccione, la característica más importante de un mecanismo de traslado es que refleje los costos reales del suministro.

Argentina puede sacar provecho de la reducción internacional actual de los costos del combustible para restablecer un mecanismo de traslado de la generación de electricidad y crear un sistema de nivelación de precios para disminuir el efecto de las variaciones de los precios de la energía en los usuarios finales.

Los fondos de estabilización de precios diseñados para capitalizarse cuando los precios son bajos y utilizarse cuando los precios son altos no han demostrado ser una estrategia satisfactoria de mitigación²⁴. Por ejemplo, Chile y Perú establecieron fondos de estabilización de energía y, en ambos casos, estos fondos se han abandonado debido al elevado nivel de transferencias fisca-

les adicionales que fueron necesarias para mantener la solvencia de los fondos²⁵. En el caso de Perú, el Gobierno estableció el Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles en 2004. Entre 2004 y 2011, el Gobierno transfirió US\$ 2.500 millones al fondo. En Chile, el Gobierno estableció el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles Derivados de Petróleo (FEPCO) en 2005. Debido al aumento de los precios del petróleo durante ese período, el Gobierno finalmente tuvo que transferir US\$ 1.200 millones al FEPCO para mantenerlo solvente antes de cerrarlo en 2010.

Los impuestos a los combustibles han demostrado ser más eficaces que los fondos de estabilización para reducir el efecto de las variaciones de los precios de la energía.

Tras reiterados intentos infructuosos de utilizar fondos de estabilización, el Gobierno de Chile ha adoptado un sistema de impuestos a los combustibles que gravan los combustibles para automotores y se ajustan mediante una fórmula transparente indexada según la inflación y los precios del petróleo. A fin de evitar una carga significativa de costos para el Gobierno, existe un límite para el déficit que puede surgir del impuesto (cuando los precios internacionales de los combustibles son más elevados que los nacionales) durante un período definido. Un enfoque similar tiene lugar en el Reino Unido y en otros países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, que han implementado un “impuesto a los combustibles específico relativamente elevado (y no ad valorem), que sirve para paliar automáticamente la inestabilidad de los precios del petróleo”²⁶.

En base a la experiencia internacional, se puede efectuar un examen integrado de las tarifas y modificar los sistemas de precios actuales para reflejar los costos reales del suministro. En el caso de la reforma de los sistemas de subsidios, las experiencias internacionales demuestran que estos procesos pueden ser políticamente complicados. A continuación se incluyen algunas enseñanzas recogidas en el plano internacional:

- Las reformas satisfactorias se han centrado en promover **la comunicación adecuada con el público**. Incluso cuando una reforma de subsidios logra beneficiar a los pobres, existen grupos que quedarán fuera del alcance de dichos programas, pero que pueden ser muy activos acerca de la reducción o la elimi-

24 Banco Mundial (2015).

25 *Ibidem*.

26 *Ibidem*.

nación de los subsidios. Por lo tanto, una estrategia eficaz de comunicación es esencial para mejorar las posibilidades de realizar una reforma satisfactoria. Por ejemplo, la promoción de estudios que evalúen la magnitud de los subsidios genera debate entre distintos sectores, lo que ayuda a formar consenso público. En este sentido, las experiencias de México y El Salvador son especialmente importantes. El Salvador implementó recientemente una reforma de los subsidios al gas que aumentó el bienestar de la mayoría de la población²⁷, pero no fue muy popular. Calvo-González y otros (2015) mostraron que el bajo nivel de información acerca de la reforma desempeñó un papel fundamental en las percepciones de las personas. El Gobierno de México logró cerrar la brecha entre los precios nacionales subsidiados del petróleo y los precios internacionales aprovechando la disminución de los precios del petróleo y elaborando una estrategia clara de comunicación. Dicha estrategia incluyó conferencias y comunicados de prensa del Ministerio de Hacienda en los que se destacaban los efectos regresivos y el elevado costo fiscal, en preparación para la reforma, y comunicaciones mensuales para facilitar un camino de ajuste gradual y transparente luego de la implementación de la reforma. La comunicación clara y oportuna de las medidas de compensación que se adoptarán también es fundamental para obtener apoyo antes de una reforma.

- La decisión de reformar los subsidios debe comunicarse formalmente para **reducir los riesgos de modificación de las políticas**. México incluyó un programa de eliminación de subsidios en la legislación nacional aprobada en 2014, lo que tornó más difícil la modificación de dicha política. En Nigeria, Indonesia y Gabón, donde los subsidios se eliminaron a través de medios menos formales, la reforma se cuestionó, nunca se aplicó, se demoró o se ignoró. Existen otros enfoques, como el acuerdo sobre precios con los distribuidores de combustible de Marruecos, pero la legislación puede ser la manera más formal de reducir los subsidios.
- Para evitar que los subsidios vuelvan a aparecer en caso de crisis, también es necesario **despolitizar los precios**. Esto se puede lograr, por ejemplo, diseñando una fórmula adaptable que automatice los pre-

cios de los productos energéticos y estableciendo órganos independientes (como en Armenia y Kenia, donde se crearon comisiones reguladoras independientes para determinar las tarifas).

- **Se pueden anunciar regularmente los precios**, en un formato de fácil acceso. Incluso cuando no haya modificaciones, los precios pueden anunciarse en una fecha específica, establecida previamente. Las experiencias de algunos países (Indonesia y Malawi) demuestran que la falta de una comunicación clara introdujo incertidumbre en cuanto a los niveles de precios.
- **Se pueden ajustar frecuentemente los precios minoristas internos de los productos derivados del petróleo**. Esto incrementa las posibilidades de que el Gobierno aumente los precios e introduzca disciplina, y reduce las probabilidades de que el Gobierno detenga o desacelere los ajustes de precios. En el caso de Malawi y México (precios del gas licuado de petróleo), los aumentos no fueron frecuentes, lo que produjo un mayor impacto en los consumidores cuando finalmente se aumentaron los precios.
- Se puede elaborar y cumplir una **fórmula transparente para establecer los precios**. Cada semana, Chile y Nigeria publican y actualizan toda la información necesaria para calcular los subsidios.
- **Se deben analizar los aspectos socioeconómicos**, pero no a través de subsidios universales de precios (véase el recuadro 1.1).
- Se pueden acompañar los planes de eliminación de subsidios a la energía con **políticas de eficiencia energética acertadas** (por ejemplo, un plan de renovación de electrodomésticos como se aplicó en México junto con la reducción de los subsidios, o fondos de eficiencia energética para fomentar las inversiones en eficiencia energética por parte del sector industrial y comercial) para ayudar a los consumidores a reducir la cantidad de energía utilizada y compensar el aumento de las tarifas de la energía.

También se pueden considerar las siguientes medidas de fijación de precios para una reforma de los subsidios a la energía en Argentina. Por ejemplo, se podría implementar una tarifa baja por consumo mínimo para los segmentos vulnerables del sector residencial (a tra-

27 Tornarolli y Vázquez (2012).

vés de subsidios cruzados intrasectoriales o transectoriales, o mediante el financiamiento directo del Gobierno nacional) como medida temporal para reducir el efecto del proceso de la eliminación de subsidios en los pobres. Asimismo, se pueden descongelar las tasas de comisión del VAD para promover las inversiones en la transmisión y la distribución. Finalmente, en la reforma se puede considerar el posible financiamiento de mecanismos para impulsar la penetración en el mercado de la energía limpia.

En general, la experiencia internacional demuestra que el establecimiento de la secuencia correcta y el momento de la eliminación de los subsidios han sido esenciales para lograr el éxito. Con el fin de estabilizar la inflación, los aumentos de precios pueden orientarse a los productos que son menos pertinentes para los pobres. En Perú, por ejemplo, se eliminaron los subsidios a la gasolina con índice elevado de octano que se utiliza para los vehículos de lujo. En Argentina, se pueden reconsiderar los subsidios al gas de red (o a los pasajes aéreos), a los que acceden principalmente las clases media y alta. En el caso de la electricidad, los aumentos de tarifas pueden aplicarse inicialmente a los grandes consumidores. Dado que la liberalización de los precios se relaciona con la inflación, las reformas de subsidios más satisfactorias deben sus logros a un enfoque gradual y programado, tendiente a reducir la oposición pública. En Brasil, las reformas de la fijación de los precios de los combustibles durante la década de 1990 incluyeron, en primer lugar, la liberalización de los mercados de productos derivados del petróleo utilizados principalmente por las industrias; un par de años más tarde, la gasolina utilizada por el público en general, luego, el gas licuado de petróleo en 1998 y, por último, el diésel en 2001.

Subsidios al transporte público

A fin de equilibrar las necesidades de sostenibilidad económica y social en el transporte público, las ciudades pueden establecer tarifas de recuperación de los costos, pero ofrecer subsidios a la demanda para segmentos específicos de la población. Los argumentos en contra de los subsidios a la oferta pueden incluir la necesidad de limitar la carga fiscal, habida cuenta de los recursos limitados y las necesidades encontradas, y la necesidad de concentrar los subsidios donde sean más necesarios desde el punto de vista social²⁸. Por lo

28 Banco Mundial (2002), Serebrisky y otros (2009), Gwilliams (2012), Mehdiratta y otros (2013).

tanto, un enfoque consiste en intentar establecer tarifas de recuperación de los costos, pero ofrecer subsidios a la demanda para segmentos específicos de la población. Esto, sin embargo, introduce complicaciones adicionales, y la experiencia hasta la fecha con los subsidios a la demanda es ambivalente; estos subsidios no siempre han dado los resultados previstos debido a las dificultades para identificar con exactitud a la población que ha de cubrirse con ellos y a los graves errores con respecto a la inclusión o la exclusión de los beneficiarios²⁹.

Recientemente, algunos instrumentos más avanzados de selección de beneficiarios (índices de comprobación indirecta de los medios económicos) utilizados para la ejecución de otros programas sociales se han empleado de manera satisfactoria para llegar a los posibles beneficiarios, y la adopción progresiva de tarjetas inteligentes en el transporte público ha permitido la personalización y la ejecución de diferentes estructuras de subsidios (fijos, por hora del día o tipo de ruta, una cantidad determinada de viajes gratuitos o con descuento, etc.). En general, en el diseño de estos planes de subsidios, se pueden tener en cuenta los siguientes aspectos: la eficacia del plan, en lo que respecta a llegar a la población indicada (considerando los errores en términos de inclusión y exclusión), la eficiencia (proporción del subsidio total que obtienen los pobres, el índice de asequibilidad del transporte³⁰), el efecto financiero (el efecto de los subsidios en el número de pasajeros, los costos operativos y los ingresos totales), y la consideración de la fuga y el uso indebido de los subsidios³¹. Por último, en lo que se refiere a los efectos financieros, también se debe prestar atención a la forma de financiar el plan de subsidios; lo ideal es que los fondos provengan de la generación de subsidios cruzados de los usuarios de vehículos privados (cargos de estacionamiento, cobro de tarifas por congestión y multas) para los usuarios del transporte público, y luego utilizar esos fondos para mejorar los sistemas de transporte público y financiar planes de subsidios destinados a segmentos específicos de la población. En Argentina, el Ministerio del Interior y Transporte dictó reglamentos para crear categorías sociales como grupos de receptores de subsidios a la demanda basados en los programas sociales de la ANSES, a través de la tarjeta inteligente del Siste-

29 Mehdiratta y otros (2013).

30 El índice de asequibilidad del transporte es una medida del impacto financiero (gastos del transporte público) de un sistema estándar de viajes y una buena indicación de la asequibilidad que el plan de subsidios proporciona realmente.

31 Mehdiratta y otros (2013).

ma Único de Boleto Electrónico (SUBE); sin embargo, las tarifas para el resto de la población continúan teniendo un alto nivel de subsidio. En Bogotá, Colombia, las tarifas para la población en general se aproximan más a la recuperación de los costos, pero se otorgan subsidios destinados a los pobres para aquellos que más los necesitan. En el recuadro 1.2, se muestran algunas de estas cuestiones de diseño e implementación.

El aumento general de las tarifas del transporte público y los subsidios específicos para los pobres pueden ir acompañados de reformas tendientes a abordar la fijación de precios de recuperación de los costos, las ineficacias de la oferta y las cuestiones de calidad; una mayor presión competitiva puede ayudar a promover esto. En el caso de Argentina, un aumento de la tarifa general, con una tarifa reducida para segmentos específicos de la población, probablemente no llegue a precios de recuperación de los costos, y se puede esperar un rechazo de la población que paga una tarifa más alta si no se mejora la calidad del servicio. Se pueden introducir presiones competitivas mínimas, exigiendo normas comparativas o de desempeño a los proveedores tradicionales y preferidos, o formas más directas de competencia, como la licitación de rutas exclusivas o franquicias, o bien, permitir la entrada de operadores nuevos³².

La experiencia internacional muestra que las presiones competitivas han sido un poderoso instrumento para abordar las ineficacias de la oferta y mejorar la calidad. La mejora de la eficacia de las empresas y compañías del Estado reducirá su necesidad de recibir subsidios para compensar sus ineficacias. Ciudades como Londres (Reino Unido), Estocolmo (Suecia) y Copenhague (Dinamarca) han introducido regímenes competitivos para generar una mayor eficacia en el contexto de subsidios operativos; los costos por unidad de producción bajaron entre el 20% y el 40%, y los niveles de servicio se mantuvieron o se mejoraron³³. Por ejemplo, Londres logró reducir los subsidios operativos casi un 40% en sus servicios de autobuses durante el período 2008-13 mediante la implementación de un régimen competitivo que incluyó la nueva licitación permanente de las rutas de autobuses³⁴, la duración breve de las

franquicias (5 años como máximo) y la introducción de un sistema de penalidades y recompensas basado en normas de calidad (hasta el 15% en bonificaciones; hasta el 10% en multas) (Transport for London, 2014). En América Latina, ciudades como Bogotá, Santiago de Chile y Lima han utilizado los beneficios conferidos por las nuevas inversiones en infraestructura para mejorar los incentivos a la eficacia destinados a los operadores y racionalizar y renovar la flota de autobuses. Ciudades como estas han llevado a cabo un proceso de licitación con las empresas del ramo y, de este modo, les aseguraron que cumplirán una función en el sistema nuevo, pero han incluido en los contratos un esquema de remuneración y normas de desempeño para obtener mayor disciplina. Estas son algunas de las enseñanzas aprendidas en este proceso: el nivel de eficacia obtenido depende de la competitividad del proceso de licitación, y en este sentido, se deben preferir las duraciones breves de los contratos con nuevas licitaciones frecuentes; en segundo lugar, el sistema de penalidades y recompensas debe ser creíble, exigible y significativo; por último, las tarifas de “recuperación de costos” generalmente han cubierto los costos no operativos de capital (es decir, renovación y desguace de la flota, infraestructura como depósitos/terminales), cuando se deben considerar otras fuentes de financiamiento para estos costos.

El cambio desde un mecanismo de subsidios a la oferta hacia un mecanismo de subsidios a la demanda brinda una oportunidad ideal para que las autoridades adopten una mejor estructura de tarifas y servicios integrados. A largo plazo, es conveniente que la autoridad de gestión, ya sea la Autoridad Metropolitana de Transporte o las jurisdicciones separadas existentes, tenga un control más firme de la estructura y la calidad del servicio que se brinda. Esto puede lograrse estableciendo acuerdos contractuales entre las autoridades y los operadores, y afirmando que los derechos de las rutas pertenecen a las autoridades públicas y no a los operadores individuales, como sucede actualmente. Los operadores y las autoridades acordarían prestar servicios en virtud de contratos a mediano plazo que incluyan estructuras de incentivos adecuadas, como se analizó anteriormente, un esquema de remuneración y un sistema de penalidades y recompensas para los operadores³⁵. Además, la adopción de subsidios a la demanda y el aumento de las tarifas para la población en general ofrecen una oportunidad ideal para que las autoridades

32 Véase Gwilliams (2015).

33 Banco Mundial (2002).

34 Cada año se licita aproximadamente el 20% de las rutas; cada ruta se licita de forma individual; los contratos de rutas se ofrecen por cinco años. Posible prórroga de dos años que depende del buen desempeño (Transport for London, 2014).

35 Gómez-Lobo y Briones (2014); Briones y Gómez-Lobo (2013).

Recuadro 1.2: Subsidio al transporte público favorable a los pobres en Bogotá

En Bogotá, las tarifas para la población general se aproximan a la recuperación de los costos; sin embargo, recientemente, se ha implementado un sistema de transporte público subsidiado para los pobres. De hecho, los hogares de las zonas más pobres de la ciudad gastan un porcentaje mayor de sus ingresos en transporte, entre el 16% y el 27%, en comparación con un máximo del 4% en las zonas relativamente más ricas. Además, la población de los estratos de ingresos más bajos generalmente viaja menos, y en el caso de los viajes más largos, camina o va en bicicleta. Por ende, en febrero de 2014, el Distrito de Bogotá en Colombia puso en marcha un programa de subsidios al transporte “favorables a los pobres”. El programa se basa en dos aspectos fundamentales: i) la adopción de tarjetas inteligentes electrónicas, y ii) la experiencia nacional obtenida con otras campañas contra la pobreza, como los programas de transferencias monetarias condicionadas, que utilizan el sistema y la base de datos de focalización en la pobreza del país (el Sistema Nacional de Selección de Beneficiarios o SISBEN, un índice de comprobación indirecta de los medios económicos).

Página web donde se explica el subsidio al transporte público para los beneficiarios del SISBEN 1 y 2.

Los beneficiarios, denominados “usuarios del SISBEN 1 y 2” pueden recibir un subsidio al transporte público de COP 900 (900 pesos colombianos) por viaje (lo que equivale a US\$ 0,35), con un límite máximo de 40 viajes por mes (en promedio, esto representa un descuento del 50% para los servicios de carreteras troncales y un descuento del 60% para los servicios de caminos secundarios en las horas punta). La tarjeta también está programada con un viaje “a crédito” gratuito que puede utilizarse a partir de la primera recarga de la tarjeta. El monto del subsidio otorgado se determinó mediante un análisis en el que

Página web donde se explica el subsidio al transporte público para los beneficiarios del SISBEN 1 y 2

BENEFICIOS DE TRANSPORTE PARA PERSONAS SISBENIZADAS.

INCENTIVO: \$900 por viaje

Los beneficiarios del incentivo:

1. SERVICIOS DE CARRETERAS TRONCALES
2. SERVICIOS DE CAMINOS SECUNDARIOS
3. VIAJE A CRÉDITO
4. SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO
5. SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO

Procedimiento para solicitar el beneficio:

1. Solicitar el beneficio en los centros de atención al usuario.
2. Verificar la información personal y el estado del SISBEN.
3. Recibir la tarjeta inteligente de transporte personalizada.
4. Recargar la tarjeta en los puntos de venta móviles.
5. Utilizar la tarjeta en los servicios de transporte público.

se evaluó, sobre la base de perfiles de elasticidad de la demanda, el efecto del subsidio en el número de pasajeros, los costos operativos y los ingresos del sistema, y el espacio fiscal para la implementación del subsidio. En consecuencia, las personas que son admisibles deben solicitar el subsidio y, posteriormente, reciben una tarjeta inteligente de transporte personalizada. Si bien el conjunto de datos del SISBEN incluye la dirección de los posibles beneficiarios y, en teoría, las tarjetas pueden enviarse por correo a todo el universo de posibles beneficiarios, Bogotá decidió utilizar el mecanismo de autoselección durante la puesta en marcha inicial del subsidio para controlar el posible uso indebido del subsidio, tener una mejor apreciación de los recursos necesarios y mitigar el impacto fiscal, ya que cada tarjeta que se emite debe pagarse al concesionario de la gestión de cobro de pasajes. Asimismo, para limitar el uso indebido del subsidio, la tarjeta, una vez validada, no se puede utilizar en la misma estación/máquina de validación en un período de 30 minutos. Los posibles beneficiarios pueden obtener la tarjeta en los centros del Gobierno local, en los depósitos de Transmilenio Terminal, o bien, en alguno de los puntos de venta móviles (camionetas) que continuamente distribuyen las tarjetas inteligentes en los vecindarios remotos. Una vez que la identificación de un posible beneficiario se valida en la base de datos del SISBEN, el beneficiario recibe la tarjeta inteligente en un plazo aproximado de tres días hábiles.

implementen un sistema de tarifas integradas, es decir, un sistema donde, por definición, la tarifa de un viaje de dos etapas, independientemente de la modalidad utilizada, es inferior a la suma de las tarifas individuales de las dos etapas. En la actualidad, la estructura de tarifas existente no fomenta los intercambios, y solo alrededor del 14% de los viajes que se realizan en el Gran Buenos Aires utilizan varias modalidades o etapas. Esta cuestión puede abordarse a través de los modernos sistemas de pasajes electrónicos, como el SUBE. Si bien el sistema de tarifas integradas requerirá un diseño operativo integrado de la red y la reestructuración de las rutas de autobuses, y se deberá crear un mecanismo de remuneración y asignación de ingresos, que se deberá acordar con todos los operadores del sistema, existe una amplia experiencia internacional, tanto a nivel regional (Santiago de Chile y Bogotá han implementado recientemente la integración del transporte público) como en otros lugares, acerca de la forma en la que se debe abordar esta cuestión.

Asimismo, la gestión eficaz del transporte público a nivel metropolitano es esencial para que el transporte público finalmente sea un servicio eficaz y sostenible desde el punto de vista fiscal. La estructura metropolitana de gestión de las autoridades de transporte puede adoptar muchas formas, y siempre debe ser una función de las características políticas e institucionales. Puede ser un comité normal del Gobierno municipal, un organismo casi independiente que esté bajo los órdenes de un responsable político (como en Helsinki), una organización de propósito único directamente responsable ante el jefe del Gobierno local (como en Londres) o un consorcio cuasi independiente, en forma de empresa, gestionado por una junta que represente a las autoridades constituyentes (como en Madrid, las ciudades de Alemania, Vancouver y Washington DC)³⁶. Para que los servicios de transporte público se presten en forma eficiente, la Autoridad Metropolitana deberá dirigir una planificación unificada de las estructuras y conexiones de redes, que incluya la reestructuración de los servi-

cios, la supervisión de las operaciones y la creación de una nueva infraestructura de transporte público metropolitano integrado; además, necesitará instrumentos financieros para sostener desde el punto de vista fiscal y reglamentar la planificación y la presupuestación del transporte público. Esta institucionalización es especialmente importante para el Área Metropolitana de Buenos Aires; también se pueden tomar otras medidas para fortalecer la recientemente creada Agencia Metropolitana de Transporte.

En síntesis, se pueden considerar diversas opciones de reformas de políticas para mejorar el sistema actual con los objetivos de brindar una mejor protección a los pobres, racionalizar el gasto público y promover la eficiencia en los sectores de energía y transporte. En la matriz siguiente, se resumen las principales opciones de reforma basadas en el análisis propuesto en esta nota, y se las clasifica según el período correspondiente. Las opciones de políticas a corto plazo incluyen las siguientes: i) garantizar que los subsidios beneficien a los pobres para promover un uso más eficaz de los recursos públicos; ii) eliminar gradualmente los subsidios que favorecen a los ricos y proporcionar transferencias a los pobres para posibilitar el ahorro fiscal y, a la vez, proteger a los pobres de los efectos de los aumentos de los precios; iii) introducir temporalmente tarifas bajas por consumo mínimo de energía (se pueden analizar los mecanismos de selección adecuados) para los segmentos vulnerables del sector residencial, a fin de protegerlos del efecto de una reducción de los subsidios; iv) descongelar las tasas de comisión del VAD para promover las inversiones en la transmisión y la distribución de electricidad; v) ajustar los precios con frecuencia para reducir el efecto en los consumidores y publicar las variaciones de los precios para fomentar la transparencia, y vi) establecer la secuencia correcta del proceso de reforma (comenzar con los productos que son menos pertinentes para los pobres). Las opciones a mediano plazo incluyen las siguientes: a) elaborar mecanismos de traslado para eliminar gradualmente los subsidios económicos existentes a los combustibles y la generación de electricidad; b) crear instituciones independientes y adoptar fórmulas transparentes para determinar las tarifas, a fin de ayudar a “despolitizar” la fijación de precios de la energía; c) promover la gestión eficaz del transporte público a nivel metropolitano para que el transporte público sea eficaz y sostenible desde el punto de vista fiscal; d) permitir una mayor presión competitiva para

36 En los lugares donde existe una sola unidad política correspondiente a la autoridad de transporte de pasajeros (como en Londres), conviene que la autoridad sea directamente responsable ante dicha unidad. En los lugares donde el área de la autoridad de transporte de pasajeros abarca varias autoridades locales legalmente autónomas, es inevitable establecer alguna forma de consorcio. Asimismo, el grado de independencia que se otorga a la gerencia ejecutiva de la autoridad suele depender fundamentalmente de las disposiciones financieras. Ocasionalmente, cuando existe un fuerte apoyo financiero del Gobierno central, dicho Gobierno tiene una sólida representación en la organización o ejerce un fuerte control sobre esta.

fomentar la eficacia en el transporte público; e) introducir acuerdos contractuales en pie de igualdad entre las autoridades y los operadores del transporte, con una estructura de incentivos adecuada, para mejorar

la calidad del servicio prestado. Por último, se puede crear una estrategia de comunicación clara para informar al público sobre las consecuencias de la reforma a corto y mediano plazo.

Recuadro 1.3: Tres casos satisfactorios de reforma de los subsidios a la electricidad

Aspectos de la reforma	Armenia	Filipinas	Kenya
Período	Mediados de la década de 1990 - década de 2000	2001 en adelante	Mediados de la década de 1990 - 2006
Monto de los subsidios (% del PIB)	Del 11 % en 1995 a casi el 0 % en 2004	Del 1,5 % en 2004 al 0 % en 2006	Del 1,5 % en 2001 al 0 % en 2008
Antecedentes	A principios de la década de 1990, el sector de la electricidad de Armenia estaba monopolizado por una sola empresa de electricidad, y se caracterizaba por los precios minoristas fuertemente subsidiados y las importaciones de la Unión Soviética.	Antes de 2001, el sector de la electricidad de Filipinas estaba monopolizado por la empresa estatal National Power Corporation (NPC), que se había vuelto insolvente debido a que las tarifas no se habían aumentado en consonancia con el incremento de los costos.	Antes de las reformas, la producción de electricidad de Kenya estaba en manos de empresas estatales incapaces de satisfacer la creciente demanda con calidad y precios de mercado razonables.
Descripción de la reforma	Luego de la transición a una economía de mercado, se abandonó el uso de combustibles para la generación de energía y se adoptó la energía hidroeléctrica. Sin embargo, pese a que la energía hidroeléctrica era más económica, los subsidios seguían siendo cuantiosos. Entre 1995 y 1999, los precios de la electricidad aumentaron fuertemente a niveles de recuperación de los costos, y se eliminaron efectivamente la mayoría de los subsidios. Las estructuras de tarifas bajas por consumo mínimo destinadas a proteger a los pobres se usaron indebidamente y, por ende, se eliminaron en 1999.	A partir de 2001, las reformas incluyeron la división de la NPC en funciones de generación y transmisión de energía, y la privatización de activos de ambas. Asimismo, el proceso incluyó la separación de las tarifas a través de una comisión independiente, la creación de un mercado mayorista de electricidad y la promoción de la competencia minorista. En el período 2004-05, se aplicaron importantes aumentos de las tarifas.	A través de las reformas introducidas a mediados de la década de 1990, el proceso de la electricidad se separó en la generación, la transmisión y la distribución, lo que hizo posible la participación del sector privado. Las conversaciones sobre las tarifas incluyeron arduas negociaciones, en especial, con los grandes consumidores. En 2005 se produjeron cambios importantes en la estructura de tarifas cuando la despolitización de los precios incluyó una fórmula para representar los costos marginales a largo plazo y los elementos macroeconómicos. Estas reformas permitieron que Kenya aumentara las tarifas en consonancia con los costos.
Efecto en los grupos sociales	A la reforma le siguió una renovación del sistema de protección social para beneficiar más a los pobres: redes de protección social, transferencias en efectivo y medidores de dos tarifas para los hogares pobres.	Se estableció una estructura de tarifas bajas por consumo mínimo de energía como una tarifa subsidiada para los hogares pobres. Este descuento (que osciló entre el 5% y el 50%) benefició a 3 millones de hogares pobres. Además, se otorgaron subsidios para zonas remotas y menos desarrolladas.	Las medidas incluyeron la expansión de la conexión a zonas rurales y tarifas bajas por consumo mínimo de energía para los hogares que consumen menos de 50 kilovatios hora (subsidiados en forma cruzada por las tarifas impuestas a los grandes consumidores). Las reformas también estuvieron acompañadas de mejoras en la prestación del servicio y el acceso a este.

Recuadro 1.3: Tres casos satisfactorios de reforma de los subsidios a la electricidad (cont.)

Aspectos de la reforma	Armenia	Filipinas	Kenya
Elementos del éxito	Las reformas se beneficiaron de la firme voluntad política, la promoción de la participación del sector privado, la mejora de los coeficientes de recaudación para reducir las pérdidas comerciales (incluida una campaña de concienciación pública) y el apoyo de donantes internacionales.	Esta fue una reforma integral y a largo plazo que abordó la despolitización de la fijación de precios, la privatización y la mitigación de los efectos adversos en los pobres, lo que permitió una eliminación satisfactoria de los subsidios a la electricidad.	El proceso de reforma necesitó más de 10 años para madurar, pero el éxito se logró a través de diversos aspectos, entre los que se incluyeron la posibilidad de participación del sector privado, el establecimiento de un marco normativo, una política prudente en materia de tarifas, la despolitización de la fijación de precios, el otorgamiento de acceso y asequibilidad a los pobres, y las mejoras en la recaudación de ingresos.

Matriz de opciones de políticas a corto y mediano plazo

Opciones a corto plazo	Opciones a mediano plazo
Garantizar que los subsidios beneficien a los pobres para promover un uso más eficaz de los recursos públicos.	En base a las enseñanzas recogidas alrededor de todo el mundo, se pueden crear mecanismos de traslado para eliminar gradualmente los subsidios existentes a los combustibles y la generación de electricidad.
Eliminar gradualmente los subsidios que favorecen a los ricos (por ejemplo, a las aerolíneas y el gas canalizado) y otorgar transferencias compensatorias a los pobres, para posibilitar el ahorro fiscal y, a la vez, proteger a los pobres de los efectos de los aumentos de los precios.	La creación de instituciones independientes y fórmulas transparentes para determinar las tarifas ayudará a “despolitizar” la fijación de precios de la energía.
Como medida temporal, se pueden implementar tarifas bajas por consumo mínimo de energía o descuentos en las facturas del servicio para proteger a los segmentos vulnerables del efecto de una reducción de los subsidios.	Llevar a cabo reformas para abordar la fijación de precios de recuperación de los costos, las ineficacias de la oferta, y las cuestiones de calidad.
Descongelar las tasas de comisión del VAD puede ayudar a promover las inversiones en la transmisión y la distribución de electricidad.	Introducir acuerdos contractuales en pie de igualdad entre las autoridades y los operadores del transporte, con una estructura de incentivos adecuada, para mejorar la calidad del servicio prestado.
El ajuste frecuente de los precios reducirá el efecto en los consumidores, y la publicación de las variaciones de los precios fomentará la transparencia.	Adoptar una mejor estructura de servicios integrados y un sistema de tarifas integradas en el transporte público.
La experiencia internacional demuestra que establecer la secuencia correcta del proceso de reforma (comenzando con los productos que son menos pertinentes para los pobres) es fundamental para lograr el éxito.	La promoción de la gestión eficaz del transporte público a nivel metropolitano ayudará a que el transporte público sea un servicio eficaz y sostenible desde el punto de vista fiscal.
Se pueden aplicar medidas de eficiencia energética para ayudar a compensar el aumento de las tarifas.	
En el transporte público, el aumento general de las tarifas puede ir acompañado de subsidios a la demanda para los pobres.	

Fuente: Elaborado por los autores.

Anexo

Cuadro A1. El universo de los subsidios en Argentina (2014)

Transferencias monetarias	
Energía	3.64
CAMMESA (generación de electricidad)	1.62
ENARSA (compras de gas para la generación de energía)	1.21
Plan de estímulo a la producción de gas	0.26
Yacimientos Carboníferos de Río Turbio	0.08
Transferencias a organismos provinciales	0.07
Consumo de gas residencial	0.05
Otros	0.36
Transporte	1.04
Sistemas de transporte de autobuses	0.56
Red ferroviaria	0.36
Aerolíneas Argentinas (aviación comercial)	0.12
Otros	0.40
AySA (agua)	0.19
Radio y televisión	0.04
Sectores rurales y de la silvicultura	0.04
Industrias agroalimentarias	0.00
Sector industrial	0.01
Otros	0.13
Exenciones impositivas	
Impuesto al valor agregado	1.06
Tarifas reducidas para bienes y servicios específicos	0.50
Asociaciones deportivas y espectáculos deportivos amateurs	0.14
Prestaciones médicas a obras sociales y al INSSJYP	0.13
Servicios educativos	0.10
Devolución parcial del IVA por compras con tarjetas de débito/crédito	0.08
Medicamentos de uso humano	0.04
Libros, folletos e impresos	0.03
Intereses por préstamos de bancos a gobiernos nacionales, provinciales y municipales	0.02
Intereses de préstamos para vivienda	0.02
Ventas de pan común y leche en polvo	0.00
Servicios de agencias de lotería	No disponible

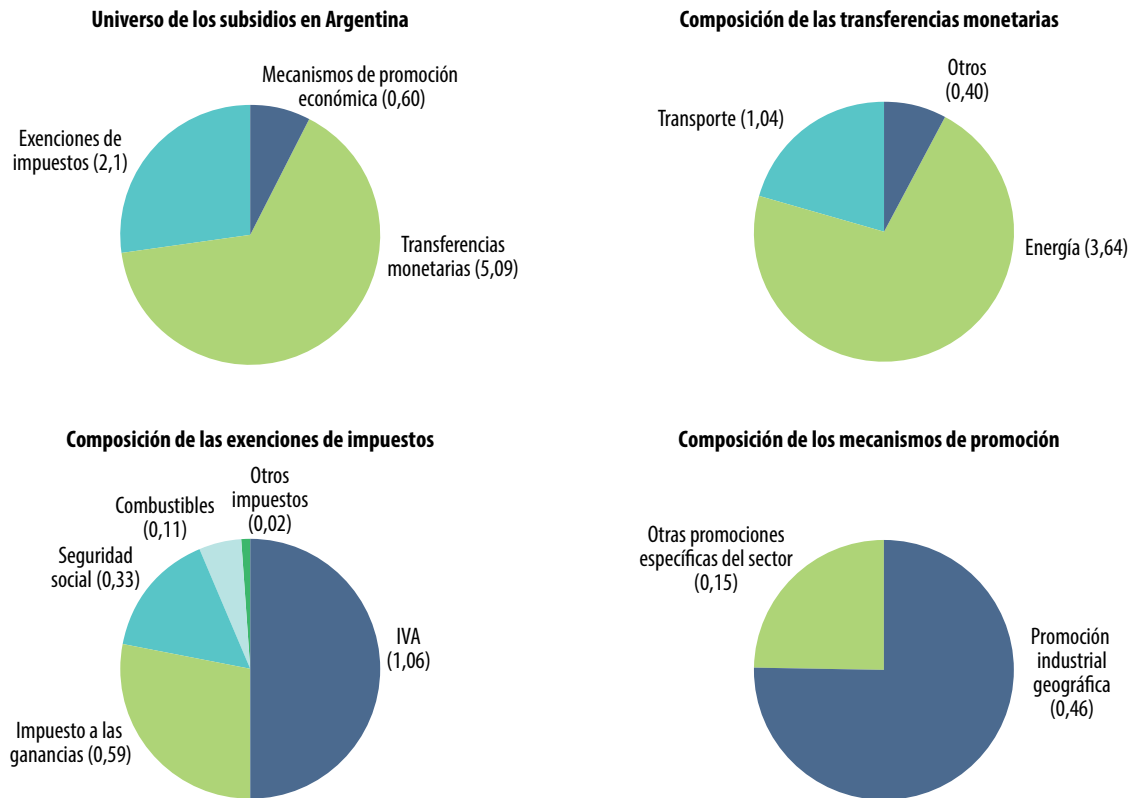
Fuente: ASAP y Secretaría de Hacienda. Notas: las cifras de la derecha indican el porcentaje del PIB.

Cuadro A1. El universo de los subsidios en Argentina (2014) (cont.)

Exenciones impositivas	
Impuesto a las ganancias	0.59
Intereses de depósitos en entidades financieras y de Obligaciones Negociables percibidos por personas físicas	0.23
Ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y cooperativas	0.19
Intereses de títulos públicos	0.09
Ganancias de magistrados y funcionarios del Poderes Judicial	0.06
Trabajadores en relación de dependencia en la Patagonia	0.02
Intereses de préstamos hipotecarios (personas físicas)	0.00
Explotación de derechos de autor y derechos amparados por la ley 11.723	No disponible
Ganancias por compraventa de acciones y demás títulos valores	No disponible
Seguridad social	0.33
Reducción de contribuciones patronales por zona geográfica	0.27
Reducción de contribuciones patronales para microempleadores	0.04
Reducción de contribuciones patronales para trabajadores adicionales	0.02
Combustibles	0.11
Diferencia entre alícuotas aplicadas a las naftas y al gas antural comprimido (GNC)	0.04
Diferencia entre las alícuotas aplicadas a las naftas y al gasoil para automotores gasoleros	0.03
Exención para combustibles líquidos utilizados en el sur del país	0.03
Reducción por incorporación al gasoil de biodiesel no gravado	0.02
Exención del impuesto sobre el gasoil y el gas Licuado para uso automotor (Ley 26.028) y biodiesel utilizado en la generación de energía eléctrica	0.00
Otros impuestos	0.02
Exenciones de impuestos internos	0.01
Exenciones del impuesto a los bienes personales	0.01
Regímenes de promoción económica	
Promoción industrial geográfica	0.46
Tierra del Fuego	0.45
Patagonia	0.01
La Rioja, Catamarca y San Luis	0.00
Otros regímenes de promoción	0.15
Producción y uso sustentable de biocombustibles	0.08
Promoción de la actividad minera	0.03
Promoción de las pequeñas y medianas empresas	0.02
Fomento de la educación técnica	0.01
Promoción de la industria del software	0.01
Fomento de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico	0.00
Régimen de inversiones en bosques cultivados	0.00
Apoyo al empresariado joven	0.00
Obras de infraestructura crítica	0.00
Importación de insumos para buques y artefactos navales	No disponible

Fuente: ASAP y Secretaría de Hacienda. Notas: las cifras de la derecha indican el porcentaje del PIB.

Gráfico A1: El universo de los subsidios en Argentina



Bibliografía

ASAP, www.asap.org.ar

Banco Mundial (2002). *Cities on the Move*. Examen de la estrategia de transporte urbano del Banco Mundial.

Banco Mundial (2015). *Fossil fuel subsidy and pricing policies: Recent developing country experience*.

Barril, D. y F. Navajas (2015). "Natural Gas Supply Behavior Under Interventionism: The case of Argentina", *The Energy Journal*, 36(4).

Bril-Mascarenhas, T. y A. Post (2015). "Policy Traps: Consumer Subsidies in Post-Crisis Argentina", *Studies in Comparative International Development*, 2015, 50(1), 98-120.

Briones, J. y A. Gómez-Lobo (2013). *Incentive structure in transit concession contracts: The case of Santiago, Chile, and London, England*. Washington, DC: Documento de política preparado para Clean Air Institute.

Calvo-González, O., B. Cunha y R. Trezzi (2015). *When winners feel like losers: evidence from an energy subsidy reform*, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo n.º 7265 del Banco Mundial.

Castro, L. y M. Barafani (2015). *Buscando la diagonal. Cómo reducir los subsidios protegiendo a los sectores vulnerables*. Documento de Políticas Públicas/Análisis N.º153. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

Clements B., D. Coady, S. Fabrizio, S. Gupta, T. Serge, C. Alleyne, C. Sdravovich (2013). *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications: Lessons and Implications*, Fondo Monetario Internacional.

Gómez-Lobo A. y J. Briones (2014). "Incentives in Bus Concession Contracts: A Review of Several Experiences in Latin America". *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, 34:2, 246-265.

Gwilliams K. (2012). *Practical Indicators for Comparing and Evaluating Subsidy Instruments*. Documento preparado para el Banco Mundial.

Gwilliams K. (2015). *Lessons Learnt & Best Practices with the Introduction of Efficiency Incentives in Bus Franchise Contracts*. Documento preparado para el Banco Mundial.

Hancevic, P., W. Cont y F. Navajas (2015). *Energy populism and household welfare*, documento de trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Lombardi M., J. Mongan, J. Puig y L. Salim (2014). *Una aproximación a la focalización de los subsidios a los servicios públicos en Argentina*. Documento de trabajo DPE-PE n.º 09/2014. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Marchionni M., D. Battistón, F. Crosta y J. Alejo (2008). *Sostener precios con subsidios. Cuánto cuesta y cuál es su incidencia distributiva en la Argentina*, documento mimeografiado del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).

Mehndiratta S., C. Ochoa y C. Rodríguez (2013). *Targeted Subsidies in Public Transport: Combining Accessibility with Financial Sustainability*. Banco Mundial. <<http://siteresources.worldbank.org/INTURBANTRANSPORT/Resources/340136-1152550025185/Targeted-Subsidies-Public-Transport-Note-04-23-2014.pdf>>

Navajas, F. (2015). *Subsidios a la energía, devaluación y precios*, documento de trabajo n.º 122 de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

Pantanalí, C. y J. Benavides (2006). *Subsidios eléctricos en América Latina y el Caribe: Análisis comparativo y recomendaciones de política*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Puig, J. y L. Salinardi (2015). *Argentina y los subsidios a los servicios públicos: Un estudio de incidencia distributiva*, documento de trabajo n.º 183 del CEDLAS.

Rodríguez C., J. Gallego, D. Martínez, S. Montoya y T. Peralta-Quiroz (2015). "Examining the implementation and labor outcomes of targeted transit subsidies: SIS-BEN, Colombia", *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board* (a publicarse en 2016).

Ruggeri-Laderchi, C., A. Olivier y C. Trimble (2013). *Balancing Act: cutting energy subsidies while protecting affordability*, Banco Mundial.

Serebrisky T., A. Gómez-Lobo, N. Estupinan, R. Muñoz-Raskin (2007). *Affordability And Subsidies In Public Urban Transport: What Do We Mean, What Can Be Done?*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, Banco Mundial.

Tornarolli, L. y E. Vázquez (2012). *Incidencia distributiva de los subsidios en El Salvador*, informe técnico, Banco Interamericano de Desarrollo.

Transport for London (2014). Presentación en el seminario "Bus Concession Models in Urban Transport—Trends and Practices". Embarq y Banco Mundial, 15 de agosto de 2014.

2. Mejorar la prestación de servicios públicos a través del fortalecimiento de las instituciones del sector público

Alberto Leyton, Daniela Felcman y Adrienne Hathaway

Resumen

A pesar de los recientes avances logrados por Argentina, subsisten desafíos relacionados con la prestación de servicios públicos esenciales y considerables disparidades regionales. Según encuestas recientes, los ciudadanos se muestran escépticos de que el Gobierno sea capaz de abordar varios de los desafíos existentes. El grado de satisfacción con los servicios públicos es bajo y se considera que la corrupción perjudica la gestión institucional y la prestación de servicios. Con el deterioro de las perspectivas económicas internacionales, resulta aún más importante que Argentina busque formas eficaces y eficientes de brindar los servicios públicos necesarios.

El sector público puede definirse como una combinación de dos partes generales: los ministerios y organismos centrales del Gobierno, por un lado, y los organismos sectoriales y los Gobiernos subnacionales, por el otro. En esta nota se identifican los desafíos relacionados con la gestión del sector público que actualmente enfrenta Argentina en esos dos niveles. Para crear un entorno propicio en el que los organismos puedan trabajar con eficacia en la prestación de servicios a los ciudadanos, es necesario adoptar soluciones transversales.

Hay varias opciones de políticas a nivel nacional con las que se podrían mejorar la prestación de servicios: 1) deben fortalecerse las herramientas de formulación de políticas basada en evidencia y datos empíricos y los sistemas de monitoreo y evaluación, para lo cual será imprescindible contar con información pertinente y confiable; 2) deben examinarse las normas y los mecanismos para lograr una asignación y una distribución más eficaces de las transferencias discrecionales, dado que el gasto del Gobierno es muchas veces impredecible y no siempre beneficia a las personas pobres que más lo necesitan, y 3) deben mejorarse el proceso presupuestario, la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los fondos públicos. En este sentido, es preciso limitar las modificaciones al presupuesto federal introducidas por el Poder Ejecutivo. Si se logra una mayor transparencia, aumentará la confianza de los ciudadanos y mejorará la percepción que estos tienen del Gobierno.

Las recomendaciones a nivel subnacional apuntan a mejorar la capacidad y eficacia para implementar políticas en la prestación de servicios. La presentación de informes y el seguimiento eficaces son herramientas poderosas para mejorar los resultados. La innovación basada en soluciones electrónicas y mejoras en los sistemas y procedimientos de gestión de las finanzas públicas también podría ayudar si está debidamente orientada a resolver problemas bien identificados que afectan la prestación de servicios a los ciudadanos.

Objetivo

La reciente labor en la reforma del sector público se ha centrado cada vez más en la capacidad para obtener los resultados que demandan los ciudadanos en las áreas de salud, educación, agricultura y transporte, entre otros¹. A pesar de los recientes avances logrados por Argentina, subsisten desafíos relacionados con la prestación de servicios públicos esenciales, así como considerables disparidades regionales. El deterioro de las condiciones económicas podría amenazar la sostenibilidad de los progresos realizados hasta la fecha, dado que más del 40% de la población aún es considerado vulnerable. En esta nota se identifican los desafíos relacionados con la gestión del sector público que actualmente

1 Nota del Equipo de Expertos Mundiales: *Targeting Results, Diagnosing the Means: Innovative approaches for improving public sector delivery* (Apuntar a los resultados, diagnosticar los medios: Enfoques innovadores para mejorar la prestación de servicios en el sector público), Nick Manning y Joanna Watkins, mayo de 2013.

enfrenta Argentina en la prestación de servicios públicos tanto a nivel del Gobierno central como de los Gobiernos subnacionales, y se presentan opciones de políticas para abordar estos desafíos a partir de la revisión de las mejores prácticas y experiencias internacionales.

Esta nota se basa en el enfoque de gestión del sector público que se presenta en el cuadro 1². En ese enfoque, el sector público está integrado por una combinación de instituciones agrupadas en dos niveles: por un lado, los *ministerios y organismos centrales*, entre los que se incluyen el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y la Jefatura de Gabinete de Ministros en el Gobierno central, y, por el otro, los *organismos sectoriales*, como los prestadores de servicios en los sectores de educación, agricultura, transporte, salud, etc., y los Gobiernos subnacionales que prestan servicios a los ciudadanos³. Se incluye asimismo la interacción entre ambos tipos de instituciones analizadas en su conjunto. Esta concepción del sector permite comprender mejor los desafíos que subyacen a la prestación eficaz de servicios en Argentina e identificar las áreas en las que se necesita aplicar soluciones transversales para crear un entorno propicio en el que los organismos puedan prestar servicios en forma adecuada.

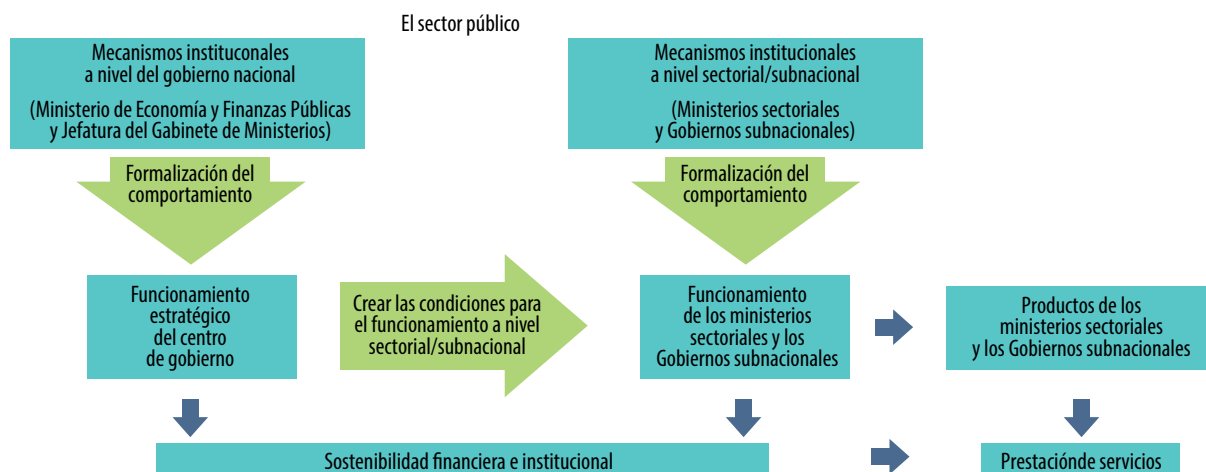
Si bien resulta difícil trazar una línea divisoria entre las funciones centrales/estratégicas y sectoriales/subnacionales en los distintos niveles de gobierno de Argentina, a los fines de esta nota se considerará que la mayoría de las funciones centrales/estratégicas (entre ellas, el diseño de políticas y la coordinación entre las distintas áreas y niveles de gobierno) corresponden al Gobierno nacional (si bien los Gobiernos provinciales también desempeñan ese tipo de funciones) y que las funciones sectoriales/subnacionales (esto es, la implementación de políticas y la prestación de servicios) corresponden a los ministerios sectoriales y a los Gobiernos provinciales y municipales.

Esta descripción deliberadamente simplificada del sector público oculta complejos mecanismos y procesos que varían según el sector y, en países federales,

2 <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1287520109339/PSM-Approach.pdf>.

3 El enfoque del sector público al que se hace referencia utiliza los términos en inglés *upstream* (para los ministerios y organismos centrales que llevan a cabo funciones centrales o estratégicas) y *downstream* (para los organismos sectoriales y subnacionales responsables de la implementación de las políticas y la prestación de servicios públicos).

Gráfico 2.1: Enfoque de gestión del sector público



Cuadro 2.1: Responsabilidades y funciones de cada nivel de gobierno en Argentina

Nivel de gobierno	Responsabilidades y funciones
Nacional	Defensa nacional, asuntos exteriores, regulación del comercio exterior, correo, telecomunicaciones y servicios, educación superior*, justicia federal, rutas nacionales, gestión de la salud, seguridad social y gestión de la educación en general.
Nacional y provincial	Desarrollo económico e infraestructura regional (transporte, electricidad y telecomunicaciones), protección social y viviendas.
Provincial (*)	Educación básica, secundaria y terciaria, capacitación docente, carreteras provinciales, justicia provincial y seguridad social (**).
Provincial y local/municipal	Salud, saneamiento y defensa civil.
Local/municipal	Prestación de servicios urbanos e infraestructura, mantenimiento de lugares públicos, seguridad social (**), gestión municipal de residuos sólidos.

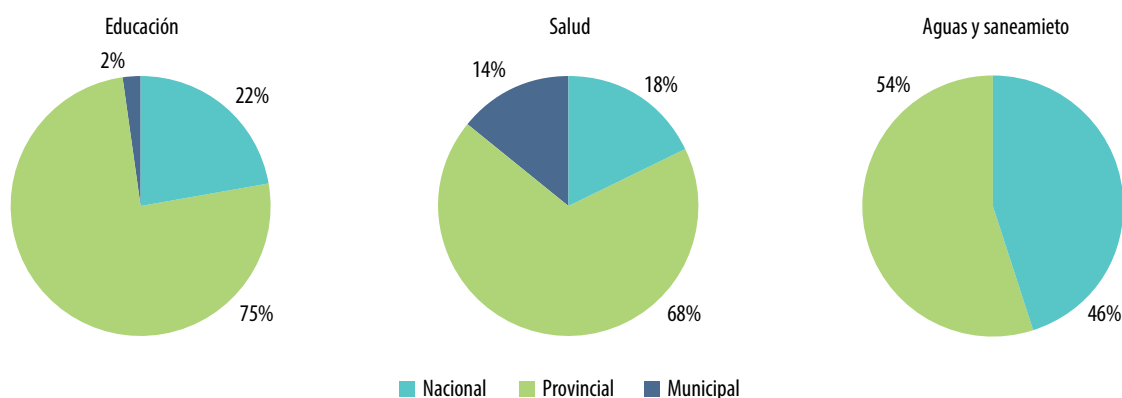
(*) Algunas provincias también tienen universidades. (**) Algunas provincias y municipios transfirieron sus sistemas de seguridad social para los empleados públicos a la nación. Fuente: Banco Mundial, basándose en Cetrangolo y Goldschmit (2013).

según la provincia o el estado. En Argentina, al igual que en otros países federales, la existencia de distintos niveles de gobierno agrega complejidad a este proceso⁴. En el caso de la educación y la salud, entre 1978 y 1994 el Gobierno nacional transfirió las escuelas primarias y secundarias y la gestión de varios hospitales medianos a las provincias y, en algunos casos, a los municipios (p. ej., Buenos Aires). En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, el Ministerio de Salud es responsable de implementar programas nacionales, diseñar e implementar programas provinciales, y financiar centros de salud pública provinciales. (En el cuadro 2.1 se presenta un resumen de las responsabilidades individuales y concurrentes de cada nivel de gobierno).

4 En Argentina hay un nivel nacional, 24 provincias y 2172 municipios.

La reforma de la gestión del sector público es el arte de mejorar el proceso de regulación, coordinación e interacción entre varios actores en distintos niveles de gobierno a fin de lograr productos tangibles para los ciudadanos (resultados). Las reformas de la gestión del sector público incluyen cambios en las instituciones y los comportamientos de los empleados públicos, los procedimientos presupuestarios y la mejora de la relación entre transparencia y rendición de cuentas. En un sector público que funciona adecuadamente, los incentivos de las diferentes partes del sistema y las relaciones que se establecen entre los actores de todo el sector público a partir de la rendición de cuentas ayudan a garantizar la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos. A los fines del presente análisis, nos centramos en la capacidad organizativa básica que el

Gráfico 2.2: Gasto público en sectores clave de Argentina (2009)



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica.

sector público necesita para prestar servicios en forma eficiente⁵. Existen varios factores organizativos, desde la planificación y las prácticas presupuestarias hasta las compras públicas, que pueden influir en la calidad y oportunidad en la prestación de los servicios públicos. En esta nota se analiza el desempeño de Argentina en las dimensiones centrales/estratégicas y sectoriales/subnacionales estableciendo comparaciones internacionales pertinentes e identificando las posibles reformas destinadas a mejorar la gestión de las finanzas públicas, las adquisiciones y la transparencia, y con las que se puedan generar resultados en la prestación de servicios públicos.

Principales desafíos

En Argentina, la responsabilidad de la prestación de servicios en los distintos sectores se distribuye entre los tres niveles de gobierno —nacional, provincial y municipal—, lo que implica importantes desafíos de coordinación, tanto verticales (entre el nivel nacional y los niveles subnacionales) como horizontales (dentro de los organismos nacionales y de las provincias). Los Gobiernos subnacionales —y, en particular, las provincias— son responsables de la mayor parte del gasto en sectores sociales clave, como educación (provincia: 75%, municipios: 2%), salud (provincia: 68%, municipios:

14%) y agua y saneamiento (provincia: 54%)⁶ (gráfico 2). Como puede verse en el cuadro 1, estos recursos corresponden a responsabilidades de prestación de servicios en sectores de servicios públicos que tienen una importancia significativa para los pobres, cuyas opciones para acceder a las alternativas del sector privado suelen ser más limitadas. En algunas provincias, se ha descentralizado aún más la prestación de servicios esenciales transfiriéndola a los municipios. Por ejemplo, en Buenos Aires, 40 de los 135 municipios tienen a su cargo al menos un hospital municipal.

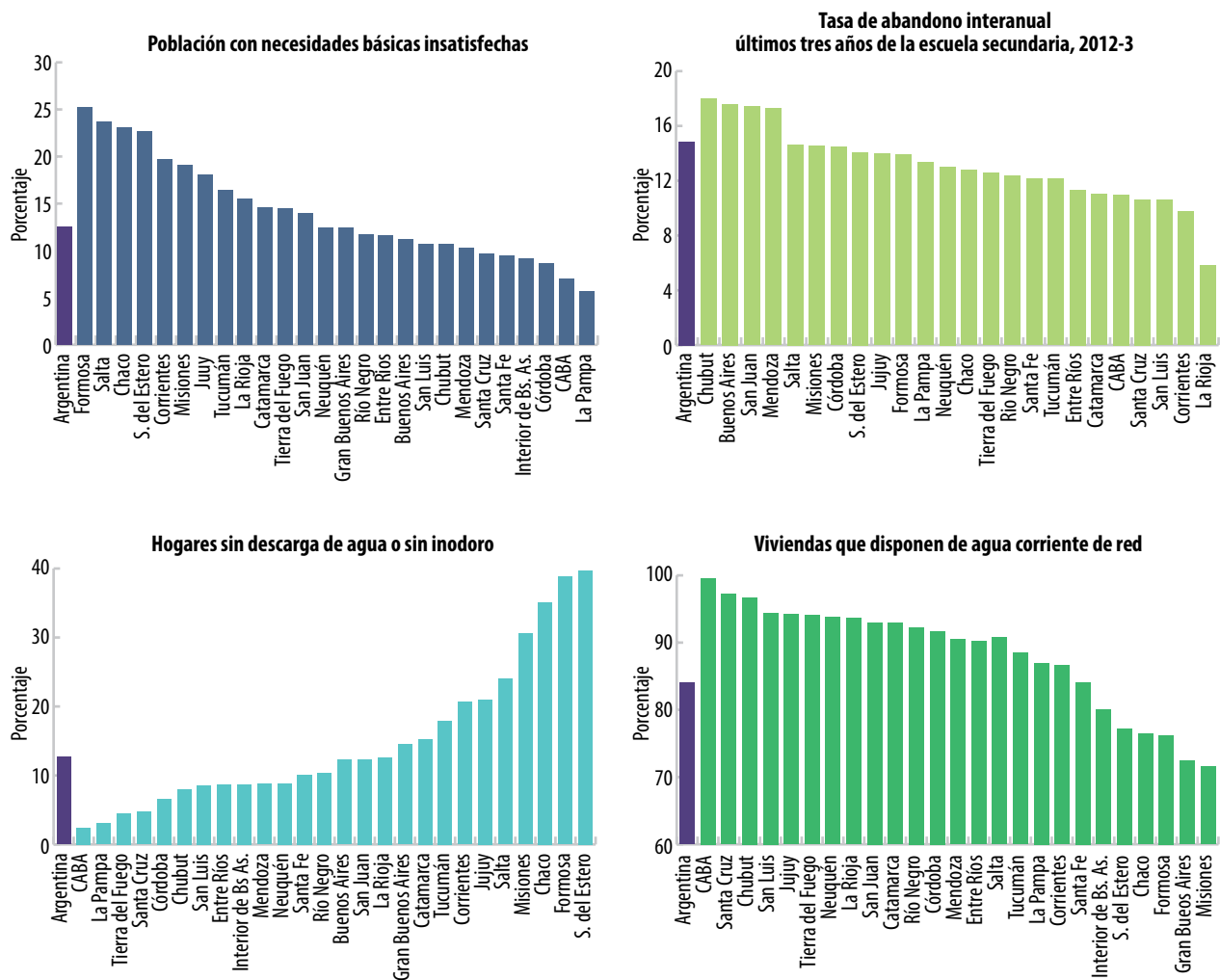
En comparación con otros países, el acceso general a los servicios en Argentina es bastante elevado, aunque el país aún enfrenta desafíos en el alcance y la calidad de los servicios públicos, a la vez que subsisten importantes disparidades a nivel subnacional.

En 2012, más del 99% de la población tenía acceso a la electricidad, un porcentaje muy cercano al 100% observado en países como Estados Unidos, Sudáfrica y Polonia, y superior a la tasa del 96,4% correspondiente al promedio en América Latina y el Caribe. De modo similar, casi el 99% de la población argentina tenía acceso a fuentes de agua mejoradas, un nivel que se correspondía con el de países como Malasia, Turquía y Alemania, entre otros, y que, una vez más, superaba el 94% registrado en América Latina y el Caribe. Sin embargo, se observan importantes brechas dentro de Argentina. En las provincias, el porcentaje de personas que tienen

5 Véase Banco Mundial: *Public Sector Governance: Framework for Going Forward* (Gestión del sector público: Marco para avanzar), Sanjay Pradhan, abril de 2006, en el que se identifican actores, capacidades y relaciones derivadas de la rendición de cuentas en el sector público.

6 Datos de 2009, año más reciente sobre el que se dispone de información suministrada por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, dependiente de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Gráfico 2.3: Indicadores sociales

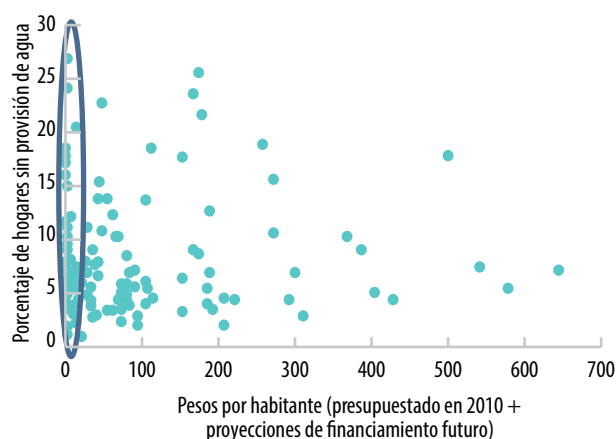


Fuente: Censo de 2010 (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC]) y Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, 2012 y 2013. Nota: Gran Buenos Aires (24 Partidos).

al menos una necesidad básica insatisfecha variaba entre el 5,7% en La Pampa y el 25,2% en Formosa en 2010, y la tasa nacional general era del 12,5%. En el mismo año, las tasas de acceso a la red de agua corriente (una definición más estricta de la que se usó anteriormente para las comparaciones entre países) iban del 71,6% en Misiones al 99,6% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (84% a nivel nacional). En lo que se refiere a servicios de saneamiento, el acceso iba del 39,7% de hogares sin descarga de agua o sin retrete en Santiago del Estero a solo el 2,4% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los resultados en educación muestran una dispersión similar; entre 2012 y 2013 la tasa de abandono escolar en los últimos tres años de la escuela secundaria varió del 5,8% en la Rioja a casi el 18% en Chubut. (Véase el gráfico 2.3).

Estos desafíos probablemente sean el resultado de varios factores, como las prácticas de gestión del sector público y los procesos relacionados con la manera de asignar y utilizar los recursos públicos. Una comparación de los datos de gasto con los resultados alcanzados en algunas provincias sirve para ilustrar este punto. Por ejemplo, los desafíos se evidencian cuando se relaciona el gasto por habitante en proyectos de agua y saneamiento de los partidos de Buenos Aires con la proporción de hogares de cada partido que carece de provisión de agua (véase el gráfico 2.4). En los niveles más bajos del gasto per cápita, se observa una variación importante en el acceso, lo que lleva a preguntarse en qué medida las asignaciones presupuestarias se corresponden con las necesidades, y si hay diferencias en la eficacia con la que las distintas localidades son capaces de utilizar estas asignaciones.

Gráfico 2.4: Hogares sin agua dentro del edificio vs. gasto en proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento (por partido, 2010).



Fuente: Censo de 2010 (INDEC) y cálculos de los autores basados en el ejercicio presupuestario general de 2010, proyectos por partido, Dirección Provincial de Presupuesto de la provincia de Buenos Aires.

La información sobre el gasto provincial en salud y las tasas de mortalidad infantil de las distintas provincias genera preguntas similares. El gráfico 5 ilustra la variación en el gasto y los resultados en 2011 y 2012, y el cambio en las tasas de mortalidad infantil de las provincias. En 2012, el gasto per cápita en salud osciló entre aproximadamente ARS 584 en la provincia de Buenos Aires y ARS 3.813 en Tierra del Fuego, mientras que las tasas de mortalidad variaron entre alrededor de 7 muertes por cada 1000 nacidos vivos en Neuquén y 17,3 en Formosa. En 2012, provincias como Chaco, Salta y Jujuy —relativamente pobres y localizadas en la misma área geográfica— registraron niveles relativamente similares de gasto per cápita en salud (de alrededor de ARS 1.329 en Chaco a ARS 1.462 en Jujuy); entre 2011 y 2012 se incrementaron los recursos en las tres provincias. Sin embargo, durante esos mismos años la mortalidad infantil se movió en distintas direcciones: disminuyó en Jujuy y Salta y aumentó en Chaco. Otras provincias, como Formosa y Chubut, registraron niveles similares de gasto en salud en 2011 y 2012, pero tasas de mortalidad infantil muy distintas en 2012 (17,3 muertes por cada 1.000 nacidos vivos en Formosa; 9,8 en Chubut), aun cuando de 2011 a 2012 la tasa de mortalidad infantil de Formosa se redujo en casi 4 muertes. Aunque son varios los factores que inciden en este resultado de salud, como en el ejemplo anterior, estas comparaciones sugieren la existencia de desfases entre las necesidades y la asignación de recursos o la eficacia diferencial en el uso de estos. De hecho, otros trabajos realizados en la provincia de Chaco han señalado el im-

pacto de los desafíos en las áreas de planificación, adquisiciones públicas y seguimiento del desempeño a la hora de prestar servicios de salud eficaces, en particular los relacionados con la atención hospitalaria posnatal y la prevención, la detección temprana y la atención de embarazos de alto riesgo en el marco del programa Maternidad Segura.

Abordar estos desafíos es una tarea compleja, que se ve aún más complicada por el hecho de que los ciudadanos se muestran escépticos de que el Gobierno sea capaz de solucionarlos y perciben que hay una relación entre los desafíos relacionados con la gestión institucional y los que afectan a la prestación de servicios.

Los indicadores de buen gobierno de 2013 muestran que, si bien el desempeño de Argentina en las distintas áreas es desparejo, se ubica siempre por debajo del promedio regional, sobre todo en los índices referidos al Estado de derecho⁷ y la calidad regulatoria⁸ (véase el gráfico A.1 del anexo 1). Cuando se lo compara con el de países de América Latina y el Caribe y economías de mercados emergentes de otras regiones con poblaciones y producto bruto interno (PIB) similares⁹, el desempeño de Argentina es inferior al promedio de los países seleccionados en los indicadores que miden el control de la corrupción, la eficacia del Gobierno, el Estado de derecho, la calidad regulatoria, y la rendición de cuentas. En lo positivo, Argentina exhibe un nivel de estabilidad política ligeramente superior al promedio de los países de América Latina. (Véase el gráfico 2.6). Los impactos de estos desafíos son importantes. En 2013, solo el 34% de los argentinos encuestados por Latinobarómetro opinaba que el Gobierno podría resolver los problemas más importantes del país dentro de los próximos cinco años, lo que ubicaba las expectativas en Argentina en el tercio más bajo de los 18 países de América Latina incluidos en el estudio.

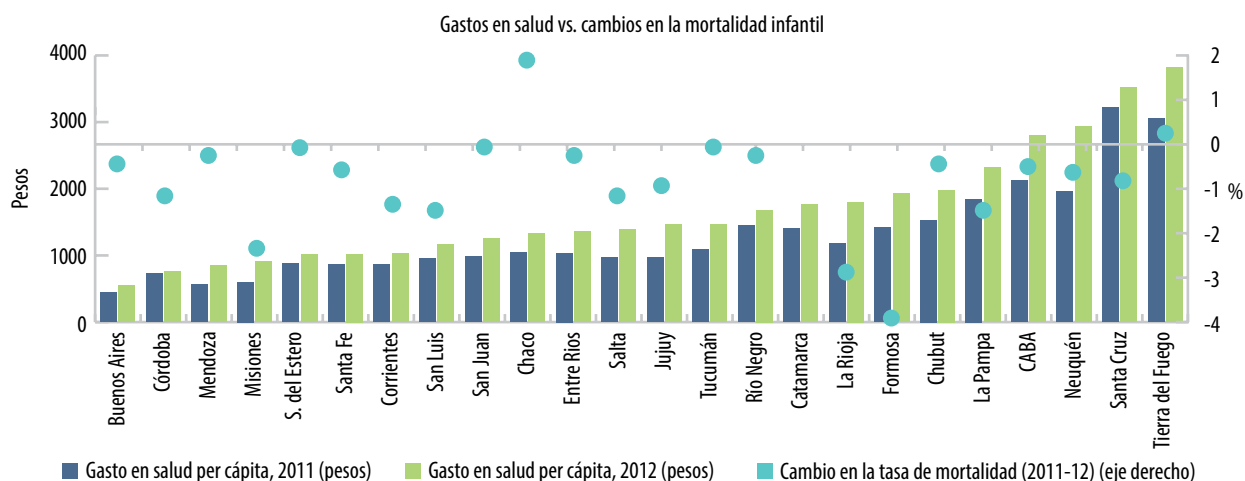
El grado de satisfacción de los ciudadanos con la calidad de los servicios continúa siendo relativamente

7 Recoge "las percepciones de la medida en que los funcionarios confían en las normas de la sociedad y se rigen por ellas, y, en particular, la calidad del cumplimiento de los contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales de justicia, así como las probabilidades de que se cometan delitos y actos de violencia".

8 Recoge "las percepciones de la capacidad del Gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones sólidas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado".

9 Son 27 los países de América Latina sobre los cuales se dispone de datos en la base de datos de los indicadores de buen gobierno a nivel mundial. Como comparadores, se han seleccionado cinco economías de mercado emergentes que tienen una población y un PIB per cápita similares a los de Argentina: Turquía, Polonia, República Checa, Sudáfrica y Malasia.

Gráfico 2.5: Gasto en salud y resultados en las provincias argentinas



Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas e INDEC, Anuario Estadístico de la República Argentina 2013 (publicado en marzo de 2015).

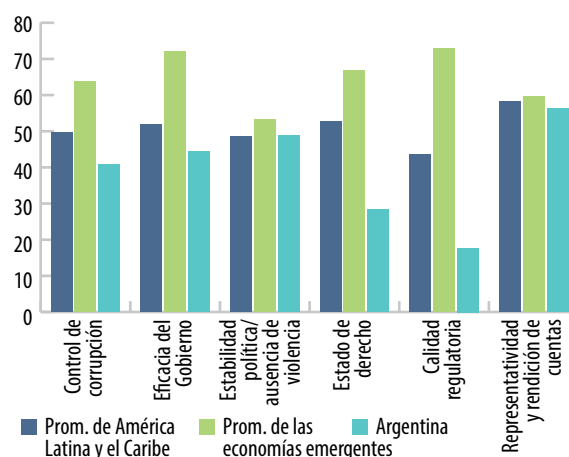
bajo. Según una encuesta de Gallup, en 2012 el 54% de los argentinos estaba satisfecho con el sistema de transporte público, el 63% con la disponibilidad de servicios de salud de calidad y el 64% con la calidad de las escuelas. Otros indicadores¹⁰ apuntan a la existencia de un vínculo entre las percepciones de la gestión institucional y la calidad de la prestación de servicios públicos: en una escala de 1 (no corrupto) a 5 (extremadamente corrupto), los ciudadanos de Argentina perciben que los servicios públicos (agua, telecomunicaciones, electricidad, etc.) y los servicios médicos están afectados por la corrupción en una proporción ligeramente superior al promedio regional [Argentina: servicios públicos (3,4), servicios médicos (3,1); promedio regional: servicios públicos (3,15), servicios médicos (3,01)]. Estas percepciones, combinadas con la percepción de que la corrupción afecta la recaudación impositiva (en la misma escala, Argentina obtiene 3,5), pueden dificultar los esfuerzos por aumentar la recaudación de ingresos para financiar las mejoras en los servicios públicos que lo necesitan¹¹.

El desempeño general en los indicadores relacionados con la gestión institucional y los resultados finales en la prestación de servicios públicos parecen indi-

10 Compilados en DataGov, base de datos de indicadores de buen gobierno, <http://www.iadb.org/datagob/>.

11 Los estudios revelan que existe un vínculo entre la confianza de los ciudadanos en el Gobierno y su experiencia con la prestación de servicios: las experiencias negativas con los servicios públicos tienen un impacto significativo en la confianza de los ciudadanos en el Gobierno. Véase *Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda* (Confianza en el Gobierno, eficacia de las políticas y programa de gestión institucional), Vease Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2013.

Gráfico 2.6: Indicadores de buen gobierno a nivel mundial, Argentina vs. países que no pertenecen a la región de América Latina (2013)



Fuente: *Indicadores de buen gobierno a nivel mundial*

car que los problemas relacionados con la regulación de los sistemas de gestión del sector público a nivel central y su aplicación a nivel sectorial y subnacional —así como la conexión entre ambos— podrían estar contribuyendo a los problemas relacionados con la prestación de servicios y, por ende, a las percepciones críticas de la gestión del sector público. En los párrafos siguientes se presenta un panorama general de las dificultades principales que hoy enfrenta Argentina en materia de gestión de los servicios públicos a nivel de los sistemas y regulaciones nacionales y a nivel de la implementación en los ámbitos sectorial y subnacional, y se formula un conjunto de recomendaciones de políti-

cas a partir de las experiencias en casos específicos de Argentina y ejemplos internacionales.

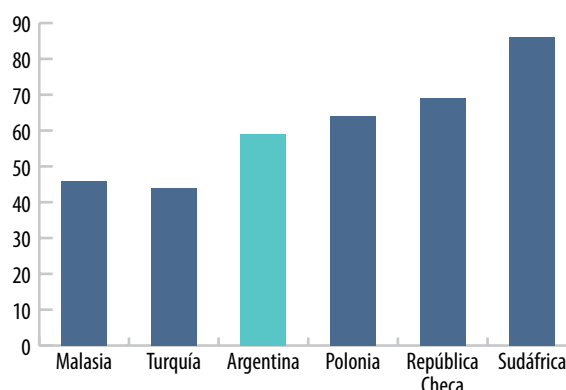
Desafíos en los sistemas centrales de gestión pública

Existen importantes desafíos a nivel de los sistemas centrales de la gestión pública que regulan y determinan el entorno en el que deben operar los organismos sectoriales y Gobiernos subnacionales en Argentina.

En el centro de gobierno, es necesario fortalecer la coordinación entre los distintos ministerios y organismos, así como el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas para garantizar la prestación eficaz de los servicios. Como se mencionó anteriormente, la responsabilidad de prestar servicios en sectores como los de educación y salud se reparte entre los tres niveles de gobierno. Aunque se crearon consejos federales de educación y de salud para coordinar el marco institucional del sector público y asignar funciones en cada nivel de gobierno, la articulación de las políticas y los programas, así como la búsqueda de consenso, siguen siendo un desafío¹² y podrían beneficiarse de una mayor coordinación desde el nivel central. En un análisis reciente de los dos consejos (el Consejo Federal de Cultura y Educación y el Consejo Federal de Salud) se identifican varias esferas que podrían reforzarse, en particular la asignación de recursos específicos y la introducción de mecanismos de incentivos para asegurar la implementación eficaz de los acuerdos alcanzados¹³.

Asimismo, hay margen para fortalecer otras áreas clave de gestión del sector público, como la de presupuesto. En lo que se refiere a la gestión presupuestaria, varias modificaciones introducidas en la legislación entre 1996 y 2006 han proporcionado al Poder Ejecutivo mecanismos para introducir cambios unilaterales en el presupuesto luego de la aprobación del Congreso (en particular, cambios entre los gastos de capital y ordinarios y a la clasificación funcional de los gastos)¹⁴. Ade-

Gráfico 2.7: Puntaje en el Índice de Presupuesto Abierto (2015)



Fuente: *International Budget Transparency*.

más, se han concedido facultades a los encargados de tomar decisiones desde el momento en que las estimaciones de baja inflación se tradujeron en estimaciones de baja recaudación de ingresos¹⁵. En 2014, las enmiendas presupuestarias representaron un incremento del 35,5% del presupuesto original: en el 78% de los casos se introdujeron mediante decreto presidencial (de necesidad y urgencia) y en el resto de los casos fueron autorizadas por el Jefe de Gabinete de Ministros¹⁶. De este modo, el presupuesto ha perdido, en parte, su relevancia como herramienta de gestión. Además, el proceso de toma de decisiones se encuentra menos sujeto a rendición de cuentas y los recursos son menos previsible, y se ha visto afectada la capacidad de los Gobiernos subnacionales y las unidades de gasto para planificar estratégicamente y brindar servicios de manera eficaz.

Además, la transparencia y la rendición de cuentas en materia presupuestaria, si bien están mejorando lentamente, aún constituyen un desafío. Argentina obtuvo 59/100 puntos en el Índice de Presupuesto Abierto de 2015. Dicho resultado, si bien es superior al de países como Malasia y Turquía, se ubicó por debajo del que

12 Véase Potenza (2008) y Cetrángolo (2013).

13 Véase Mg. María Fernanda Potenza Dal Masetto, *Coordinación intergubernamental en políticas sociales: el funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales (1990-2004)*.

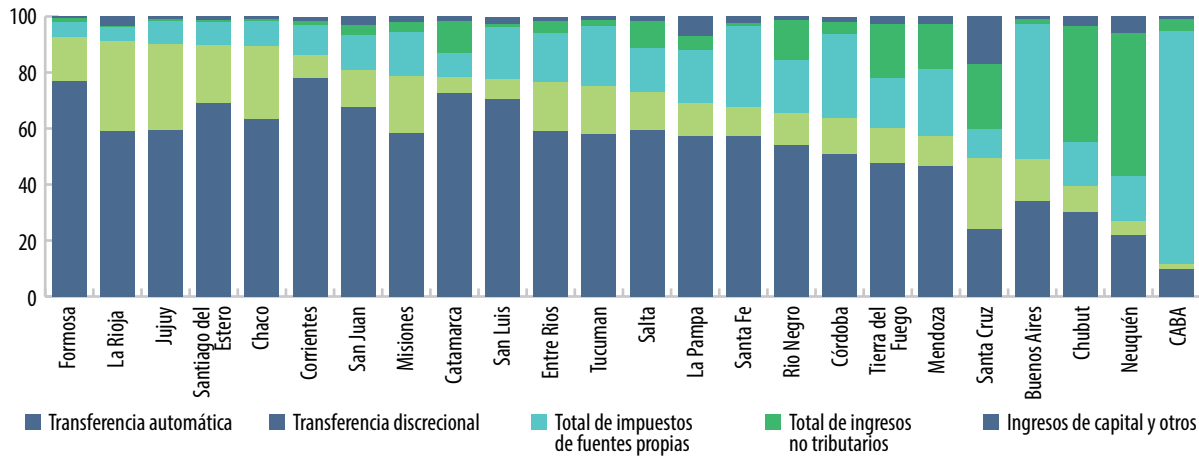
14 Entre las modificaciones introducidas en la legislación se encuentran las delegaciones implícitas y explícitas dispuestas por el Congreso para modificar el presupuesto después de la aprobación de la Ley de Presupuesto; la Ley de Emergencia Pública y de Reforma del régimen Cambiario (conocida como Ley de Emergencia Económica), que otorgó temporariamente al presidente la facultad de introducir modificaciones en el presupuesto para lidiar con la crisis económica por la que atravesaba en país en ese momen-

to, y las reformas económicas de 2006, que normalizaron el uso de los decretos de necesidad y urgencia (decretos de emergencia del Ejecutivo para introducir cambios en el presupuesto). Información basada en Abuelafia y otros, (2005); Bonvecchi, (2010); Filc y Scartascini, (2007); Santiso, (2005), *AR Subnational Strategy - Governance Practice* (Estrategia subnacional en Argentina: Práctica de gestión institucional).

15 Freedom House, *Countries at the Crossroads* (Países en la encrucijada), (en línea) <https://freedomhouse.org/report/countries-crossroads/2012/argentina#.VXnRECjbnjs>.

16 Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, <http://www.asap.org.ar/wp-content/uploads/2014/09/infoasapapn1214.pdf>.

Gráfico 2.8: Composición de los ingresos provinciales (2009)



Fuente: Artana y otros, 2013

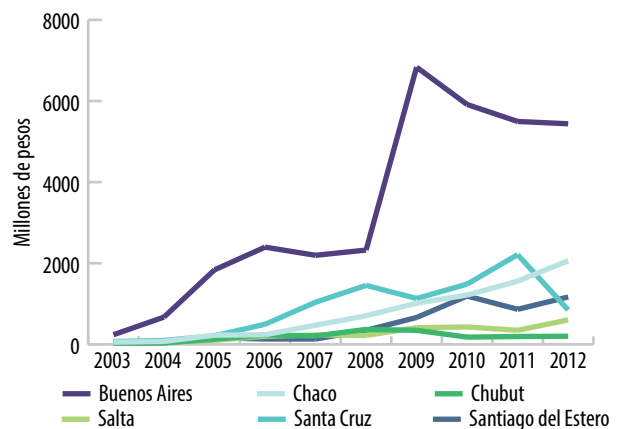
obtuvieron países como Polonia, la República Checa y Sudáfrica (Gráfico 2.7). Aunque el país ha mejorado su puntaje de 2012 (50/100), aún se considera que la información que se proporciona al público es limitada. Asimismo, el Gobierno obtuvo 27/100 puntos en materia de oportunidades brindadas al público para participar en el proceso presupuestario. En lo que se refiere a vigilancia del presupuesto, se considera que la labor realizada por el Congreso también es limitada (30/100). En lo positivo, se resalta que la autoridad máxima de auditoría se desempeña satisfactoriamente en esta área (92/100).

Las políticas de gestión de los recursos a nivel del Gobierno nacional parecen estar incrementando los desafíos de gestión a nivel subnacional, dado que generan incertidumbre en la planificación y reducen la presión para generar ingresos propios. Desde principios de los años noventa, se ha producido un cambio en la composición de los recursos provinciales y se observa una dependencia cada vez mayor de los recursos transferidos por el Gobierno nacional, dado que las transferencias discrecionales aumentaron como porcentaje de los recursos y disminuyó la proporción de recursos propios¹⁷. Con excepción de Santa Cruz, Buenos Aires, Chubut, Neuquén y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en 2009 las transferencias (tanto automáticas como discrecionales) representaron más de la mitad de los ingresos de las provincias y más del 90 % en el caso de Formosa, La Rioja y Jujuy. Ese mismo año, la proporción de los ingresos provenientes de transferencias

discrecionales varió del 2% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a casi el 32% en La Rioja, y solo en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los impuestos sobre fuentes propias representaron más del 50% de los ingresos (específicamente, el 83%). (Gráfico 2.8).

Las transferencias automáticas y discrecionales — que, como se mostró anteriormente, constituyen una proporción significativa de las transferencias nacionales que reciben varios Gobiernos subnacionales— son bastante variables y no se relacionan necesariamente con las necesidades de la población en las provincias. Como se observa en el gráfico 2.9, en el que se muestra la tendencia de las transferencias discrecionales a los Gobiernos provinciales y municipales en las

Gráfico 2.9: Transferencias discrecionales a los Gobiernos provinciales y municipales en provincias seleccionadas



Fuente: Despouy, Auditoría General de la Nación (AGN), octubre de 2014.

17 Moskovits, Cynthia y Javier Cao (2012), *Eficiencia del gasto público en las provincias argentinas. Explorando sus determinantes*, documento de trabajo n° 119, octubre de 2012.

provincias seleccionadas desde 2003, algunas de ellas, como Chubut y Salta, han recibido montos constantes (y comparativamente menores) desde 2003, mientras que se han registrado aumentos significativos en Buenos Aires, una tendencia al alza en Chaco y niveles un tanto más variables en Santa Cruz. Por otra parte, las transferencias automáticas (coparticipación) no están preasignadas y se basan en un complejo sistema de indicadores.

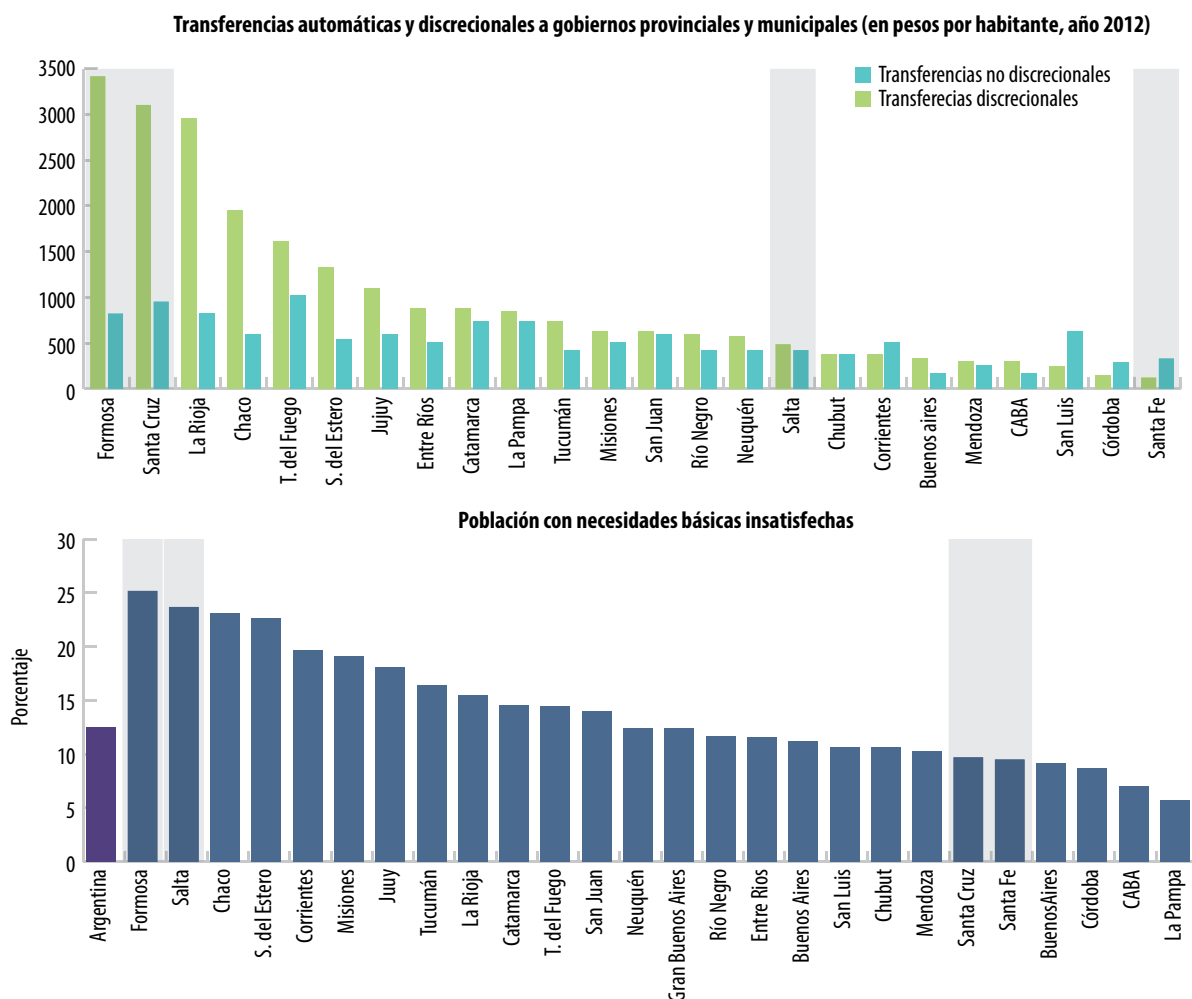
Como resultado, la asignación del gasto público no siempre parece responder a las necesidades de las provincias y municipios, tal como lo sugieren los gráficos 2.4 y 2.5, más arriba. Si bien Formosa (la provincia con el mayor porcentaje de población que tiene al menos una necesidad básica insatisfecha) también recibió la mayor cantidad de transferencias per cápita, otras provincias con niveles relativamente altos de necesida-

des básicas insatisfechas como Salta y Corrientes recibieron menos transferencias per cápita que algunas provincias con niveles relativamente más bajos de esas necesidades (Gráfico 2.10).

Desafíos en la prestación de servicios en los Gobiernos subnacionales

Además de los problemas relacionados con la asignación de recursos a nivel del Gobierno nacional, hay evidencias de otros desafíos en los procesos de gestión pública a nivel sectorial/subnacional, situación que resta eficacia a la implementación de programas y la prestación de servicios. La inercia que se percibe en el gasto público subnacional parece sugerir que probablemente el gasto no se esté administrando y asignando conforme a objetivos estratégicos y sobre la base de las necesidades existentes. Desde 2000, el gas-

Gráfico 2.10: Transferencias discrecionales per cápita vs. necesidades



Fuente: Despouy, AGN, octubre de 2014; censo de 2010, INDEC.

to en las 24 provincias en sectores sociales clave como salud, educación y agua y saneamiento se mantiene relativamente constante como porcentaje del gasto total (del 10,3% al 11,9% en salud; del 27,2% al 32,5% en educación y del 0,6% al 1,5% en agua y saneamiento). Esta situación deriva, en parte, de las rigideces de los gastos corrientes que tradicionalmente son significativos en esos sectores, pero también de la falta de planificación eficaz y de mecanismos de asignación a mediano plazo que contribuyan a aumentar la eficiencia en materia de gasto público en su conjunto. Particularmente en provincias como Córdoba y La Rioja, se han identificado desafíos en la planificación y los procesos presupuestarios (falta de instrumentos de planificación a mediano y largo plazo y vínculos frágiles entre la planificación y la presupuestación), así como en la gestión de la inversión pública, las adquisiciones, y las funciones y los procesos de seguimiento y evaluación. Tal situación se replica seguramente en otras provincias.

En Buenos Aires, por ejemplo, la falta de especificidad en la planificación y presupuestación sectorial y en otras funciones de gestión de las finanzas públicas está obstruyendo los nexos entre el seguimiento de la prestación de servicios y los mecanismos de asignación de recursos. En sectores como el de educación, el presupuesto se usa casi exclusivamente para gastos ordinarios, a saber, los salarios docentes, mientras que el Ministerio de Infraestructura financia establecimientos educativos. En consecuencia, el sector no cuenta con un margen suficiente para planificar y presupuestar estratégicamente con el fin de mejorar todos los aspectos de la prestación de servicios educativos. Asimismo, no hay evidencias de que se utilicen proyecciones plurianuales para fijar techos de gasto y la información sobre el desempeño no forma parte del proceso de preparación del presupuesto. El sector de la salud enfrenta una situación similar. A nivel municipal, si bien el seguimiento que realiza el Gobierno de la provincia de Buenos Aires de las finanzas municipales ha mejorado en los últimos años, aún es insuficiente. Por ejemplo, los datos sobre ingresos, transferencias y deudas son completos, están desagregados y actualizados, y se publican en forma trimestral. Sin embargo, hay espacio para mejorar el acceso del Ministerio de Economía a datos sobre los gastos consolidados y a los datos sobre gastos por sector. Debido al alto nivel de autonomía municipal, la presentación voluntaria de informes en esta materia es

bastante limitada¹⁸. Un estudio reciente sobre la función de gestión de las finanzas públicas en la provincia enfocado en los sectores de salud y educación ayuda a establecer los posibles vínculos entre el desempeño en dicha gestión y su impacto en la prestación de servicios (Cuadro 2.2).

Asimismo, los desafíos relacionados con la transparencia a nivel federal se repiten a nivel subnacional.

De acuerdo con un estudio de 2015 realizado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) basado en datos de noviembre de 2014, menos de la mitad de las provincias publicó diversos tipos de informes trimestrales en tiempo y forma. (Cuadro 2.3).

Las provincias también enfrentan desafíos relacionados con las adquisiciones públicas.

Algunas administraciones no cuentan con un órgano a nivel provincial encargado del sistema de adquisiciones públicas responsable de proponer políticas y regulaciones, lo que da lugar a que las provincias tengan leyes modernas sobre adquisiciones públicas —que no se aplican— o leyes obsoletas. En general, las adquisiciones no están centralizadas ni se planifican estratégicamente a nivel provincial o ministerial, sino que cada ministerio u organismo provincial las lleva a cabo en forma descentralizada. La falta de sistemas de información que recopilen datos por ministerio sobre la planificación anual de las adquisiciones y los procesos de adquisiciones concluidos complica los esfuerzos para monitorear y evaluar el uso de los recursos públicos. Los sistemas son excesivamente burocráticos: las deficiencias de planificación en las compras llevan a un alto porcentaje de excepciones procesales y al uso frecuente de métodos de adquisiciones no competitivos (entre ellos, las compras fraccionadas para poder usar estos métodos).

Opciones de políticas recomendadas

En el contexto de perspectivas internacionales menos favorables, será importante que Argentina mejore la eficiencia con que se asignan los recursos y refuerce la capacidad del Gobierno para prestar eficazmente los servicios públicos a través del fortalecimiento de

18 Información extraída de un estudio del Banco Mundial sobre la mejora de la gestión de las finanzas públicas para prestar servicios de mayor calidad en los sectores de salud y educación en la provincia de Buenos Aires, junio de 2015.

Cuadro 2.2: Impacto de los pilares del desempeño en la gestión de las finanzas públicas en la prestación de servicios

Pilares	Impacto del desempeño en la prestación de servicios
Credibilidad del presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> - Los ajustes pueden recaer desproporcionadamente en los gastos ordinarios no salariales, lo que probablemente tenga un impacto significativo en la eficiencia de los recursos utilizados en la prestación de servicios. - El incumplimiento del presupuesto puede llevar a un cambio en las categorías de gastos que responda a preferencias individuales antes que a la eficiencia en la prestación de los servicios.
Exhaustividad y transparencia	<ul style="list-style-type: none"> - La falta de exhaustividad suele intensificar el desaprovechamiento de los recursos y reducir la prestación de servicios. Limita la competencia en el examen de la eficiencia y eficacia de los distintos programas y sus insumos. Además, puede facilitar el desarrollo de clientelismo o prácticas corruptas limitando el control de las operaciones, los gastos y los procesos de adquisiciones no integrados en la gestión presupuestaria y los mecanismos de presentación de informes. - La falta de transparencia limita la información sobre los recursos de los que pueden disponer las unidades de prestación de servicios. Esto menoscaba la capacidad de las comunidades locales para controlar los recursos asignados y utilizados en las unidades de prestación de servicios.
Planificación y presupuestación basadas en políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Los procesos presupuestarios deficientes no permiten el debate sobre la eficiencia en el uso de los recursos. En particular, no permiten un examen ordenado de las políticas existentes ni de las nuevas iniciativas en materia de políticas. La falta de una perspectiva plurianual puede contribuir a la planificación inadecuada de los costos ordinarios de las decisiones de inversión y del financiamiento de las adquisiciones plurianuales.
Información sobre el desempeño para lograr eficiencia en la prestación de servicios	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluar la calidad de la información sobre el desempeño en diferentes etapas del ciclo presupuestario ayuda a determinar en qué medida la naturaleza y el alcance de la información sobre el servicio público puede fomentar la eficiencia operativa en la prestación de servicios. Para permitir el logro de las metas de desempeño anuales y a mediano plazo, y promover las observaciones sectoriales estratégicas, también es importante comprobar si los recursos llegan las unidades de prestación de servicios conforme a lo planificado.
Gestión de activos y pasivos	<ul style="list-style-type: none"> - Se considera que las inversiones públicas son un prerrequisito para atender las necesidades de prestación de servicios a nivel nacional. La inversión pública en activos físicos como infraestructura pública o en instalaciones sanitarias o educativas contribuye a mejorar el capital humano. El buen seguimiento de los activos no financieros, que incluye, entre otras cosas, llevar registros actualizados de dichos activos, permite al Gobierno utilizar mejor activos como la infraestructura y planificar los programas de inversión y el mantenimiento.
Previsibilidad y control de la ejecución del presupuestario	<ul style="list-style-type: none"> - La falta de previsibilidad de los flujos de recursos menoscaba la capacidad de las unidades prestadoras de servicios para planificar y utilizar esos servicios de forma oportuna y eficiente. También puede fomentar un entorno en el que se tiende a pasar por alto los controles. - El incumplimiento de las prácticas de licitación pública para la adquisición de bienes y servicios suele limitar la eficiencia de los programas existentes incrementando los costos de las adquisiciones o dando lugar al suministro de bienes de menor calidad. - La falta de controles adecuados de las nóminas salariales, las adquisiciones y los procesos de gastos puede favorecer las prácticas corruptas, las fugas de fondos y el clientelismo.
Contabilidad, registro y presentación de informes	<ul style="list-style-type: none"> - La falta de información sobre la manera en que se han proporcionado y utilizado los recursos en la prestación de servicios puede menoscabar la planificación y la gestión de los servicios. La falta de información y de registros reduce la disponibilidad de las evidencias que se necesitan para auditar y supervisar con eficacia el uso de fondos y puede propiciar la fuga de fondos, las prácticas de adquisiciones corruptas o el uso de recursos de manera indeseada.
Auditoría y escrutinio externos	<ul style="list-style-type: none"> - Un escrutinio limitado puede reducir la responsabilidad que le cabe al Gobierno de llevar adelante una gestión de recursos eficiente y basada en las normas, sin lo cual el valor de los servicios tiende a disminuir. Asimismo, la falta de auditoría significa que la contabilidad y el uso de los fondos no están sujetos a un examen y una verificación exhaustivos.

Fuentes: Marco de Referencia para la Medición del Desempeño en Materia de Gestión de las Finanzas Públicas y Banco Mundial.

Cuadro 2.3: Publicación de informes de ejecución presupuestaria (noviembre de 2014)

	Número de provincias que publican en tiempo y forma	Número de provincias que publican con más de tres meses de retraso	Número de provincias que no publican
Informes trimestrales de ejecución del gasto, por finalidad y por función	9	6	8
Informes trimestrales de ejecución del gasto, por rubro	10	12	2
Informes trimestrales de ejecución del gasto, por jurisdicción	5	4	15
Informes trimestrales de deuda pública	9	7	8
Montos transferidos a los municipios, por trimestre	10	7	7
Información trimestral sobre recaudación impositiva	15	8	1

Fuente: Agosto, Walter y Estefanía Casadei (2015), *Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial 2014*, documento de políticas públicas, Área de Desarrollo Económico, Programa de Política Fiscal, CIPPEC, publicado en enero de 2015, análisis 145.

las instituciones del sector público, tanto a nivel de los sistemas centrales de gestión como de los procesos específicos de prestación de servicios (gráfico 2.11). Este enfoque reconoce la necesidad de fortalecer tanto las instituciones del nivel central como los Gobiernos subnacionales, teniendo en cuenta, en cada caso, la función específica y la contribución a la prestación eficaz de servicios públicos.

A nivel nacional, podría fortalecerse el centro de gobierno. No solo necesita refinar y utilizar adecuadamente su capacidad para guiar, establecer prioridades y brindar incentivos a otras partes y niveles de gobierno para que mejoren el desempeño y la eficacia en la prestación de servicios, sino que también podría monitorear el desempeño y proporcionar apoyo para eliminar los obstáculos burocráticos que impiden mejorar los servicios. Asimismo, existe margen para mejorar la transparencia y rendición de cuentas de los sistemas y las instituciones de gestión de recursos, así como la eficacia de la asignación de recursos mediante la adopción de sistemas de planificación y seguimiento y evaluación basados en datos empíricos.

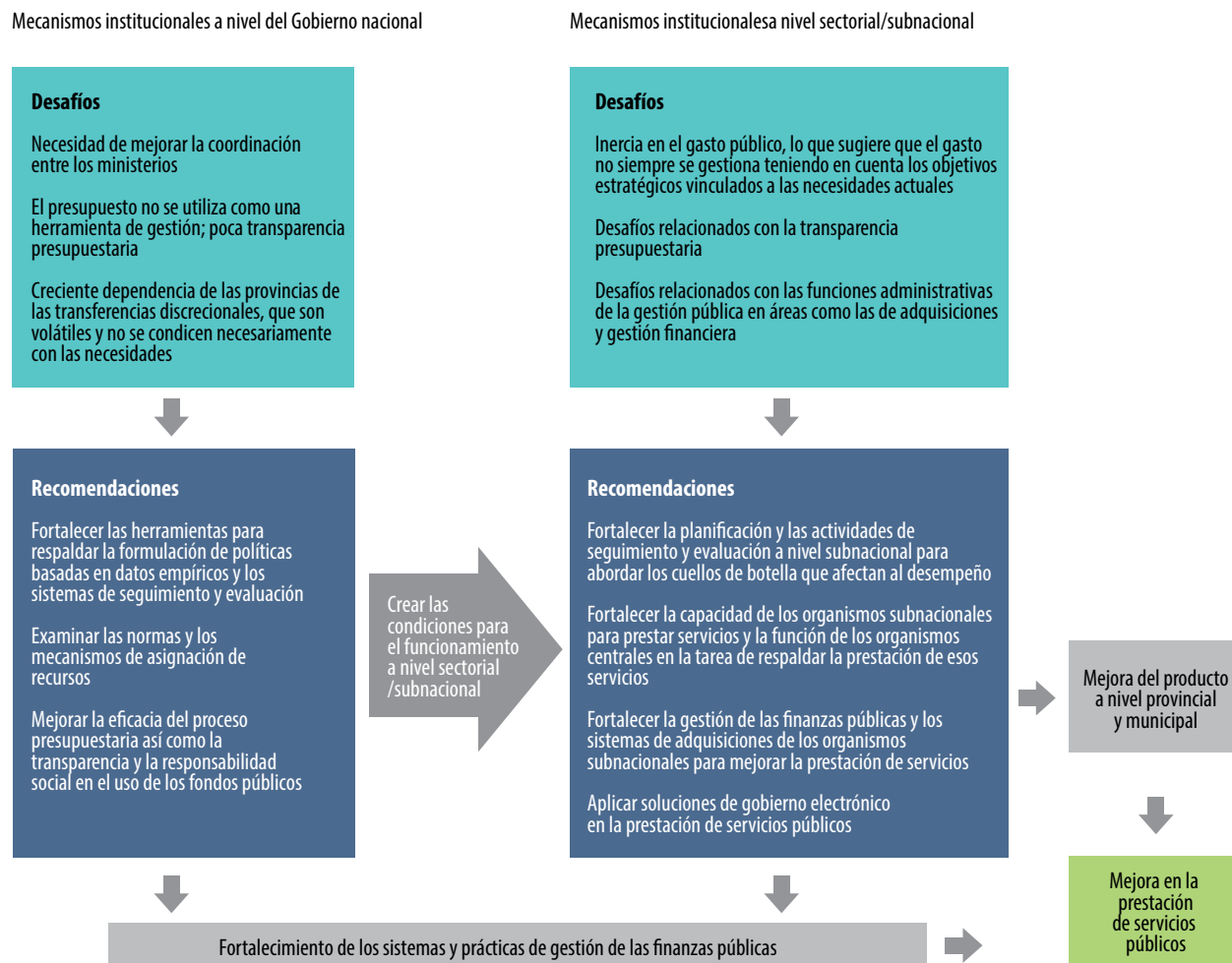
A nivel sectorial/subnacional, será importante que los Gobiernos subnacionales continúen mejorando los procesos de gestión pública clave asociados a la prestación de servicios. Esto incluye la revisión y la modernización urgentes de los procesos y sistemas de gestión de las finanzas públicas existentes no solo en las entidades centrales subnacionales, sino también en los sectores y servicios específicos. Las provincias y los

municipios también podrían adoptar enfoques orientados a mejorar deficiencias particulares en la prestación de servicios específicos y poner en práctica a modo experimental soluciones basadas en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) con el fin mejorar la cobertura y la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos.

Políticas y medidas recomendadas a nivel nacional

Fortalecer las herramientas para respaldar la formulación de políticas basadas en datos empíricos y los sistemas de seguimiento y evaluación de resultados. En cualquier proceso destinado a fortalecer las capacidades centralizadas de seguimiento y evaluación y realizar evaluaciones de impacto sustantivas para ayudar a orientar las decisiones de políticas, resulta indispensable contar con información y datos actualizados, pertinentes y confiables. Las entidades como el INDEC jugarán un papel decisivo a la hora de brindar apoyo a los ministerios y coordinar con ellos la recopilación de datos, y también será importante crear entidades responsables de evaluar los resultados a nivel sectorial, o fortalecer las existentes. Los esfuerzos destinados a institucionalizar el uso de los resultados de las evaluaciones de las políticas y los programas en el proceso de elaboración y retroalimentación de políticas serán importantes para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, así como para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas fortaleciendo un enfoque basado en los resultados. El uso de enfoques, políticas y

Gráfico 2.11: Desafíos a nivel del Gobierno nacional y a nivel sectorial/subnacional y medidas recomendada



procedimientos de evaluación basados en datos empíricos podría, a la vez, ayudar a orientar mejor la asignación de recursos a los programas estratégicos en el presupuesto nacional, así como las transferencias adicionales a los Gobiernos subnacionales. La experiencia internacional en la materia podría ayudar a instaurar estos sistemas. El sistema de evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en México constituye un buen ejemplo de cómo las prácticas de evaluación podrían brindar información que puede servir de base para mejorar la eficacia de los programas sociales y la prestación de servicios (Recuadro 2.1).

Argentina ya ha desarrollado la base de un sólido sistema de seguimiento y evaluación. Conectar dicho sistema con los procedimientos presupuestarios y de asignación de transferencias podría aumentar rápi-

damente el impacto de los programas existentes. A nivel nacional, la Jefatura de Gabinete de Ministros estableció el Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación (SISEG) para conocer los resultados de las políticas y desarrollar tableros de control, y varias otras iniciativas sectoriales han intensificado el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas deberían realizar esfuerzos conjuntos para institucionalizar y fortalecer aún más las sinergias entre la presupuestación y la información sobre el desempeño. Esta última debe estar conectada a las políticas y los programas existentes (o el diseño de nuevas iniciativas) y utilizarse para orientar la adecuación a dichas políticas y programas; al mismo tiempo, debe servir de base para elaborar el presupuesto mediante la adopción eficaz de prácticas presupuestarias programáticas.

Recuadro 2.1: El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (México)

El CONEVAL fue creado en 2006 con el objetivo de “mejorar la eficacia y eficiencia, así como la rendición de cuentas de la política de desarrollo social, mediante la evaluación y el monitoreo de programas y políticas sociales y la medición de la pobreza”¹⁹. Posee un doble mandato: a) normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social y los programas y acciones relacionados, y b) establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad²⁰.

El CONEVAL evalúa los 278 programas federales orientados a generar un impacto en el desarrollo social. Se puede consultar información sobre estos programas en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, que incluye 111 variables por programa. Estas variables permiten recopilar información general sobre distintos programas y acciones, incluidos los vínculos con un derecho social o la dimensión de bienestar económico, los objetivos, su vinculación con el Programa Nacional de Desarrollo, datos de cobertura, información presupuestaria e información sobre las evaluaciones externas realizadas²¹.

Con el tiempo, el CONEVAL ha sentado las bases para una política de evaluación integral. La institución ha establecido los estándares y realizado y encargado evaluaciones de los programas sociales más prominentes del país, incluidos el renombrado Oportunidades, un esquema de transferencias monetarias condicionadas. Publica informes anuales sobre el estado de la evaluación de la política social y ha elaborado una metodología sólida para evaluar programas, basada en la taxonomía de modelos de evaluación enumerados en los lineamientos generales para la evaluación de los programas generales. Asimismo, cuenta con evaluadores externos, esto es, investigadores independientes, universidades, empresas consultoras y organizaciones civiles. Esto ha contribuido a crear un mercado de evaluación y a difundir la cultura de evaluación en México. Los lineamientos generales para la evaluación de los programas generales comprenden los siguientes tipos de evaluaciones externas:

- En la **evaluación de consistencia y resultados** se analizan sistemáticamente el diseño y el desempeño global de los programas federales de manera sistemática, midiendo el logro de los resultados a partir de una matriz de indicadores. Este tipo de evaluación se basa en fuentes secundarias y puede realizarse rápidamente; permite identificar los aspectos positivos y negativos del programa.
- En la **evaluación de indicadores** se analiza, mediante el trabajo de campo, la pertinencia y el alcance de un programa federal para el logro de resultados. Para ello, se evalúa la calidad de los indicadores y las matrices de resultados en función de la claridad, la pertinencia y la economía, y de si pueden ser objeto de seguimiento o no.
- En la **evaluación de procesos** se analiza, mediante trabajo de campo, si en el marco del programa se llevan a cabo los procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si estos contribuyen a mejorar la gestión. Este tipo de evaluación puede resultar útil para identificar cuellos de botella en la prestación de servicios o el logro de resultados.
- En la **evaluación de impacto** se identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de los resultados atribuible a la ejecución de un programa federal.
- La **evaluación específica** tiene como objetivo analizar aspectos específicos de los programas federales mediante investigaciones documentales o de campo.
- La **evaluación estratégica** se aplica a un conjunto de programas para centrarse en las estrategias, políticas e instituciones.

En 2015, el CONEVAL publicó una evaluación de la política de desarrollo social (Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014), que contiene información sobre 1504 evaluaciones de programas y políticas sociales realizadas entre 2007 y 2014 con el fin de brindar un análisis integral del desempeño del país en materia de desarrollo social.

Fuente: CONEVAL, www.coneval.gob.mx.

19 Sitio del Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social sobre su objetivo estratégico: <http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/Objetivo-Estrat%C3%A9gico.aspx>.

20 Artículo 3 del decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/quienes/1814.pdf>.

21 Sitio del Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social sobre el Inventario Nacional de Programas y Acciones Sociales: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx.

Examinar y mejorar la eficacia de las normas y los mecanismos para la asignación de recursos y la distribución de transferencias discrecionales, sobre todo en sectores clave responsables de prestar servicios públicos esenciales.

Como se mencionó anteriormente, la asignación de transferencias discrecionales se ha vuelto impredecible y no parece estar siempre en consonancia con las necesidades de desarrollo, lo que menoscaba los esfuerzos por mejorar la calidad de vida de la población más pobre. Entre las posibles opciones para abordar estas necesidades mediante transferencias se puede considerar la creación de un mecanismo de asignación basada en las necesidades para ayudar a las provincias a reducir sus diferencias en el nivel de desarrollo y llevar a las que se encuentran rezagadas a un camino de convergencia (el Fondo Europeo de Desarrollo Regional [FEDER] o el Fondo de Cohesión implementado por la Unión Europea [UE]²² para sus Estados miembros podrían servir de ejemplo), o la creación de un conjunto de fondos al que los Gobiernos subnacionales puedan recurrir para financiar proyectos específicos (como el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local [FONIPREL] en Perú, en cuyo marco los Gobiernos regionales y locales pueden concursar para obtener el cofinanciamiento de inversiones públicas orientadas a reducir la pobreza y la pobreza extrema prestando especial atención a las brechas en materia de infraestructura básica y prestación de servicios).

Para implementar esta clase de mecanismo, el Gobierno central podría establecer las prioridades en términos de desarrollo social y regional durante un período determinado (podría ser anual o plurianual) y activar el proceso formulando criterios basados en datos empíricos que servirían como un mecanismo indicativo para los Gobiernos subnacionales. Las transferencias se asignarían a partir de mecanismos de contrapartida (a los Gobiernos subnacionales que desean cofinanciar prioridades nacionales teniendo en cuenta el esfuerzo relativo que podrían realizar las provincias) o mediante la aplicación de criterios y requisitos transparentes que los proyectos deberán cumplir para que se les otorgue financiamiento. Este proceso podría generar una ma-

nera más transparente y previsible de asignar fondos centrales a las provincias y los municipios, poniendo un mayor énfasis en el logro de resultados y la alineación de los recursos a los programas prioritarios.

La experiencia del Plan Nacer y el Programa SUMAR de Argentina, estructurados para brindar cobertura de salud a los segmentos de la población que carecen de ella —mediante los cuales se asigna financiamiento utilizando indicadores basados en objetivos (inscripción) y los efectos directos en materia de salud en las principales áreas del sector— es un ejemplo exitoso de financiamiento basado en resultados que podría ampliarse o repetirse en otros sectores, sobre todo a nivel subnacional.

Mejorar la eficacia del proceso presupuestario, así como la transparencia y la responsabilidad social en el uso de los fondos públicos.

Como se mencionó, a nivel nacional el presupuesto no se está utilizando eficazmente como una herramienta de gestión. Un proceso presupuestario deficiente puede menoscabar los esfuerzos por mejorar la eficiencia en el uso de los recursos para lograr una prestación eficaz de servicios. En este sentido, convendría revisar el proceso presupuestario y las leyes relacionadas a fin de minimizar el alcance de las modificaciones extraparlamentarias del presupuesto realizadas a mitad de año regulando más adecuadamente el uso de los decretos de emergencia que permiten al Ejecutivo introducir cambios unilaterales en el presupuesto (decretos de necesidad y urgencia) e incrementar la utilidad del presupuesto original como una herramienta de planificación y gestión en consonancia con las buenas prácticas internacionales. Asimismo, el aumento de la transparencia presupuestaria fomentaría la responsabilidad social en el uso de los recursos públicos orientados a mejorar la prestación de servicios, así como la percepción que tienen los ciudadanos de la gestión institucional y su confianza en el Gobierno. Brasil y México son dos países de América Latina que se consideran buenos ejemplos en este sentido. Brasil proporciona información en tiempo real sobre el gasto a los Gobiernos municipales, en tanto que el portal de información fiscal de México es uno de los ejemplos más notables de transparencia y acceso a la información²³. En el recuadro 2.2 se incluyen algunas de las recomendaciones de *International Budget Partnership* para lograr un proceso presupuestario más abierto en Argentina.

22 El FEDER tiene como objetivo fortalecer la cohesión económica y social en la UE corrigiendo los desequilibrios entre sus regiones, para lo cual se asignan recursos a prioridades seleccionadas, dependiendo de la categoría de cada región (desarrollada, en transición o menos desarrollada). El Fondo de Cohesión está destinado a los Estados miembros cuyo PIB por habitante es inferior al 90 % del promedio de la UE. Apunta a reducir las disparidades económicas y sociales y a promover el desarrollo sostenible.

23 *International Budget Partnership*, <http://internationalbudget.org/>.

Recuadro 2.2: Recomendaciones para lograr un proceso presupuestario más abierto en Argentina

Como parte de la evaluación realizada por International Budget Partnership, se brindaron las siguientes recomendaciones para lograr un proceso presupuestario más abierto en Argentina:

Mejorar la transparencia:

- Elaborar y publicar un presupuesto ciudadano y un examen de mitad de año;
- Aumentar la exhaustividad de la propuesta presupuestaria del Ejecutivo presentando más información sobre la clasificación de los gastos y de los ingresos para los próximos años;
- Aumentar la exhaustividad del informe de mitad de año presentando más información sobre la diferencia entre las proyecciones macroeconómicas planificadas y las reales.

Mejorar la participación en el presupuesto

- Establecer mecanismos creíbles y eficaces (esto es, audiencias públicas, encuestas, grupos de estudio) para obtener diversas perspectivas sobre temas presupuestarios;
- Celebrar audiencias legislativas sobre los presupuestos de ministerios, departamentos y organismos específicos en los que se brinde un espacio de participación al público;
- Establecer mecanismos formales para que el público participe en las investigaciones de auditoría.

Mejorar la supervisión

- Establecer una oficina de investigación presupuestaria especializada para la Legislatura;
- Garantizar que el Ejecutivo reciba la aprobación previa del Poder Legislativo antes de implementar un presupuesto complementario.

Fuentes: <http://internationalbudget.org/group-data/?country=ar>.

Políticas y medidas recomendadas a nivel subnacional

Fortalecer los sistemas de planificación y de seguimiento y evaluación a nivel subnacional para abordar los cuellos de botella que afectan al desempeño. Los Gobiernos provinciales y municipales podrían mejorar rápidamente su capacidad para responder a las necesidades de los ciudadanos prestando especial atención a los resultados en determinados servicios y programas prioritarios. La selectividad, el amplio uso de evidencias y datos para orientar las decisiones y el establecimiento de rutinas eficaces de seguimiento y presentación de informes entre las unidades centrales y los prestadores de servicios han demostrado ser herramientas de gestión poderosas para mejorar y acelerar los resultados a nivel local.

El proceso y las funciones de los sistemas de gestión del desempeño, similares al establecido por el gober-

nador de Maryland en Estados Unidos (StateStat y la Unidad de Cumplimiento), podrían servir de ejemplo de cómo detectar áreas prioritarias y facilitar la identificación y el seguimiento tempranos de las cuestiones relacionadas con la gestión del sector público que afectan a la prestación de servicios, así como la posterior implementación de las soluciones correspondientes (Recuadro 2.3). Los Gobernadores y los intendentes de Argentina podrían adaptar la experiencia de Maryland, aun cuando esta no resulte aplicable a todas las provincias ni a todos los municipios, para mejorar la calidad y acelerar la prestación de servicios públicos esenciales. El uso selectivo de datos y la creación de tableros de control para orientar la toma de decisiones en los más altos niveles podría generar resultados rápidos. Como primer paso en esta dirección, las provincias o los Gobiernos locales deben sacar provecho de los sistemas de información y los datos disponibles que con el tiempo mejorarán su calidad y pertinencia. La implementación de esta iniciativa requerirá una adopción disciplinada

Recuadro 2.3: La Unidad de Cumplimiento y la herramienta de gestión del desempeño del gobernador de Maryland

En 2007, la oficina del gobernador de Maryland creó StateStat, un sistema de medición y gestión del desempeño para alinear los recursos estatales y federales en torno a 15 objetivos estratégicos destinados a mejorar la calidad de los servicios que se brindan a los ciudadanos. StateStat monitorea el desempeño regularmente (en forma mensual y, en algunos casos, bimensual) y está respaldado por una unidad (*Delivery Unit*, o Unidad de Cumplimiento, creada en 2008 como una extensión de StateStat) destinada a ayudar al gobernador a seguir de cerca sus prioridades estratégicas e identificar las tendencias de los datos a fin de abordar las cuestiones antes de que se conviertan en problemas. En términos generales, los objetivos se clasifican en cuatro áreas clave: aptitudes, seguridad, sostenibilidad y salud.

Como parte del proceso, los organismos presentan datos al equipo de StateStat, que luego analiza la información y prepara memorandos informativos para el gobernador y su equipo de gestión. Durante las reuniones de examen (que incluyen la participación del gobernador, el jefe de Gabinete del gobernador, asesores jurídicos y personal de los Departamentos de Tecnología de la Información y de Presupuesto y Gestión, así como directores de organismos y otros funcionarios), las cuestiones y posibles soluciones se analizan de manera colaborativa. Las medidas acordadas se detallan en memorandos y se utilizan para realizar el seguimiento durante la próxima reunión.

El proceso es sumamente transparente y cuenta con el respaldo de un portal de datos de libre acceso en el que se pueden consultar todas las estadísticas y memorandos. Los ciudadanos pueden aportar comentarios en el portal y participar en las reuniones. Uno de los elementos esenciales del éxito de la Unidad de Cumplimiento y StateStat es el compromiso y la presencia del Gobernador y de otros actores clave en el proceso. Lograr que el personal se reúna para analizar determinadas cuestiones ha ayudado a mejorar la coordinación, monitorear la implementación y aumentar la rendición de cuentas.

La implementación de StateStat y la Unidad de Cumplimiento ha registrado avances significativos y medibles hacia el logro de los objetivos establecidos en las cuatro áreas estratégicas. Por ejemplo, ayudó a reducir en un 50%, entre 2007 y 2010, la cantidad de guardias de seguridad agredidos en las cárceles. Asimismo, ayudó a reducir en gran medida el número de muestras de ADN relacionadas con delitos no analizadas, lo que derivó en 212 arrestos (16 por homicidio y 103 por ataques sexuales).

Fuentes: www.statestat.maryland.gov,
<http://intresources.worldbank.org/INTPSPGET/Resources/TenObservations.pdf>,
http://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/Policy_Note_ID227.pdf.

de rutinas de presentación de informes y reuniones de seguimiento con la participación de autoridades y las partes pertinentes.

Fortalecer la capacidad de los organismos subnacionales para prestar servicios y la función de los organismos centrales en la tarea de respaldar la prestación de esos servicios. Siguiendo los ejemplos del Marco de Prestación de Servicios del Gobierno Australiano o el Marco de Mejoramiento del Desempeño de Nueva Zelandia, el centro provincial de gobierno podría

elaborar una guía que permita evaluar la capacidad de los organismos sectoriales para prestar servicios e identificar áreas específicas en las que se puede mejorar. En el caso del modelo neozelandés, las evaluaciones permiten analizar en qué medida los organismos están bien posicionados para desempeñar sus tareas y proponer áreas susceptibles de mejoras. Las evaluaciones están estructuradas en torno a una cantidad de dimensiones que abarcan todo, desde la planificación estratégica y la gestión financiera y de recursos humanos hasta áreas como liderazgo, valores y cultura (véase el

anexo 2). El marco australiano, por otra parte, promueve un enfoque colaborativo en la prestación de servicios y, en ese sentido, busca alentar a los organismos a aprovechar las capacidades de otros organismos.

En el caso de los Gobiernos subnacionales de Argentina, la adaptación de esas herramientas podría ser sumamente beneficiosa y práctica. Las evaluaciones podrían llevarse a cabo como autoevaluaciones o ser realizadas por examinadores externos. De cualquier modo, es importante que los exámenes se realicen periódicamente y que se acuerden pasos concretos para fortalecer las capacidades de prestación de servicios de los organismos. Este tipo de programa podría ser fomentado por el Gobierno nacional o desarrollado por las propias provincias y municipios. El proceso también podría respaldarse con herramientas estandarizadas de evaluación de las capacidades y plataformas en línea que no solo ayudarían a facilitar la rápida y amplia implementación de las evaluaciones y los planes de mejora, sino que también promoverían la colaboración entre pares en los Gobiernos provinciales y municipales.

Fortalecer la gestión de las finanzas públicas y los sistemas de adquisiciones de los organismos subnacionales para mejorar la prestación de servicios.

Como se analizó anteriormente, el financiamiento y la prestación de los servicios en Argentina son cuestiones complejas, debido a los tres niveles de gobierno involucrados y al alto nivel de descentralización de la prestación de servicios públicos. A fin de mejorar la prestación de servicios en sectores y programas seleccionados, es importante conocer mejor el flujo de fondos y transferencias en relación con las responsabilidades de prestación de servicios en cada sector. Los esfuerzos deberían centrarse en mejorar las funciones internas (*back-office*) clave de la gestión pública, como la gestión financiera y de adquisiciones, que afectan la prestación de servicios. Para ello, sería necesario realizar diagnósticos de las fortalezas y los desafíos individuales de las provincias (o incluso de los sectores y programas), de manera de identificar y priorizar reformas basadas en sus mecanismos particulares para la prestación de servicios (flujo de fondos y responsabilidades) y necesidades individuales.

Por ejemplo, en un análisis reciente de la gestión financiera pública en los sectores de salud y educación de la provincia de Buenos Aires se subrayó que, si bien la provincia ha logrado avances sustanciales en su desem-

peño en la gestión de las finanzas públicas en los últimos años, se podrían introducir varias mejoras internas (*back-office*) para fortalecer la capacidad de prestar servicios. Las áreas que la provincia podría reformar son, entre otras, las siguientes:

- a) La creación de un organismo regulatorio que tenga a su cargo las adquisiciones provinciales.
- b) El diseño y la implementación de un sistema de gestión de adquisiciones unificado, y la adopción de la contabilidad de valores devengados o de valores devengados modificados a fin de registrar la depreciación y controlar el estado de los activos físicos, así como incrementar el presupuesto para contingencias y el gasto de emergencia en sectores como el de salud, donde la prestación de servicios puede vincularse a hechos inesperados o crisis sanitarias.
- c) Garantizar la calidad y la cantidad de la prestación de servicios públicos en los sectores de salud y educación mediante la preparación de estrategias fiscales y el fortalecimiento de la planificación estratégica que incluyan tanto los gastos de capital como de operación y sostenibilidad.
- d) Asimismo, la provincia debe seguir trabajando para mejorar la definición de los programas del Gobierno y sus indicadores, y para incluir información sobre el desempeño en el proceso de preparación del presupuesto.

Aplicar soluciones de gobierno electrónico en la prestación de servicios públicos.

El uso de enfoques innovadores de gobierno electrónico podría ayudar a las provincias y los municipios de Argentina a facilitar la adopción de soluciones a las que, de otro modo, no se podría acceder. Por ejemplo, podría crearse un programa como el que se está poniendo en marcha en Madhya Pradesh (India) para integrar plataformas de prestación de servicios múltiples en una única plataforma que los ciudadanos pueden utilizar para acceder a los servicios mediante el canal que elijan (quioscos electrónicos, teléfono celular, Internet, teléfono) (Recuadro 2.4).

El ejemplo de Madhya Pradesh constituye una oportunidad interesante para los Gobiernos subnacionales de Argentina. Tanto las provincias como los municipios podrían implementar soluciones similares seleccionando servicios ciudadanos pertinentes y elaborando plataformas y aplicaciones basadas en las TIC para atender a sectores de la población que viven en zonas aisladas

Recuadro 2.4: Mejorar el acceso a los servicios en India aplicando soluciones de gobierno electrónico

En un esfuerzo por mejorar la prestación de servicios, el Gobierno de Madhya Pradesh adoptó en 2010 la Ley de Garantía de Servicios Públicos. Dicha ley, la primera de su tipo en India y en el mundo, se centra en mejorar la prestación de servicios públicos seleccionados estableciendo cronogramas, creando una estructura de apelación para el caso de que los funcionarios públicos incumplan dichos cronogramas y previendo sanciones por demoras.

En el marco de la ley, los servicios se prestan a través de Lok Seva Kendras (LSK) o “quioscos”, lo que permite a los ciudadanos solicitar múltiples servicios públicos en una “ventanilla única”. Los LSK son operados en forma privada en el marco de un acuerdo de alianza público-privada. Actualmente, hay 334 centros de LSK en el estado —uno por cuadra— y desde septiembre de 2010 se han procesado más de 10 millones de solicitudes. Asimismo, se han notificado 126 servicios públicos, de los cuales 63 están disponibles en los LSK.

La ley ha permitido reducir los costos de transacción para los ciudadanos, acelerando la prestación de servicios y aumentando la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Además, ha dado lugar a reformas como la emisión obligatoria de recibos para las solicitudes, la introducción de solicitudes en línea, mejoras en los criterios de admisibilidad y el cumplimiento de cronogramas en la prestación de servicios. En general, los LSK han reducido la dependencia de los “intermediarios” y eliminado la necesidad de relación directa con funcionarios gubernamentales, lo que ha propiciado el tratamiento imparcial de las solicitudes, así como la eficiencia y la rendición de cuentas en los procesos estatales. La ley recibió el Premio de las Naciones Unidas a la Administración Pública 2012 en la categoría de “mejoramiento de la prestación de los servicios públicos”.

Actualmente, el Gobierno de Madhya Pradesh trabaja para seguir mejorando el acceso a los LSK a fin de superar los obstáculos tradicionales a la prestación de servicios (sobre todo en las zonas rurales). Mediante la aplicación de soluciones basadas en las TIC, el plan integra varias plataformas de prestación de servicios actualmente en funcionamiento en un nuevo portal con varios canales de acceso a los servicios (esto es, quiosco, teléfono, Internet o tecnologías móviles). El Gobierno está trabajando para mejorar la calidad de los servicios y reducir la cantidad de certificados que se exige a los ciudadanos simplificando los procesos y creando un repositorio único en tiempo real de información ciudadana. En esta nueva etapa de la aplicación de la ley se utilizará un esquema de incentivos destinado a mejorar los resultados.

Fuente: Gobierno de Madhya Pradesh, <http://www.mp.gov.in/en/web/guest/impschemes>.

y cuentan con una menor cobertura de servicios. Para aplicar este enfoque sería necesario establecer una separación entre las funciones administrativas y las ventanillas de atención de los organismos prestadores de servicios, centralizando e integrando los servicios en ventanillas comunes bajo una plataforma única para los clientes. También se podrían adoptar mecanismos de incentivos para que los organismos sectoriales adopten la solución, junto con programas de difusión para ampliar su uso entre los ciudadanos.

El mejoramiento de la calidad y la cobertura equitativa de los servicios básicos en Argentina resulta imprescindible para avanzar con los programas de desarrollo, y uno de los requisitos para mejorar la

prestación de dichos servicios tiene que ver con la superación de las limitaciones derivadas de las prácticas de gestión del sector público. Si bien Argentina ha logrado importantes avances en muchas de las áreas mencionadas en esta nota, aún hay margen para mejorar y consolidar los logros alcanzados. Una combinación equilibrada de medidas a nivel de las normativas y sistemas de gestión a nivel central y los procesos de implementación y prestación de servicios en el nivel sectorial y subnacional, como las recomendadas en esta nota, podría ayudar al nuevo Gobierno de Argentina a centrar la atención en la tarea de identificar y abordar eficazmente esas limitaciones. El objetivo último de un sector público bien gestionado debería ser la prestación eficaz de servicios a los ciudadanos.

Matriz de opciones de políticas a corto y mediano plazo

Opciones de reforma	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo
Instituciones a nivel del Gobierno nacional			
1) Fortalecer las herramientas para respaldar la formulación de políticas basadas en datos empíricos y los sistemas de seguimiento y evaluación			
Fortalecer las evaluaciones de los programas y los sistemas de seguimiento y evaluación.	Examinar los indicadores actuales de los programas sectoriales piloto y proponer mejoras a partir de los datos existentes.	Mejorar los indicadores de resultados de todos los programas.	Fortalecer los vínculos de los sistemas de seguimiento y evaluación con varias fuentes de datos, estadísticas e indicadores de resultados.
		Mejorar la calidad de los datos cuando es necesario.	
Fortalecer el vínculo entre los resultados de los programas y el proceso de elaboración de políticas.	Incluir los resultados de las evaluaciones de los programas en el proceso presupuestario para programas y sectores seleccionados.	Institucionalizar el uso de las evaluaciones de los programas en el proceso presupuestario.	
	Fortalecer la capacidad de los encargados de la formulación de políticas (personal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y del Congreso) para utilizar la información de las evaluaciones en el proceso de asignación presupuestaria.		
2) Examinar las normas y los mecanismos para lograr una asignación y una distribución más eficaces de las transferencias discrecionales			
Crear un mecanismo de asignación basado en las necesidades (similar a los fondos de la UE).	Designar un nuevo mecanismo de asignación.	Implementar el mecanismo de asignación.	
Crear un conjunto de fondos al que los Gobiernos subnacionales puedan recurrir para financiar proyectos específicos (como el FONIPREL en Perú).	Diseñar, establecer e implementar el fondo.		

Matriz de opciones de políticas a corto y mediano plazo (cont.)

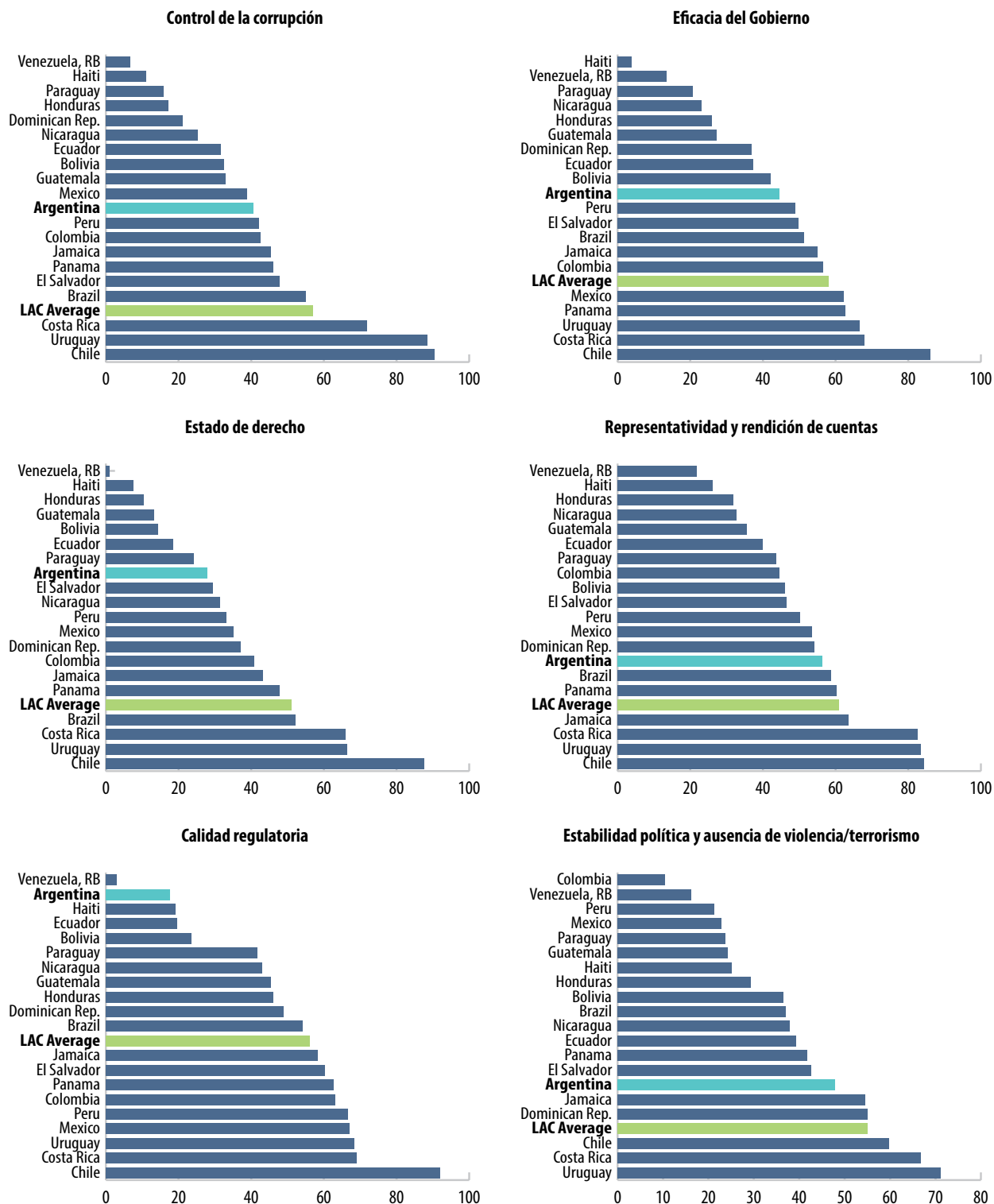
Opciones de reforma	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo
Instituciones a nivel del Gobierno nacional			
3) Mejorar la eficacia del proceso presupuestario así como la transparencia y la responsabilidad social en el uso de los fondos públicos			
Mejorar la transparencia y exhaustividad del presupuesto.	Elaborar un manual para la preparación de un “presupuesto ciudadano” (un documento en el que se resume y explica información presupuestaria básica, presentada en un formato accesible y en un lenguaje sencillo y claro).	Institucionalizar la publicación del presupuesto ciudadano. Llevar a cabo actividades o elaborar herramientas destinadas a recoger opiniones y comentarios de los ciudadanos sobre el presupuesto.	
	Preparar e implementar una propuesta para difundir la información sobre la clasificación del gasto y los ingresos para los próximos años, así como información sobre la diferencia entre los pronósticos macroeconómicos planificados y los reales.		
Mejorar la participación en el presupuesto.	Diseñar mecanismos que incluyan la perspectiva de los ciudadanos en los procesos de asignación de recursos y de auditoría.	Poner a prueba y ampliar los mecanismos para la participación de los ciudadanos en los procesos de asignación de recursos y de auditoría.	
Mejorar la supervisión presupuestaria.	Revisar el marco jurídico para minimizar el alcance de las modificaciones extraparlamentarias del presupuesto realizadas a mitad de año (presupuesto complementario).		
	Diseñar y establecer una oficina de investigación presupuestaria especializada para la Legislatura.		
Instituciones a nivel sectorial/subnacional			
1) Se podrían fortalecer los sistemas de planificación y de seguimiento y evaluación a nivel subnacional para abordar los cuellos de botella que afectan al desempeño			
Diseñar e implementar un sistema de gestión del desempeño en provincias seleccionadas.	Examinar la información pertinente que se utilizará/recopilará (indicadores de programas y otros datos).	Establecer tableros de seguimiento.	
		Establecer mecanismos de examen y seguimiento para controlar la implementación de políticas y programas.	
2) Fortalecer la capacidad de los organismos subnacionales para prestar servicios y la función de los organismos centrales en la tarea de respaldar la prestación de esos servicios			
Diseñar e implementar una metodología de evaluación y una herramienta en línea para promover la colaboración.	Diseñar la metodología de evaluación y la herramienta.	Realizar la evaluación en organismos piloto (propios o externos).	Ampliar el ejercicio a otros organismos.
Fortalecer la capacidad de los organismos subnacionales.		Implementar las recomendaciones de las evaluaciones con el respaldo del centro subnacional o del Gobierno central.	

Matriz de opciones de políticas a corto y mediano plazo (cont.)

Opciones de reforma	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo
Instituciones a nivel sectorial/subnacional			
3) Fortalecer la gestión de las finanzas públicas y los sistemas de adquisiciones de los organismos subnacionales para mejorar la prestación de servicios			
Fortalecer la gestión de las finanzas públicas y los sistemas de adquisiciones.	Realizar diagnósticos de las fortalezas y los desafíos de cada provincia en las funciones administrativas de la gestión pública.	Llevar a cabo reformas prioritarias identificadas en los diagnósticos.	
4) Aplicar soluciones de gobierno electrónico en la prestación de servicios públicos			
Elaborar enfoques de gobierno electrónico para abordar las cuestiones relativas a la prestación de servicios.	Diseñar y poner a prueba los instrumentos y los mecanismos de incentivos.	Poner en marcha herramientas y mecanismos de incentivos en proyectos pilotos subnacionales.	Ampliar el ejercicio a otros proyectos subnacionales.

Anexo 1

Gráfico A1. Indicadores de buen gobierno a nivel mundial, Argentina vs. países de América Latina (2013)



Anexo 2

Marco de Mejoramiento del Desempeño: Preguntas orientativas para evaluar la capacidad de los organismos

Resultados: Áreas críticas		
Prioridades del Gobierno		
Actividad principal		1. ¿En qué medida responde el organismo a las prioridades del Gobierno? 2. ¿Cuán eficaz es el organismo para desempeñarse en cada una de sus actividades principales? 3. ¿Cuán eficiente es el organismo para desempeñarse en cada una de sus actividades principales? 4. ¿En qué medida se logra el impacto necesario con la labor regulatoria del organismo?
Gestión organizativa: Áreas críticas	Elemento	
Liderazgo, dirección y cumplimiento	Propósito, visión y estrategia	5. ¿En qué medida el organismo ha transmitido adecuadamente su propósito, su visión y su estrategia al personal y a las partes interesadas? 6. ¿En qué medida el organismo considera y planifica adecuadamente posibles cambios en su propósito o su función en un futuro previsible?
	Liderazgo y gestión institucional	7. ¿En qué medida el equipo de funcionarios directivos brinda al organismo orientación y liderazgo colectivos en forma adecuada? 8. ¿En qué medida el Directorio dirige adecuadamente el organismo de la Corona? (Solo para organismos de la Corona).
	Valores, comportamiento y cultura	9. ¿En qué medida el organismo genera y promueve adecuadamente los valores, la cultura y los comportamientos institucionales que necesita para respaldar su orientación estratégica?
	Estructura, funciones y responsabilidades	10. ¿En qué medida el organismo garantiza que su planificación, sus sistemas, su estructura y sus prácticas respaldan las prioridades y la actividad principal del Gobierno? 11. ¿En qué medida el organismo garantiza que sus funciones, responsabilidades y obligaciones en materia de rendición de cuentas están bien definidas a nivel interno y sectorial?
	Examen	12. ¿En qué medida el organismo monitorea, mide y examina sus políticas, programas y servicios para asegurarse de que está logrando los resultados previstos?

Marco de Mejoramiento del Desempeño: Preguntas orientativas para evaluar la capacidad de los organismos

Gestión organizativa: Áreas críticas	Elemento	
Relaciones externas	Interacción con los ministros	13. ¿En qué medida el organismo brinda asesoramiento y servicios a su/s ministro/s?
	Contribución al sector	14. ¿En qué medida el organismo transmite liderazgo a otros organismos del sector o respalda su liderazgo?
	Colaboración y asociaciones con las partes interesadas	15. ¿En qué medida el organismo genera una identificación común y colaboración genuina con las partes interesadas y el público en lo que respecta al cumplimiento de la estrategia y la prestación de servicios?
	Experiencias del público	16. ¿En qué medida el organismo cumple las expectativas del público en cuanto a la calidad de los servicios y a la confianza?
Desarrollo humano	La dirigencia y el desarrollo de la fuerza laboral	17. ¿En qué medida el organismo desarrolla su fuerza laboral (incluida su dirigencia)? 18. ¿En qué medida el organismo anticipa las necesidades de capacidad futuras y responde a esas necesidades?
	Gestión del desempeño del personal	19. ¿En qué medida el organismo alienta un alto nivel de desempeño y mejoras constantes en su fuerza laboral? 20. ¿En qué medida el organismo aborda adecuadamente el desempeño deficiente o insuficiente?
	Interacción con el personal	21. ¿En qué medida el organismo maneja adecuadamente la relación con sus empleados? 22. ¿En qué medida el organismo genera y mantiene una fuerza laboral diversa, firmemente comprometida y dedicada?
Gestión financiera y de los recursos	Gestión de activos	23. ¿En qué medida el organismo gestiona adecuadamente los activos propios y de la Corona, así como sus balances, para respaldar la prestación de servicios e impulsar la mejora del desempeño a lo largo del tiempo?
	Gestión de la información	24. ¿En qué medida el organismo utiliza TIC para mejorar la prestación de servicios?
	Mejora de la eficiencia y la eficacia	25. ¿Cuán sólidos son los procesos establecidos para identificar y mejorar la eficiencia? 26. ¿En qué medida el organismo evalúa adecuadamente opciones de prestación de servicios?
	Gestión financiera	27. ¿En qué medida el organismo planifica, dirige y controla adecuadamente los recursos financieros para obtener resultados eficaces y eficientes?
	Gestión de riesgos	28. ¿En qué medida el organismo gestiona sus riesgos y los riesgos de la Corona?

3. Protección social y trabajo en Argentina

Juan Martín Moreno, con la colaboración de Ignacio Apella y Christoph Lakner

Resumen

Esta nota destaca los logros alcanzados por la protección social en Argentina desde 2002, describe los nuevos desafíos derivados la profunda transformación institucional experimentada, y ofrece opciones de política para sostener las mejoras y corregir posibles desajustes, haciendo referencia a experiencias internacionales relevantes para atender las debilidades identificadas en el diagnóstico. Los programas del sistema de protección social pueden ser analizados a partir de la población objetivo a la cual están dirigidos, según los diferentes tipos de riesgos a los que se enfrentan en cada la etapa del ciclo de vida: niños, adultos jóvenes, adultos mayores.

La expansión de la cobertura previsional y su suficiencia, la universalización de las asignaciones familiares a través de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la implementación de políticas activas de empleo hacen de la protección social un sistema preparado para enfrentar situaciones de crisis. No obstante, se identifican espacios de mejoras.

Jubilaciones y Pensiones: La expansión de la cobertura lograda en la última década desaparecerá gradualmente por efecto demográfico en los próximos 13 años, sumando 90.000 nuevos adultos mayores a la pobreza cada año. En su actual versión, el índice de movilidad podría conllevar a situaciones de incrementos simultáneos del gasto previsional y de la pobreza entre los adultos mayores. Para garantizar que se mantengan los logros alcanzados en materia previsional, se podría diseñar un mecanismo de acceso continuo a prestaciones proporcionales, que acompañado de un índice de movilidad contra-cíclico, garanticen la eficacia y la eficiencia del sub-sistema previsional en reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.

Asignaciones Familiares: El lanzamiento del régimen de AUH, como complemento del régimen contributivo, introduce un estabilizador automático del ingreso de los hogares, reduciendo los efectos sociales de crisis o fases negativas del ciclo económico. A su vez, confirma la consolidación de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) como el actor clave en la búsqueda de un sistema de protección social en Argentina. Sin embargo, aún restan cerrar las brechas de cobertura, ya que algo más de un millón de niños no tienen acceso a este programa por distintos problemas de implementación. Existen valiosas experiencias internacionales donde las autoridades han recurrido a estrategias de búsqueda activa de los no incluidos, de manera coordinada con otros organismos e instituciones con capacidad para el abordaje territorial que podrían ser adaptadas a la realidad argentina. Por otro lado, los avances en la armonización normativa y paramétrica de los distintos esquemas de asignaciones familiares podrían profundizarse incorporando los programas equivalentes del empleo público provincial. Finalmente, la introducción de un esquema de actualización periódico y objetivo del monto de las prestaciones de la política de asignaciones familiares también representa un avance hacia la conformación de un sistema integral de protección social. Sin embargo, un índice de actualización contra-cíclico también contribuiría a incrementar la efectividad y la eficiencia de esta política orientada a combatir la pobreza.

Políticas Activas del Mercado de Trabajo: La reducción de la tasa de desempleo a partir de la recuperación del empleo formal, junto con las reformas de la protección social en Argentina quitaron a las políticas orientadas a las edades activas del centro de atención, y dejaron

al descubierto la necesidad de integrar y articular la multiplicidad de esfuerzos y recursos. Si bien no existen fórmulas mágicas, a modo de ejemplo la experiencia de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha sido la integración institucional en ministerios de 'empleo y bienestar social'.

Finalmente, debe destacarse que documentar los logros de la protección social en Argentina se ha tornado crecientemente dificultoso. La información de monitoreo y evaluación, ya sea del sistema estadístico nacional, como de los registros administrativos ha sido discontinuada en muchos casos. Existen experiencias internacionales exitosas de instituciones públicas independientes dedicadas al monitoreo y evaluación de políticas públicas, que complementan las acciones de los institutos nacionales de estadística, podrían ser considerados como opciones para revertir este proceso.

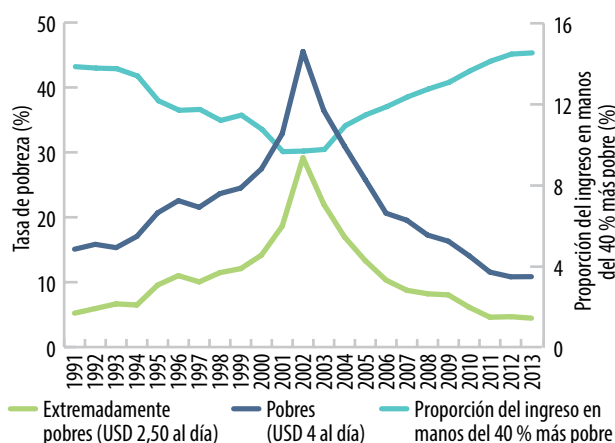
Desafío y opciones de política

La profunda crisis económica de 2002 puso en evidencia las limitaciones de la protección social en Argentina (PSA) para amortiguar las consecuencias sociales en pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso, dado el modelo de Estado de Bienestar truncado que se organizaba exclusivamente en torno a programas de elegibilidad y financiamiento contributivo. La respuesta institucional a la crisis consistió en la expansión significativa de los programas de transferencia de ingreso con financiamiento y elegibilidad no contributiva y pseudo-contributiva. A nivel nacional, el programa Jefes y Jefas de Hogar, implementado en 2002, fue el primer programa no contributivo de escala masiva, el cual fue seguido por la Moratoria Previsional¹ en 2005 y el régimen de AUH en 2009². La nueva arquitectura institucional de la protección social tiene a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) como principal agencia implementadora, administrando programas de trans-

1 Si bien resulta válido argumentar que la moratoria previsional no representa estrictamente un programa no contributivo, la flexibilización de los requisitos de acceso a una prestación previsional le confieren a estos nuevos jubilados una lógica pseudo-contributiva con un beneficio proporcional a los años contribuidos.

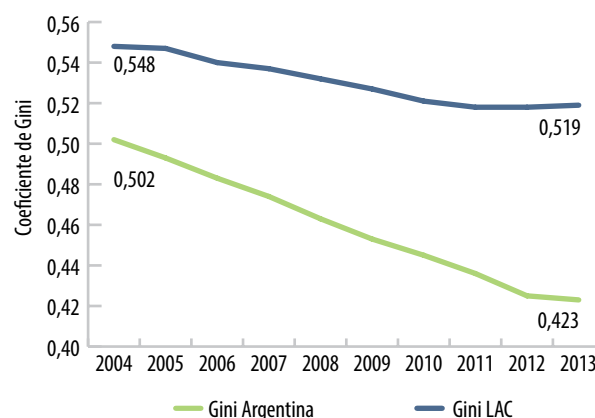
2 Existen otros programas, a nivel nacional y provincial que ofrecen asistencia social o empleo a los grupos más pobres y vulnerables. Sin embargo, estos suelen tener una escala mucho menor, y en los últimos años muchos de sus beneficiarios han sido absorbidos por los grandes programas nacionales, tales como la AUH y la Moratoria Previsional.

Gráfico 3.1: Extrema pobreza, incidencia relativa del ingreso de los primeros cuatro deciles



Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial). Las estadísticas de pobreza se basan en un esfuerzo de armonización regional de datos conocida como Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC) que permite la comparabilidad entre las encuestas de hogares oficiales de los países. Por este motivo, la información presentada aquí pueden diferir de las estadísticas oficiales reportadas por los gobiernos y las oficinas nacionales de estadísticas.

Gráfico 3.2: Coeficiente de Gini. Argentina y LAC 2004-2013



Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial). Las estadísticas de pobreza se basan en un esfuerzo de armonización regional de datos conocida como Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC) que permite la comparabilidad entre las encuestas de hogares oficiales de los países. Por este motivo, la información presentada aquí pueden diferir de las estadísticas oficiales reportadas por los gobiernos y las oficinas nacionales de estadísticas.

ferencia de ingreso dirigidas a las tres principales etapas del ciclo vital: infancia (asignaciones familiares), edades centrales (transferencias condicionadas en educación y capacitación) y adultos mayores (jubilaciones y pensiones)³.

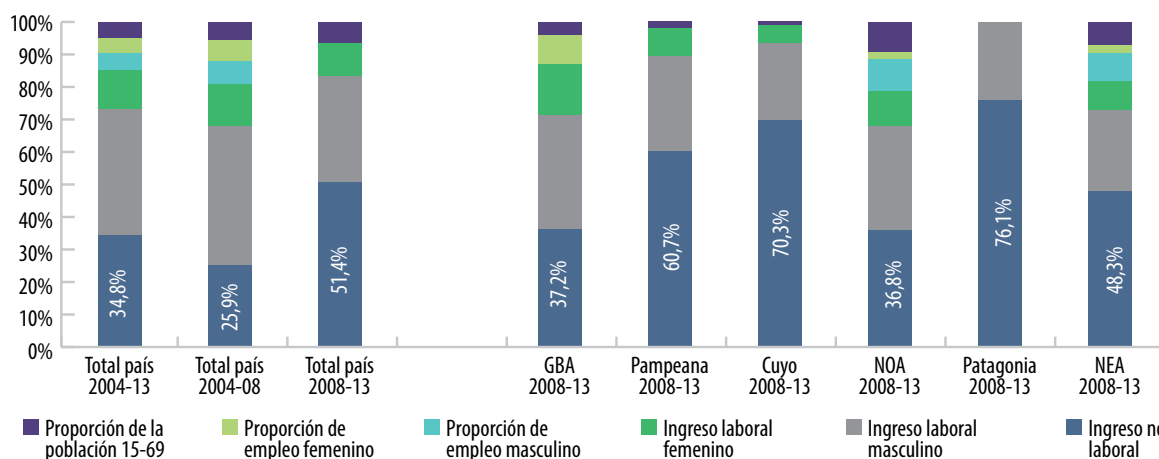
La PSA ha avanzado hacia un sistema integrado y articulado de programas y políticas de transferencia de ingreso, que redujo la pobreza y mejoró la distribución del ingreso a partir de la ampliación de la cobertura y el gasto público social. La pobreza y la extrema pobreza revirtieron la tendencia creciente que observaban desde la década de 1990 y que alcanzó su pico máximo en 2002, para lograr luego niveles históricamente bajos hacia el final del periodo analizado (Gráfico 3.1). El descenso de la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, fue más marcado que lo observado en el resto de la región, y el ingreso de los primeros cuatro deciles de la distribución de ingresos incrementó su incidencia en un 50% entre 2002 y 2013 (Gráfico 3.2). El desempleo, que había superado el 20% de la población económicamente activa en 2003, se redujo hasta alcanzar el 6,6% en 2015. El empleo informal, medido como la proporción de trabajadores asalariados que no realizan contribuciones a la Seguridad Social, descendió en el mismo período de 43% a 30%.

3 Además, el ANSES administra otros programas no estrictamente basados en transferencias de ingreso como el Programa Conectar Igualdad de provisión de computadoras portátiles a alumnos de la educación secundaria pública, o el Programa HOGAR, de provisión de subsidios a la demanda de gas en garrafa.

La protección social en Argentina (PSA) hoy se encuentra mejor preparada para amortiguar los efectos sociales de crisis o fluctuaciones del ciclo económico.

Si bien la crisis de 2002 representa la génesis del cambio en materia de PS, los mayores avances tanto respecto de la profesionalización como de la cobertura y montos de los programas de transferencia de ingreso se dan en contextos de fuerte crecimiento económico. La cobertura cuasi universal alcanzada en ambos extremos del ciclo vital le confiere al administrador de la PSA muchos grados de libertad para dar respuesta instantánea ya sea de manera contra-cíclica o como respuesta a catástrofes (por ejemplo inundaciones, terremotos, etc.). El ejercicio contra-fáctico de simular estáticamente la pobreza en ausencia de los ingresos provenientes de los programas de transferencia de ingreso, muestran que ese efecto es notoriamente más elevado entre los adultos mayores, población con menor capacidad de generar ingresos laborales o alternativos, minimizando potenciales efectos de dependencia de la PSA (Gráfico 3.4).

De hecho, los efectos de la PSA sobre la reducción de la pobreza han sido especialmente relevantes en períodos donde el mercado de trabajo no muestra un comportamiento extraordinario como en la etapa inmediatamente posterior a la crisis. Si bien a lo largo del período comprendido entre los años 2004 y 2013 los eventos vinculados con el mercado de trabajo (empleo e ingresos laborales) explican el 60% de la reducción de la pobreza, la importancia relativa se revierte a partir de

Gráfico 3.3: Descomposición de los cambios en pobreza (US\$4 por día), según fuente de ingreso del hogar y región. 2004-2013

Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial). Las estadísticas de pobreza se basan en un esfuerzo de armonización regional de datos conocida como Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC) que permite la comparabilidad entre las encuestas de hogares oficiales de los países. Por este motivo, la información presentada aquí pueden diferir de las estadísticas oficiales reportadas por los gobiernos y las oficinas nacionales de estadísticas.

2008 en contextos de menor crecimiento económico, del empleo y del ingreso de los hogares. Entre 2008 y 2013 la evolución de la tasa de pobreza siguió su tendencia decreciente aunque a un ritmo mucho menor. En esta etapa, los ingresos no laborales, fuertemente representados por los beneficios de los programas de transferencia de ingreso, explican más de la mitad de dicho descenso⁴. Esta reversión de la importancia relativa es coherente con la expansión de la cobertura previsional, la introducción del índice de movilidad previsional y el lanzamiento del régimen de AUH.

En ausencia de nuevas ediciones de los planes de inclusión previsional, algunas estimaciones actuariales calculan que la cobertura previsional en mayores de 65 años regresará a los niveles de 2004 en los próximos 13 años por efecto demográfico (Grushka, 2011). De esta manera, la baja en la cobertura implicaría una reducción del gasto en jubilaciones de un punto porcentual del producto bruto interno (PIB) cada tres años, que se traduciría en 85.000 a 90.000 nuevos adultos pobres cada año. Dados los montos del beneficio que paga cada programa, el impacto de los distintos programas sobre la pobreza⁵ entre los menores de 18 años es prác-

ticamente la mitad que el observado en adultos mayores (Gráficos 3.5 y 3.6). Entre 2003 y 2013, el gasto en asignaciones familiares ha sido más efectivo en reducir la indigencia que la pobreza de la población menor de 18 años⁶. Si bien el gasto en jubilaciones parecería ser más eficiente en reducir la pobreza de los adultos mayores (elasticidad = 0.8), que las asignaciones familiares en reducir la pobreza de los menores de 18 años (elasticidad = 0.4), si se mide la cantidad de personas, éstas últimas, con un gasto equivalente, logran sacar a muchas más gente de la pobreza que el primero (jubilaciones). Finalmente, cabe destacar que, por el diseño de la política de asignaciones familiares y la complementariedad entre los regímenes de asignaciones contributivas y AUH, no se espera una modificación en términos del gasto en este programa por efecto demográfico. Sin embargo, como se verá más adelante, el índice de movilidad puede afectar la efectividad de las asignaciones familiares en la lucha contra la pobreza, especialmente las fases descendentes del ciclo económico.

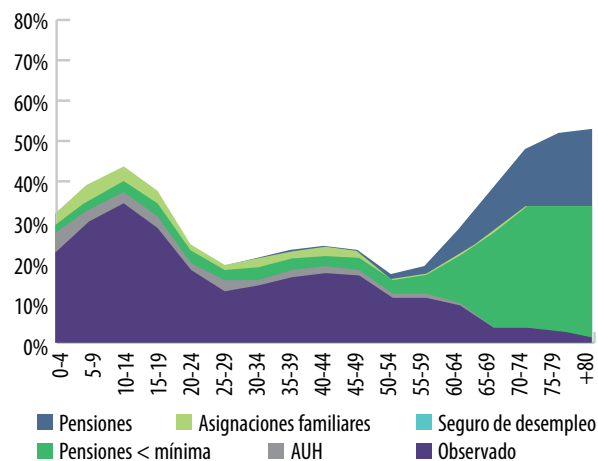
Contradictoriamente con los avances enumerados, la documentación de los logros de la PSA se ha tornado

4 El Gráfico 3.3 muestra que en el periodo 2008-2013, la importancia relativa de estos programas en la reducción de la pobreza alcanzó entre el 60% y el 75%

5 La medición del impacto se realiza a través de una estimación de la elasticidad arco de la pobreza entre los niños, los adultos mayores y el total, respecto del gasto en Asignaciones Familiares, en Jubilaciones y Pensiones y el total, respectivamente

6 Las elasticidades pobreza e indigencia del gasto en Jubilaciones o Asignaciones muestran que un incremento del 1% en el gasto en pensiones se traduce en una reducción del 0.8% en la cantidad de pobres mayores de 65 años, así como en indigentes del mismo tramo etario. Si bien estas elasticidades son menores respecto del gasto en Asignaciones Familiares, un incremento del 1% reduce en 0.4% la pobreza en menores de 18 años y en 0.6% la indigencia en el mismo grupo poblacional.

Gráfico 3.4: Incidencia de la pobreza (LP) según tramo etario, antes y después de percepción de ingreso, según programa de transferencia. Pobreza observada y simulada en ausencia de beneficio

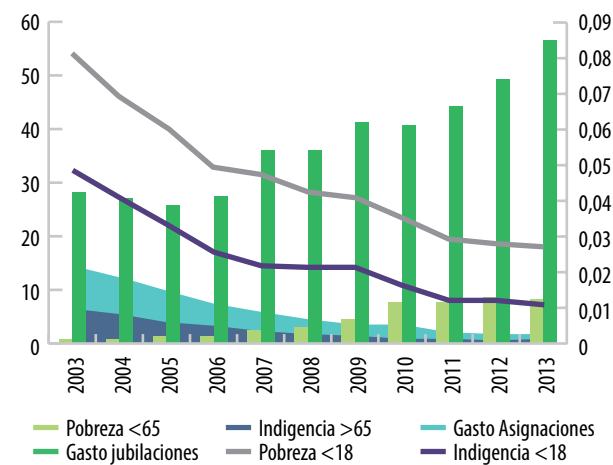


Fuente: Rofman y Apella (2014).

más difícil. Tanto la información estadística como la relacionada con el monitoreo y evaluación de los programas de protección social ha empeorado, lo cual ha dificultado la documentación de los logros alcanzados por las mismas. La publicación de las series históricas de pobreza e indigencia se han discontinuado como resultado de un debate en torno al índice de precios y el valor de la canasta de consumo utilizada por la metodología de línea de pobreza. También se ha discontinuado la publicación de las series de gasto público social, así como los informes de monitoreo de la ANSES y el Boletín de Estadísticas de la Seguridad Social. Las evaluaciones de impacto con metodologías rigurosas que a finales de los noventa y principios de los años 2000 eran llevadas a cabo por las instituciones implementadoras, en la actualidad se realizan con notorias limitaciones dadas la disponibilidad de la información. Finalmente, no toda la información relativa a las variables que conforman la sofisticada fórmula de cálculo de la movilidad de haberes previsionales (y recientemente de los beneficios y topes de las asignaciones familiares), está disponible públicamente.

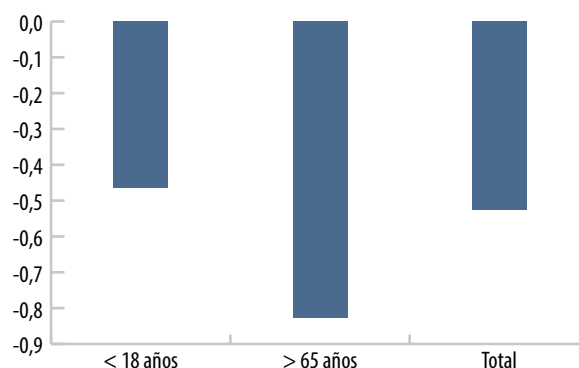
En esta nota se considera políticas de protección social a todas las políticas públicas dirigidas a prevenir o proteger a la población de riesgos sociales como la pobreza, el desempleo o la informalidad, así como de aquellas orientadas a promover sus oportunidades de desarrollo. Si bien las definiciones de PS difieren, esta nota comprende a las políticas de seguro social entre

Gráfico 3.5: Gasto del ANSES en Jubilaciones y Asignaciones. Pobreza (US\$ 4 PPP) e indigencia (US\$ 2.5 PPP) en menores de 18 años y mayores de 65 años. 2003 -2013



Fuente: Elaboración propia en base a ANSES, MECON, SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial). Nota: Las tasas de pobreza e indigencia, tanto total como menor de 18 años, se miden en relación al eje derecho. El gasto en Jubilaciones y en Asignaciones Familiares se miden sobre el eje izquierdo.

Gráfico 3.6: Elasticidad Pobreza-Gasto en Jubilaciones y Asignaciones Familiares. Años 2003-2013



Fuente: Elaboración propia en base a ANSES, MECON, SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

los que se destacan los programas de jubilaciones y pensiones y el seguro por desempleo; las de asistencia social donde se destaca el régimen de asignaciones familiares tanto contributivas como no contributivas, y las de promoción de oportunidades como las políticas activas del mercado de trabajo, que incluyen programas de transferencia de ingresos (por ejemplo PROGRESAR, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, etc.) y otros de provisión de servicios como la intermediación laboral, capacitación laboral y formación profesional. Por último, esta nota centra su análisis en los programas de transferencia de ingreso, condicionadas y

no condicionadas dada su relevancia, novedad y magnitud presupuestaria. En 2013, estos programas, en su mayoría administrados a través de la ANSES insu- mían 10% del PIB, fuertemente dominados por las jubila- ciones y pensiones contributivas, ya sea del régimen tradicional (5,9%) o a través de la moratoria previsio- nal (2,9%), las asignaciones familiares contributivas (0,7%) y la AUH (0,6%)⁷. El orden de presentación del resto de la nota no sigue la cronología del ciclo vital, sino la importancia relativa de los programas en la reducción de la pobreza, fuertemente asociada con la magnitud presupuestaria. En esta lógica, esta sec- ción se centra primero en los programas dirigidos a los adultos mayores, luego en la infancia y por último en las edades activas.

Adultos Mayores

La cobertura previsional, que declinaba durante la dé- cada de los noventa, alcanzó niveles históricamente altos desde mediados de los 2000, comparables con los observados en los países de la OCDE. Habiendo de- clinado de 80% a 70% de los adultos mayores de 65 años entre 1992 y 2004, la moratoria previsional⁸ permitió que la cobertura se incremente en 20 puntos porcentua- les en 2008. De esta manera, la cantidad de jubilados y pensionados pasó de 3 millones de prestaciones a 5,5 millones en 2012⁹. Argentina no fue el único país de Amé- rica Latina que extendió su cobertura en la última dé- cada. Bolivia extendió la cobertura al 91% de los adultos mayores, Brasil al 86% (48 puntos porcentuales explica- dos por el programa Pensión Rural), y Chile al 83% (con 27 pp correspondientes a la Pensión Básica Solidaria)¹⁰. El nivel de cobertura previsional alcanzada por Argentina es similar a la de países de la OCDE con alta cobertura al interior de ese sub-grupo de países (Gráfico 3.8).

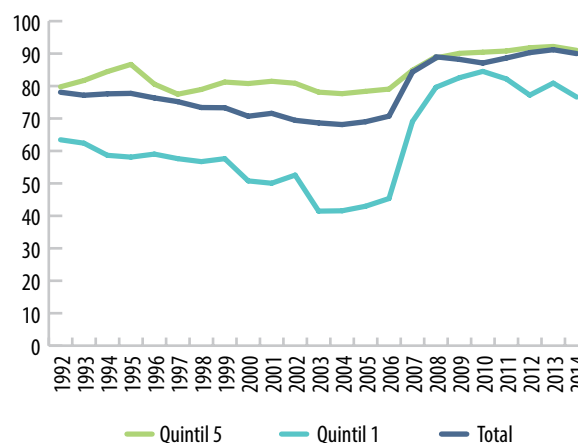
7 Este fuerte sesgo del gasto hacia los adultos mayores es ha- bitual en países de la región, donde en muchos casos es aún más acentuada que en Argentina (Comelatto, 2014)

8 La moratoria previsional representa una flexibilidad de los requisitos contributivos de elegibilidad para una determinada co- horte de adultos mayores. Los hombres mayores de 65 años y mujeres mayores de 60 años, que no contaban con la totalidad de contribuciones a la Seguridad Social necesarias para jubilarse, podían acceder a una prestación jubilatoria sobre la que se apli- ca el descuento de una cuota variable en función de los años no contribuidos. Los beneficiarios que acceden a la jubilación a través de la moratoria previsional cuentan con las mismas prestaciones y beneficios que los jubilados que habían accedido con las reglas contributivas vigentes con anterioridad. En la práctica, la morato- ria puede también interpretarse como un beneficio proporcional a los años de contribuciones realizadas, y por ende es formalmente considerado como un beneficio de un programa contributivo.

9 Una segunda moratoria previsional fue lanzada en 2014.

10 Para mayor detalle ver Rofman y otros (2013)

Gráfico 3.7: Cobertura previsional (mayores de 65 años), total y deciles 1 y 5. 1992-2014

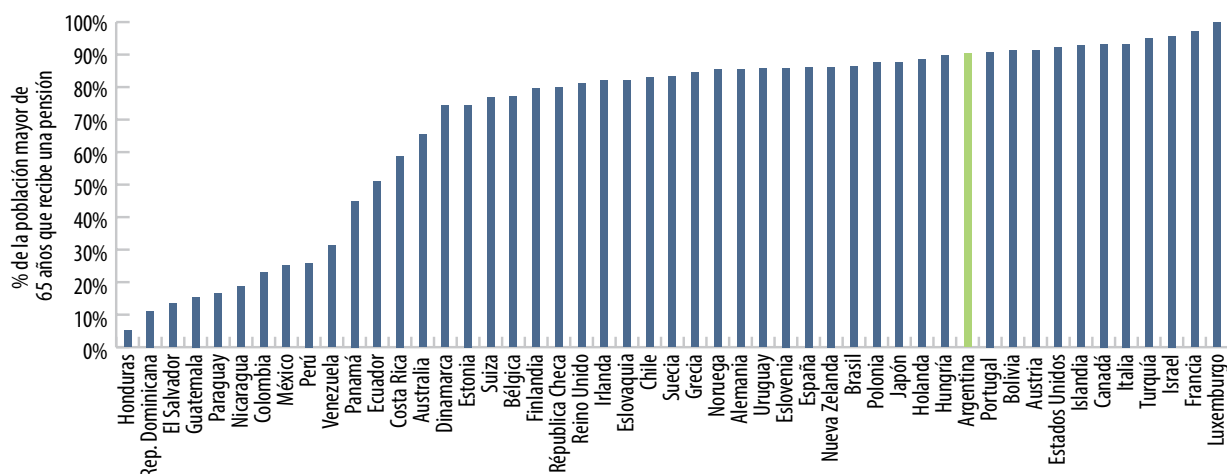


Fuente: Rofman y Olivieri (2012).

La expansión de la cobertura previsional privilegio a los sectores más pobres, toda vez que benefició de manera mucho más significativa a la cola izquierda de la distribución del ingreso y corrigió problemas de regresividad asociados al régimen contributivo deficiente (Gráfico 3.7). Además, las jubilaciones y pensio- nes tienen alto impacto en la tasa específica de pobreza de los adultos mayores (Gráfico 3.4). Una simulación es- tática sin supuestos de comportamiento muestra que en ausencia del ingreso por jubilaciones y pensiones la tasa de pobreza específica de la población mayor de 65 años de edad pasaría de menos del 5% a 40%. La inciden- cia en la reducción de la pobreza es tanto producto de la expansión de la cobertura, como del poder adquisitivo de las prestaciones de los nuevos beneficiarios. Al res- pecto, Rofman y otros (2013) muestran que Argentina y Brasil, además de alcanzar altos niveles de cobertura, destinan una proporción de recursos más elevada que otros países de la región¹¹. En 2013, el total de recursos del sistema de reparto representaba el 10% del PIB. Si bien la expansión de cobertura en Brasil ha sido superior que en Argentina (48% y 49% de nuevos jubilados res- pectivamente), la proporción de recursos movilizadas es menor en Brasil (del 1,9% en comparación con el 2,5% del PIB). Esto se explica porque en Argentina, la prestación de los nuevos jubilados representa 77% de la prestación media, mientras que en Brasil los nuevos jubilados per-

11 A excepción de Bolivia que destina 1% del PIB para cubrir al 90% de los mayores de 65 años y de Trinidad y Tobago, que desti- nan el 1.8% para hacer lo propio con el 81% de los adultos mayores; el resto de las expansiones de la cobertura previsional no movili- zan más del 0.5% del PIB.

Gráfico 3.8: Porcentaje de personas mayores de 65 años con cobertura previsional. OECD y LAC. 2012



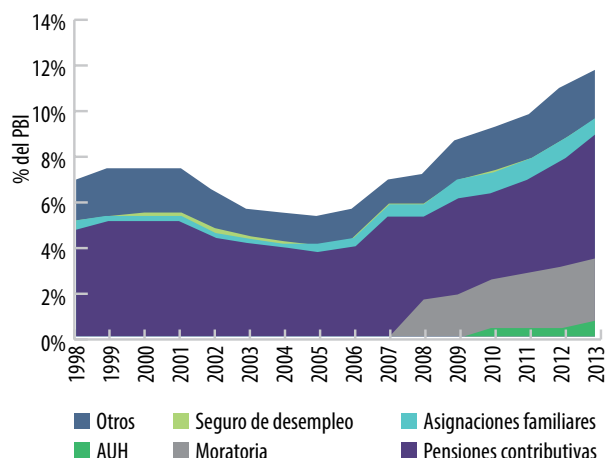
Fuente: Source: OECD Income-Distribution Database y Rofman y Oliveri (2012).

ciben una prestación equivalente al 36% del promedio de los jubilados. Por último, la cobertura cuasi-universal eliminó el problema de distribución regresiva que generaba el hecho de financiar jubilaciones contributivas a un sector de la sociedad (no necesariamente los más pobres) con recursos no contributivos aportados por toda la sociedad (rentas generales).

La expansión de la cobertura previsional generó una expansión del gasto público del orden de los 4,2 puntos porcentuales del PIB entre 2003-2013, y puso en el centro del debate la disyuntiva entre sostenibilidad financiera y efectividad en las mejoras de bienestar (Gráfico 3.9). Si bien es cierto que los incrementos del gasto ponen presión sobre las fuentes de financiamiento, los déficits financieros del régimen de reparto contributivo (o beneficio definido) de las jubilaciones y pensiones datan de la década del ochenta. La moratoria previsional expandió la cobertura en un período de fuerte crecimiento de los ingresos contributivos que financian la seguridad social (expansión del empleo formal y los ingresos salariales), más algunos recursos proveniente de la contra-reforma del sistema en 2008, tal que la necesidad de recursos no contributivos (i.e. rentas generales) ha disminuido (Gráfico 3.11). La recaudación tributaria como porcentaje del PIB es similar a la observada en la OCDE en 2010 superior al resto de la región, y muestra un incremento entre 2000 y 2010, muy superior al resto de la región.

A pesar de la expansión del gasto generado por la moratoria previsional, la necesidad de financiar el gasto

Gráfico 3.9: Gasto público social en programas de transferencia de ingreso como porcentaje del PBI. 1998-2013

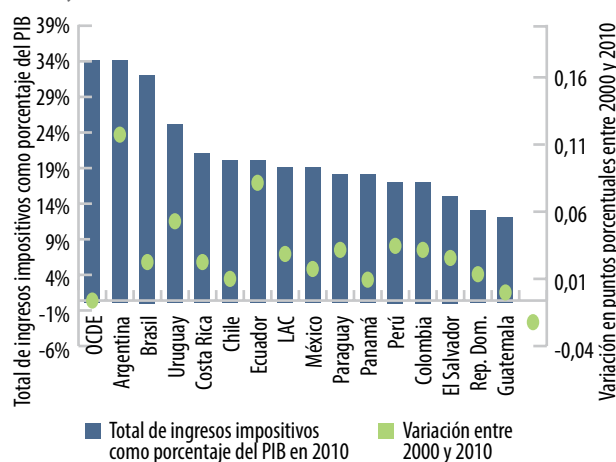


Fuente: elaboración propia en base a MEyFP. Nota: La categoría "Otros" incluye otras prestaciones tales como beneficios previsionales de las fuerzas armadas y de seguridad, jubilaciones a Ex-cajas provinciales, Veteranos de Guerra de Malvinas, Seguro de desempleo, Subsidios a los beneficiarios, Transferencias a Provincias y al PAMI, Programa Progresar, Programa Conectar Igualdad y Gastos Operativos.

de la seguridad social con rentas generales disminuyó. Los recursos contributivos no alcanzaban a cubrir el 50% de los gastos del ANSES en 1998, presentando una tendencia decreciente hasta 2003. La expansión de empleo formal y la recuperación del salario, incrementaron los recursos contributivos de la seguridad social a una tasa mayor que el gasto, incluyendo la expansión de la cobertura¹². Estas tendencias ponen de manifiesto

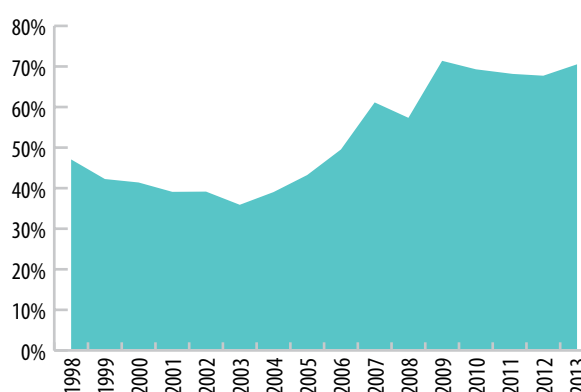
12 El incremento de recursos contributivos de ANSES se explica además por: a) traspasos de aportes personales de ex afiliados a AFJP; b) Mayores ingresos por Renta de Propiedad (intereses líquidos del fondo de garantía de sustentabilidad)

Gráfico 3.10: Recursos impositivos como porcentaje del PBI, y evolución 2000-2010. OECD y países de LAC, 2010



Fuente: World Bank (2013).

Gráfico 3.11: Recursos contributivos sobre gastos totales de ANSES. 1998-2013



Fuente: Elaboración propia en base a ANSES.

la importancia de mantener el nivel de empleo, especialmente el formal, a fines de garantizar la sostenibilidad de los programas de PSA.

En un contexto de cobertura cuasi-universal y de carácter permanente, la evolución del gasto previsional, y los efectos del mismo sobre el bienestar social, dependerá centralmente del índice de movilidad previsional. La sofisticada fórmula del índice de movilidad vincula la evolución del haber previsional con la recaudación, ya sea contributiva o de ambas fuentes, además del salario. Si bien se podría interpretar que conceptualmente el índice de movilidad ha priorizado la sostenibilidad del gasto previsional, de la manera en que la misma está formulada pareciera estar logrando el efecto contrario¹³. De hecho, la evolución del haber medio, ya sea en términos reales o comparado con el salario medio (o el mínimo) muestran que a partir de la introducción del índice de movilidad el mismo se ha incrementado de manera sostenida (Gráfico 3.12 y Gráfico 3.13). Por otro lado, vincular la evolución de la movilidad previsional a la recaudación le confiere a este instrumento un comportamiento pro-cíclico que si bien puede ser positivo para la sostenibilidad financiera, re-

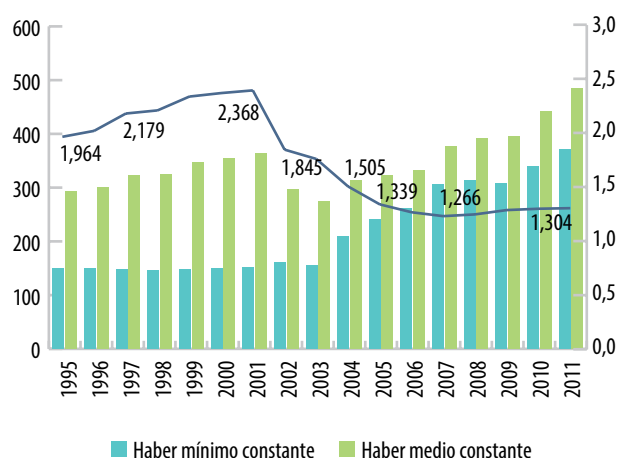
13 La fórmula estima la variación de dos componentes ('a' y 'b'), y determina que primará aquel que sea menor, a menos que ambos sean iguales y por tanto es indistinto que componente se utiliza. Uno de los elementos llamativos de la fórmula es que el componente 'b' equivale evolución de la recaudación más el 3 por ciento, característica que garantizaría que el gasto previsional (*ceteris paribus* la cantidad de beneficiarios), aumentaría por encima de la recaudación. Esta situación se reproduce en menor medida toda vez que el componente 'a' sea menor que 'b', pero se incrementa más que la recaudación previsional.

duciría la efectividad del principal programa de la PSA en amortiguar la transmisión de los efectos de una crisis o fluctuación económica¹⁴.

La sostenibilidad financiera de un régimen previsional de reparto contributivamente deficitario también dependerá de la evolución de variables no accionables por el hacedor de política. En primer lugar, los recursos contributivos, de no mediar modificaciones en las alícuotas de aportes y contribuciones (ya sean regímenes promocionales o nuevos ítems), dependerán del nivel salarial y el volumen del empleo formal. Si bien la capacidad de regulación le confiere al Estado algún margen de maniobra, estas dos variables son gobernadas por la economía y las fuerzas del mercado. En segundo lugar, dada la insuficiencia de los recursos contributivos para cubrir las erogaciones del ANSES, los ingresos por rentas generales constituyen la segunda fuente de recursos no accionable, que en la actualidad explican el resultado financiero positivo del ANSES. Sin embargo, cabe destacar que la estructura federal de la Argentina junto con acuerdos preexistentes sobre la distribución de los recursos provenientes de la recaudación impositiva generan restricciones adicionales a la modificación de las asignaciones destinadas a la Seguridad Social. Simulaciones financieras muestran que, *ceteris paribus* la cobertura y la distribución de recursos que opera en la actualidad, el resultado financiero de la ANSES se-

14 Dado que recientemente se ha sancionado la ley de movilidad de la política de asignaciones familiares (contributiva y no contributiva), los mismos interrogantes se plantean en este caso, dado que se adopta el mismo mecanismo de indexación.

Gráfico 3.12: Jubilación media y mínima. Argentina 1995-2011. En \$ constantes de 2000



Fuente: Rofman y Apella (2014).

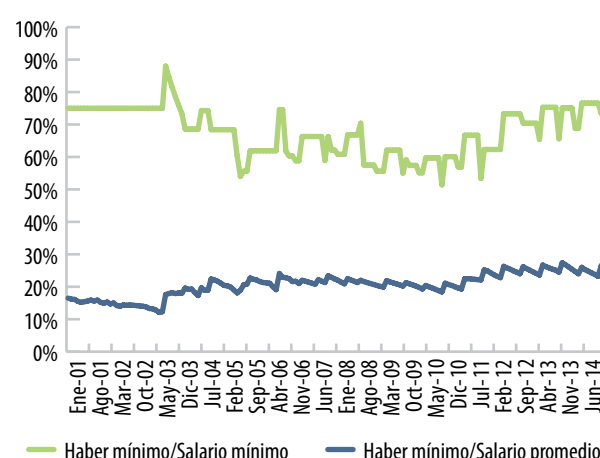
ría positivo hasta la década de 2040, período en el que coincidentemente el bono demográfico dejaría de ser positivo (Grushka, 2011).

Las opciones de política a futuro enfrentan la disyuntiva entre sostener los logros en materia de bienestar social y garantizar la sostenibilidad financiera del gasto previsional.

Una primera posibilidad consiste en no lanzar nuevas ediciones del plan de inclusión previsional, a la espera que el acceso a las jubilaciones se logre con los requisitos contributivos vigentes. De reducirse el volumen del empleo formal y la densidad de contribuciones de los trabajadores en edad activa, la cobertura previsional decrecería por efecto demográfico, aminorándose los efectos positivos sobre el bienestar antes analizados. Una segunda opción es replicar el proceso de expansión de cobertura con mecanismos similares a la moratoria previsional implementada. Dependiendo de la frecuencia de estas medidas, las oscilaciones de cobertura pueden ser más o menos pronunciadas, generando problemas de equidad intra-generacionales entre los adultos mayores dados los límites etarios de acceso¹⁵. Una tercera opción, podría consistir en anunciar un esquema de moratorias periódico, que reduciría la incertidumbre por parte de los potenciales beneficiarios respecto de la fecha de acceso a un beneficio jubilatorio. Una cuarta opción es diseñar un esquema de acceso continuo que otorgue un

15 Un día de diferencia entre dos personas puede significar que una accede a la prestación y la otra deba esperar a la apertura de una nueva moratoria, de fecha incierta.

Gráfico 3.13: Jubilación mínima y salario mínimo y medio.



Fuente: Elaboración propia en base a Informe Económico MECON.

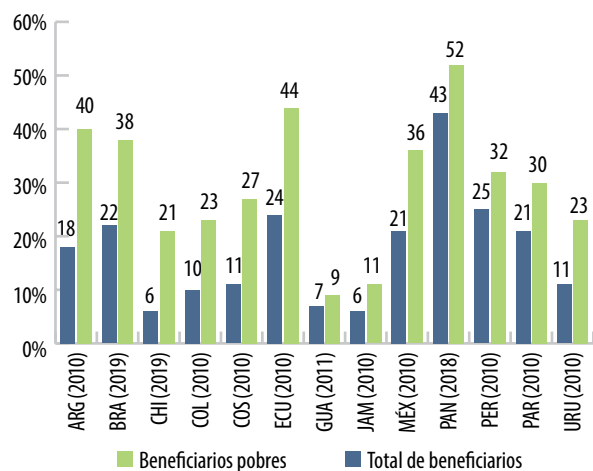
beneficio proporcional¹⁶ a los años de aporte realizados al momento de acceder a la edad jubilatoria. En este sentido, la reforma previsional llevada a cabo en Chile, incluyó un nuevo pilar solidario que garantiza una prestación mínima e incluye un subsidio decreciente con los aportes realizados en edad activa (y capitalizados desde entonces), que resulta en una prestación proporcional a los aportes realizados. El esquema utilizado por la reforma chilena ha sido diseñado para evitar generar efectos de desincentivo a la formalidad y la realización de contribuciones a la seguridad social. Si bien las decisiones deben tomarse en un marco específico de economía política que determina los márgenes de maniobra de las autoridades, parece claro que un enfoque más cercano a la cuarta opción permitiría una mejor gestión y mayor efectividad en la política.

El diseño de mecanismos de acceso continuo a beneficios previsionales proporcionales puede ser acompañado de una revisión del índice de movilidad que garantice un balance entre efectividad y sostenibilidad.

Si bien el vínculo entre la movilidad previsional y la recaudación (ya sea tributaria o contributiva) puede ser interpretado como un intento por garantizar la sostenibilidad financiera del sub-sistema, en su presente ver-

16 En la actualidad, quienes acceden mediante el plan de inclusión previsional cobran la jubilación mínima, sobre la cual se descuenta la cuota de la moratoria, la cual es proporcional al número de años que faltan aportar para llegar al mínimo de 30, establecido den la legislación vigente. En la práctica, el beneficio que cobran quienes acceden a la jubilación mediante la moratoria previsional es proporcional a los años contribuidos. Nótese que no se toman en cuenta los montos contribuidos ni el momento en que fueron realizados.

Gráfico 3.14: Magnitud de las beneficios de programas de transferencia condicionada de ingreso como porcentaje del ingreso de los perceptores en algunos países de América Latina



Fuente: Stampini y Tornaroli (2012).

sión,¹⁷ la misma puede generar un incremento tendencial del haber jubilatorio, además de presentar características pro-cíclicas que no amortiguarían los efectos sobre el bienestar enunciados, especialmente en momentos de crisis económica. Las opciones más utilizadas en los países de la OCDE son el índice de precios, con el objetivo de mantener el poder de compra de los haberes previsionales; el índice de salarios, para garantizar la estabilidad de la tasa de sustitución de salarios, combinaciones de precios y salario, precios y PIB (Cuadro 3.1). Finalmente, algunos países utilizan combinaciones de índices de precio o salarios, condicionados por la sostenibilidad del sistema. Si bien Argentina pareciera haber priorizado la sostenibilidad financiera como objetivo del índice de movilidad, esto plantea dos desafíos: primero; su evolución es pro-cíclica y por ende, esto es menos efectivo en amortiguar los impactos sobre pobreza en momentos de crisis; segundo, la evolución de los haberes por sobre otras variables nominales podría acumular efectos no deseados en el mediano plazo que ameriten una re-calibración paramétrica. En este contexto, una revisión del esquema actual, que simplifique su diseño, aumente la transparencia en su implementación y evite los posibles problemas de pro-ciclicidad mencionados podría representar un avance para el sistema en general.

17 Nótese que en su presente versión, la fórmula de indexación divide la recaudación (sea total o contributiva) por el número de beneficios previsionales. De esta manera, de reducirse la cobertura (en ausencia de mecanismos de acceso flexible similares a la moratoria previsional) el índice de actualización de jubilaciones se incrementaría, en cualquiera de sus componentes.

Infancia

Además de los evidentes logros en términos de inclusión social, combate a la pobreza y mejora de la distribución del ingreso, la implementación de la AUH¹⁸ es la expresión más saliente de la profesionalización de la protección social en Argentina. Las características del proceso reafirman la tendencia de expansión de la cobertura de políticas de transferencia de ingreso a partir de programas de financiamiento y elegibilidad no contributiva. Entre los logros se destacan: primero, la ausencia de restricciones presupuestarias para la inclusión de beneficiarios en la AUH, que eliminó la posibilidad de intermediación en el acceso al programa, aumentando la transparencia de la gestión¹⁹. Segundo, como complemento del régimen de asignaciones familiares contributivo, la AUH representa un estabilizador automático²⁰ de la cobertura de las políticas de transferencia dirigida al primer tramo del ciclo vital, poniendo en evidencia que la protección social se encuentra mucho mejor preparada para enfrentar una crisis económica como la de 2002²¹. Tercero, el lanzamiento de la AUH explotó las ventajas de trabajar con las completas y actualizadas bases de ANSES, informando a los beneficiarios acerca de su condición de elegibilidad, evitando los traumáticos procesos de inscripción y pago de beneficios observados en el pasado²². Cuarto, sinceró las corresponsabilidades del régimen en salud y educación de los hijos²³. Quinto, hizo más progresiva la

18 La AUH es un programa de transferencia condicionada de ingreso que otorga beneficios en cabeza de la madre por la asistencia escolar, los controles médicos y vacunación de los hijos, así como por los controles durante el embarazo.

19 Esta política de Estado fija criterios de elegibilidad e incorpora a todos los hogares que cumplan con los mismos, siendo el presupuesto un resultado de la implementación, y no una restricción a la cobertura del mismo.

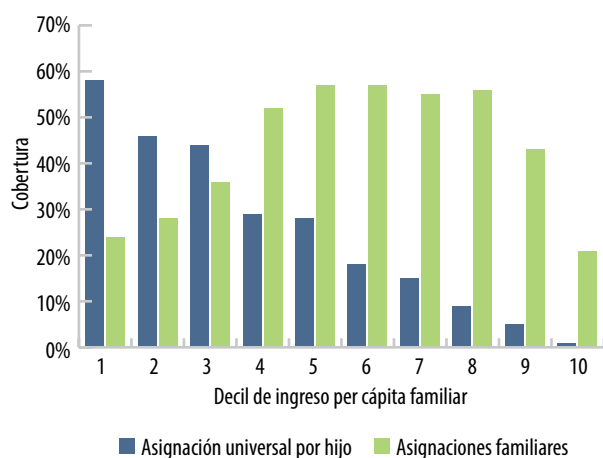
20 Dado que los beneficios de las Asignaciones Familiares contributivas se pagan por los hijos de los trabajadores formales por los que sus empleadores contribuyen a la Seguridad Social, los mismos no son elegibles de la AUH. Ante la pérdida del empleo (ausencia de cotización), los hijos de personas pasan a ser elegibles de las prestaciones de la AUH. Simétricamente, en el caso de desempleados o inactivos que participan de la AUH y encuentran un trabajo formal, éstos pasan (operan restricciones de acuerdo al nivel salarial del puesto) a percibir prestaciones de las Asignaciones Familiares contributivas, no siendo elegibles para la AUH. La centralización de la administración de ambos programas elimina posibles duplicaciones.

21 Cabe destacar que la cobertura cuasi-universal de las bases de datos de ANSES permitió canalizar recursos adicionales de manera temporal ante situaciones de emergencia, tanto a beneficiarios de la AUH, como de pensiones no contributivas.

22 El caso más paradigmático sea quizás el plan jefas y jefes que expandió su cobertura de 150.000 a 2 millones de beneficiarios en pocos meses, limitó luego el acceso a nuevos beneficiarios y pagaba los beneficios en efectivo.

23 Los programas de transferencia condicionada que antecede-

Gráfico 3.15: Cobertura de Asignaciones Familiares y AUH, según decil de ingreso per cápita familiar pre-beneficio. 2012

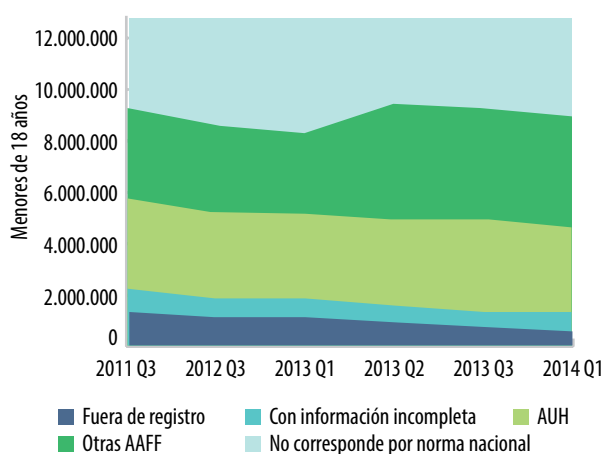


Fuente: Elaboración propia en base a ENGHO.

redistribución de las políticas de transferencia dirigidas a la infancia²⁴. Sexto, las asignaciones familiares contributivas reemplazaron los antiguos mecanismos de pago de beneficios a través de los recibos de sueldo (y posterior compensación por parte de los empleadores), por mecanismos de pago directo a la cuenta del beneficiario, ganando en transparencia y eficiencia. Por último, la vinculación de los datos de madre y padre de los hijos, permite determinar conjuntamente la elegibilidad del núcleo familiar, tanto para asignaciones familiares contributivas como para AUH.

La política de asignaciones familiares cubre a 8 de los 12 millones de menores de 18 años, insume 1,3% del PIB y combinan programas de financiamiento contributivo y no contributivo. La política de asignaciones familiares está compuesta por tres programas centrales: el régimen de asignaciones familiares contributivo, destinado a un grupo de empleados formales del

Gráfico 3.16: Menores de 18 años según tipo de cobertura de Asignaciones Familiares



Fuente: Elaboración propia en base a Informe del Observatorio de la Seguridad Social.

sector privado²⁵; el régimen de AUH, destinado a empleados informales de bajos ingresos y desempleados, incluyendo en la práctica a inactivos; y los regímenes de asignaciones familiares de los empleados públicos provinciales²⁶. La AUH se focaliza en los primeros deciles de la distribución del ingreso, (Gráfico 3.15) y complementa la cobertura de los regímenes destinados a empleados formales (públicos o privados) que hacen lo propio en los deciles medios. Simulaciones estáticas sin supuesto de comportamiento, muestran que el impacto de la AUH en pobreza (13%) y distribución del ingreso (2%) son importantes (con reducciones del 13% en pobreza y mejora del 2% en la distribución) y superior al de programas similares en América Latina²⁷. La incidencia de la AUH en la reducción de la pobreza

dieron a la AUH (Plan Trabajar, Plan Jefas y Jefes de Hogar, Seguro de Capacitación y Empleo) mostraron un cambio en las responsabilidades exigidas a los beneficiarios por participar, empezando por actividades laborales (Trabajar y Plan Jefes), terminalidad educativa (Plan Jefes), capacitación laboral (Seguro de Capacitación). De los programas que antecedieron a la AUH, el Programa Familias es el más similar en término de corresponsabilidades.

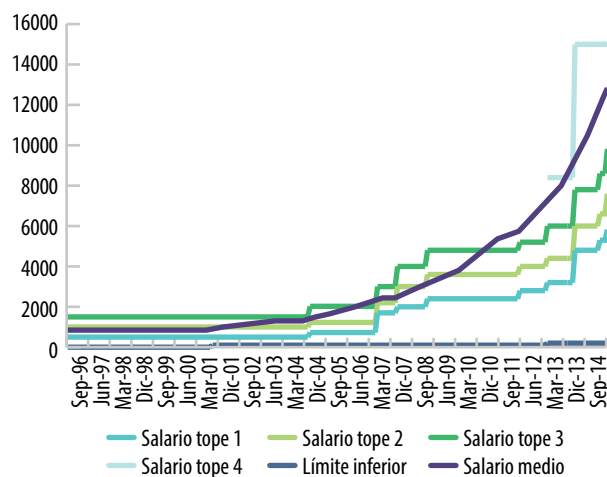
24 Como se destacó en el caso de la expansión de la cobertura provisional, la existencia de sub-sistemas de acceso contributivo a las prestaciones, que se financiaba conjuntamente con recursos contributivos y no contributivos implicaba que parte de la población financiaban con rentas generales (típicamente los más pobres vía el impuesto al valor agregado) a programas a los que no tenía acceso.

25 Si bien la Ley 24714 en su artículo 1 establece que el Régimen de Asignaciones Familiares está basado en un subsistema contributivo de aplicación a los trabajadores en relación de dependencia en la actividad privada, en su artículo 24 establece que las asignaciones familiares del sector público (nacional) se regirán en cuanto a topes y montos por lo establecido en ese régimen. Alvarez (2009) documenta que si bien los regímenes de asignaciones familiares provinciales son independientes del régimen nacional, provincias como Buenos Aires y Córdoba presentan la misma parametrización, el resto comparten parcialmente esta parametrización, con o sin topes, mientras que cerca de la mitad de las provincias tienen regímenes completamente independientes.

26 Los trabajadores que pagan impuesto a las ganancias reciben un descuento proporcional a la cantidad de hijos, que podría incluirse como parte de las políticas dirigidas a la infancia. Se lo considera por separado por no constituir una política de transferencia, ni contar con esquema de corresponsabilidades.

27 Los datos aquí citados corresponden a Gasparini y Cruces (2013). Otros trabajos emplean metodológicas similares encontrando resultados cualitativamente similares. Ver Agis et al (2009), Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2010), etc.

Gráfico 3.17: Parámetros salariales para la elegibilidad de las AF contributivas, por tramo de ingreso. 1996-2014



Fuente: Elaboración propia en base a legislación vigente.

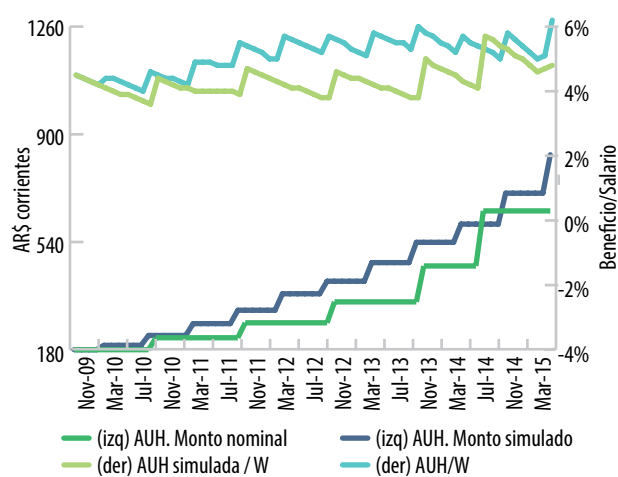
es menor que la simulada para las jubilaciones, aunque en este caso, con más efectividad sobre los primeros tramos etarios (Gráfico 3.4).

Los dos desafíos para las políticas de transferencia orientadas a la infancia son: a) reducir la brecha de cobertura de aproximadamente 1,3 millones de menores de 18 años; y b) completar la armonización paramétrica de los distintos programas que componen esta política. Si bien la implementación de la AUH y el pago directo de las asignaciones familiares contributivas aprovechan la capacidad institucional instalada en la ANSES, estos registros no son completos, quedando fuera del proceso de determinación de elegibilidad para la AUH cerca de 700.000 niños que no figuran en ellos, así como cerca de 600.000 que sí figuran en los mismos, pero cuya elegibilidad no puede determinarse por la falta de vinculación con padre y madre (Gráfico 3.16).

Para la ANSES, institución tradicionalmente dedicada a determinar elegibilidad y procesar pagos de prestaciones contributivas (jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares, seguro por desempleo, etc.), la búsqueda activa de la población faltante en registro es un desafío derivado de su nuevo rol de implementador de programas no contributivos.

El segundo desafío para la política en su conjunto reside en compatibilizar y armonizar los distintos programas de las políticas de transferencias de ingreso dirigidas a la infancia. La sanción de la Ley de 27.160

Gráfico 3.18: Monto del beneficio de la AUH, real y simulado (índice movilidad previsional), en ARS corrientes y en % del salario promedio formal. 2009-2015



Fuente: Elaboración propia en base a legislación vigente y SIPA.

de 2015 representa un avance en este sentido toda vez que implementa un índice de actualización de las prestaciones de ambos regímenes (AUH y asignaciones familiares contributivas), establece una periodicidad para dicha actualización y utiliza la evolución de variables independientes para fijar la magnitud de esas actualizaciones. Si bien la actualización de los parámetros de elegibilidad para las prestaciones de las asignaciones familiares contributivas, acompañó el incremento nominal de salarios, lo hacía de manera no sistemática, ni periódica, e incompleta.²⁸ (Gráfico 3.17). La falta de coordinación entre los parámetros de elegibilidad y los niveles salariales, generaba cambios en los montos de los beneficios percibidos o incluso la intermitencia de la percepción de los mismos para trabajadores con ingresos cercanos al límite superior de elegibilidad. El desfase de mediano plazo entre los salarios y los parámetros de elegibilidad incrementó la focalización de las asignaciones familiares contributivas en los salarios más bajos. Esta falta de armonía se hace evidente en la inequitativa situación que se genera entre quienes dejaron de ser elegibles para las asignaciones familiares contributivas, pero cuyos niveles salariales no alcanzan al mínimo establecido por el impuesto a las ganancias, y por ende no pueden beneficiarse de la desgravación

²⁸ En el programa de asignaciones familiares contributivas se distintos beneficios, destacándose el beneficio por hijo, de frecuencia mensual, el cual presenta tres montos distintos, inversamente proporcionales al salario del padre o madre, y recientemente del grupo familiar en caso que ambos realicen aportes a la seguridad social.

Cuadro 3.1: Mecanismos de indexación de beneficios previsionales en los países de la OCDE

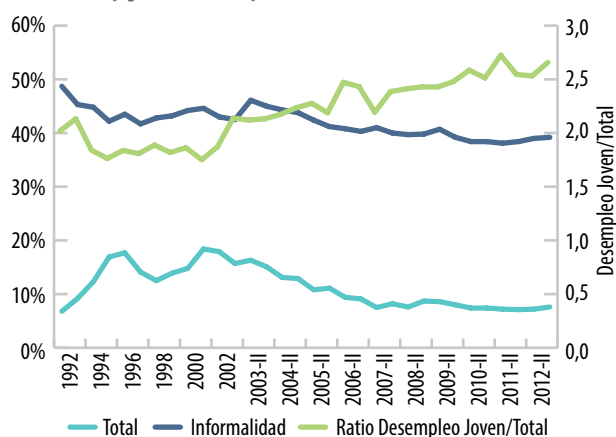
PBI	Precios	Salario	Sostenibilidad
Grecia, Portugal			
	Bélgica, Hungría		
	Islandia, Italia		
	Japón, Corea		
	Polonia, España		
	Turquía		
	Reino Unido		
	Estados Unidos		
	República Checa, Estonia		
	Finlandia, Francia		
	Luxemburgo, Eslovaquia		
	Suiza		
	Noruega		
	Eslovenia		
	Alemania		
	Holanda		
	Suecia		

impositiva²⁹. Finalmente, dado que ambos regímenes actualizaran montos de beneficio (y parámetros de elegibilidad para las asignaciones familiares contributivas), se tornan aún más relevantes las observaciones sobre la idoneidad de utilizar una actualización pro-cíclica para programas más claramente dirigidos a amortiguar los efectos sobre el empleo y la pobreza. De haberse implementado desde su lanzamiento, el monto de la AUH sería hoy un 12% superior al último monto anunciado (ARS 837) y se habrían observado brechas de hasta el 60%, como en septiembre del 2013. Entre 2009 y 2013, los ajustes del monto de la AUH parecen haber mantenido estable la relación con el salario promedio formal. De haberse implementado el índice de movilidad previsional, el monto de la AUH habría pasado del 4,5% del salario promedio al 6,3% (Gráfico 3.18). La pro-ciclicidad del índice de movilidad tiene como ventaja que permite ajustar los gastos con la capacidad de financiamiento de la ANSES, ya que la evolución de sus recursos varía con los ciclos económicos. No obstante, en períodos donde el ciclo económico es descendente (con caída de salarios reales y recaudación), esta misma dinámica resultaría en una caída en la capacidad del programa de

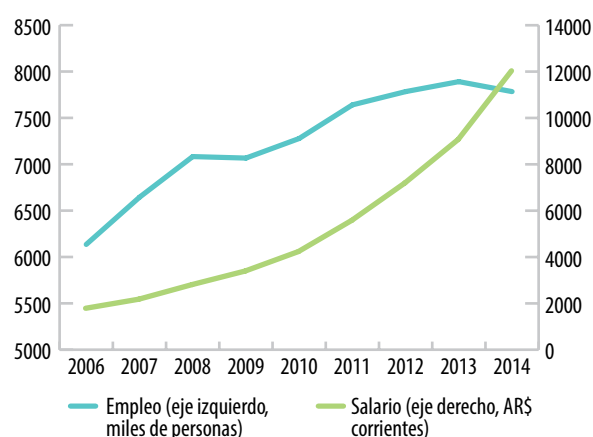
proteger a sus beneficiarios, en el momento en que la performance de la economía empeora. En este escenario, para suavizar el efecto de una recesión económica a través de estos programas mediante un incremento del monto implicaría un cambio en la metodología del índice (aprobado por ley) o un incremento discrecional, similar al utilizado de manera temporal en determinadas zonas antes emergencias (inundaciones, catástrofes, etc.).

El cierre de las brechas de cobertura de la política de transferencia dirigida a la infancia presenta opciones contrastantes. Por un lado, un enfoque pasivo consiste en mejorar los vínculos interinstitucionales con organismos como el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) o el Ministerio de Salud que ejecuta programas como el Sumar. En ambos casos, se puede mejorar la información de registro de las generaciones venideras, corrigiendo las actuales falencias por acción de la demografía. Por otro lado se pueden adoptar medidas activas orientadas a encontrar y registrar (o mejorar la calidad del registro), reduciendo de esa manera la brecha de cobertura. Una experiencia internacional que enfrente una dificultad similar y adoptó una estrategia activa de ampliación de la cobertura es la del programa 'Brasil Sim Misericordia', que mediante la estrategia 'Busca Ativa' logró mejorar los registros del *Cadastro Unico*, administrado por el Ministerio de Desarrollo Social. La estrategia adoptada involucró la coordinación interinstitucional con, por ejemplo, Prefectura, pero fundamen-

29 Si bien la Ley 27160 explícitamente excluye la posibilidad de cobrar beneficio de los regímenes de asignaciones y realizar desgravaciones impositivas, no resuelve el problema de quienes perciben una remuneración superior al tope máximo de elegibilidad pero su ingreso era menor a la cota mínima en el momento tomado como referencia para cada desgravación del impuesto a las Ganancias. Nótese la dificultad adicional establecida por el desfase temporal de ambos regímenes.

Gráfico 3.19: Tasa de desempleo, empleo no registrado (informalidad) y desempleo juvenil relativo (eje derecho). 1992-2012

Fuente: EPH.

Gráfico 3.20: Empleo y salario (nominal) formal. 2006-2014

Fuente: SIPA.

talmente con los municipios, mejor posicionados para la acción y en muchos casos peor dotados de recursos y capacidad técnica para llevar a cabo la tarea. Busca Ativa permitió la identificación de grupos poblacionales tradicionales y específicos (GPTE)³⁰ y el fortalecimiento institucional de los municipios³¹.

En términos de la armonización de los programas que conforman la política de transferencias de ingreso dirigidas a la infancia, los desafíos planteados enfrentan opciones de distinta dificultad de implementación. Por un lado, la sanción de la ley de movilidad de las asignaciones familiares puede considerarse como parte de un proceso de unificación normativa que tiende a simplificar, transparentar y hacer más sencillo para los beneficiarios el acceso al sistema. Algunos ejemplos de este proceso son: a) la inclusión de las trabajadoras del servicio doméstico; b) la extensión de la cobertura de la AUH a mujeres embarazadas (equiparable al beneficio pre-natal); c) la inclusión de la ayuda escolar a beneficiarios de la AUH. Por otro lado, entre las posibles modificaciones pendientes pueden mencionarse: a) la inclusión de monotributistas; b) la diferenciación del monto de la AUH según zona geográfica; y c) la armonización de

30 Estos grupos poblacionales incluyen: Indígenas, *quilombolas*, familias en situación de calle, pescadores artesanales, agricultores familiares, presos del sistema carcelario, recicladores de residuos, entre muchos otros.

31 El fortalecimiento institucional incluyó equipos móviles, material rodante, lanchas, etc., además de personal de asistencia social y psicológica que conformaron los Centros de Referencia de la Asistencia Social, llegando a zonas donde la geografía dificulta el acceso como el Amazonas o Pantanal

los límites de elegibilidad con los mínimos del impuesto a las ganancias. Además, una opción para completar esta unificación paramétrica (montos de beneficio, parámetros de elegibilidad, etc.) consistiría en la incorporación de los programas provinciales de asignaciones familiares al régimen de asignaciones familiares contributivas. Esto simplificaría los procesos de verificación de los requisitos de elegibilidad de la AUH, y mejoraría su capacidad de respuesta como estabilizador automático ante cambios en el empleo. En este sentido, el traspaso de las cajas provinciales de jubilaciones y pensiones llevado a cabo con la unificación del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, hoy Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), sea quizás la experiencia más cercana de la que se pueda nutrir un proyecto de unificación de regímenes de asignaciones familiares.

El debate sobre la sostenibilidad de la AUH (0.6% del PIB) o de las Asignaciones Familiares (0.7% del PIB) es menos relevante en términos relativos que el referente a la política previsional dadas las magnitudes de los recursos involucrados. Sin embargo, dos aspectos polémicos referentes a la AUH indirectamente relacionados son: a) índice de movilidad de beneficios y topes de las asignaciones familiares, b) efectos no deseados de la AUH. Respecto del primero, el índice de movilidad está vinculado a la recaudación (contributiva o previsional toda) y por ende su comportamiento es pro-cíclico. A diferencia del sistema previsional, en donde se podría discutir sobre la necesidad de contar con una intervención contra-cíclica, en el caso de un régimen como la

AUH esta contradicción se hace aún más evidente³². En relación al debate sobre los efectos no deseados, específicamente respecto del mercado laboral y el empleo formal, existe un incipiente debate en la literatura sobre la AUH, con algunos estudios encontrando efectos estadísticamente significativos de desaliento a la formalización laboral y otros señalando efectos positivos sobre el empleo y otras variables relevantes³³. Dadas las características complementarias de la AUH y el régimen de asignaciones familiares contributivas, el efecto no deseado sobre la formalidad solo debería actuar sobre grupos determinados de trabajadores, como los monotributistas. En función de la importancia que presenta el empleo formal en la sostenibilidad financiera del sub-sistema previsional y el sistema de PSA en general, la necesidad de contar con información confiable respecto del monitoreo y evaluación de estos programas se torna más relevante.

Edades activas

Los avances de la protección social dirigida a las otras etapas del ciclo vital relegaron en relevancia a los programas focalizados en las edades centrales, en un contexto de fuerte crecimiento del empleo formal y retracción del desempleo y la informalidad (Gráfico 3.20). El seguro por desempleo, si bien nunca fue un programa de extendida cobertura³⁴, se financia a través del Fondo Nacional de Empleo (FNE) con recursos contributivos (la contribución patronal equivale a 1,5% de la masa salarial). Su incidencia en la reducción de la pobreza es marginal (Gráfico 3.4) dada la baja cobertura y la prolongada desactualización del monto de los beneficios de aproximadamente una década. Los

programas de empleo, originalmente financiados con recursos contributivos del fondo nacional de empleo a mediados de los noventa y luego con recursos no contributivos, alcanzaron su momento de máxima cobertura con el Plan Jefas y Jefes de hogar en 2002³⁵. En la actualidad, se observa una dispersión de programas e instituciones que persiguen distintos objetivos. ANSES administra un programa de transferencia condicionada a jóvenes (Progresar) con el objetivo de promover la terminalidad educativa de los mismos. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social implementa el programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, que capacita y ofrece intermediación laboral, y se apoya en la amplia red de oficinas de empleo. El Ministerio de Desarrollo Social implementa el programa de empleo temporal Argentina Trabaja, en coordinación con cooperativas locales. En un contexto de desempleo históricamente bajo, las políticas de capacitación e inserción laboral se han tornado más relevantes, entre grupos poblacionales más rezagados como los jóvenes, especialmente los que no estudian ni trabajan (Gráfico 3.19).

Los programas de protección social de esta etapa del ciclo vital enfrentan una variada serie de desafíos entre los que se destacan: a) la coordinación inter-institucional entre los organismos implementadores, b) las políticas específicas dirigidas a jóvenes, especialmente de aquellos que no estudian ni trabajan, c) la mejora de los vínculos entre las acciones de capacitación y la demanda laboral para mejorar la productividad de los puestos de trabajo. Por un lado, la multiplicidad de acciones e instituciones implementadoras de los programas destinados a este grupo etario, pone de manifiesto la necesidad de coordinar el conjunto de políticas activas y pasivas del mercado de trabajo, para que la misma pueda reaccionar a los ciclos económicos coyunturales, y atender problemas estructurales (por ejemplo brechas de capacitación), utilizando eficientemente estos recursos. Por otro lado, la absorción de gran parte de la fuerza laboral evidenció las dificultades de inserción de los jóvenes, que requiere en la mayoría de los casos intervenciones de terminalidad educativa más que formación técnica o certificación de competencias (Gráfico 3.19). Finalmente, el diseño institucional de las acciones y políticas de capacitación laboral dificulta la

32 Todas las observaciones respecto de las características de la fórmula utilizada y sus consecuencias en términos del demanda de recursos y sostenibilidad del sub-sistema previsional aplican en el caso de las Asignaciones Familiares también.

33 Por un lado, Garganta y Gasparini (2015) examinan efectos no deseados de la AUH, y encuentran un efecto desaliento a la transición a la formalidad laboral, a partir de la comparación con datos de panel, de grupos de similar elegibilidad a los beneficiarios de la AUH, con otros de similares características, aunque sin hijos. Kliksberg y Novacosky (2015), en base a datos de registro, construyen un grupo de control y observan diferencias entre ambos grupos concluyendo que la AUH genera efectos positivos en el empleo, en el desempleo, la maternidad adolescente, la fecundidad, y en el trabajo infantil.

34 Dependiendo de la fase del ciclo económico, el seguro por desempleo financió entre 60.000 y 175.000 personas, alcanzando el valor máximo de la serie en 2001. En 2012, la cantidad de beneficiarios del seguro por desempleo se había estabilizado alrededor de los 90.000. Nótese que la magnitud de este stock depende, entre otras cosas, de la cantidad de empleados formales (elegibles) de la economía en cada momento del ciclo económico.

35 A fines de 2009 cuando se lanzó el régimen de AUH, de los 2 millones de beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupado, un tercio se había insertado en el mercado laboral formal, 23% habían pasado al programa Familias del Ministerio de Desarrollo Social, 6% al Seguro de Capacitación y Empleo el Ministerio de Trabajo y 21% habían dejado el programa por otros motivos.

intervención orientada a acortar las brechas entre las demandas laborales (especialmente las más dinámicas) y las curriculas de formación ofrecida.

Las opciones para enfrentar los desafíos de los programas de protección social respecto de las edades activas están fuertemente relacionadas con rediseños institucionales de agencias implementadoras y programas. La unificación institucional de agencias implementadoras puede ser una opción para mejorar la coordinación de los programas activos y pasivos del mercado de trabajo. En este sentido, muchos países de la OCDE han fusionado en un solo ministerio, normalmente rotulado como 'de empleo y bienestar social' los programas contributivos y no contributivos, incluyendo también acciones de monitoreo y evaluación para informar las decisiones de política tales como la actualización de beneficios. Respecto de los programas de capacitación, existe en la región una variedad de arreglos institucionales alternativos al que se observa en Argentina. Si bien una reforma institucional

de las áreas vinculadas con la capacitación laboral puede presentar muchos obstáculos dada la economía política del sector, existen muchas opciones que se podrían construir sobre la base institucional existente. La consolidación de una política nacional de capacitación laboral facilitaría la implementación de encuestas nacionales de demanda laboral que revelarían sistemáticamente las demandas de habilidades de las empresas, la relevancia de las habilidades socio-emocionales, tanto para la población más empleable, como entre los conjuntos de más difícil colocación (por ejemplo jóvenes que no estudian ni trabajan), y permitiría la adaptación de los contenidos curriculares y la certificación de competencias, con orientación a la demanda. Finalmente, la evidencia presentada por el *Informe de Desarrollo Mundial de 2013: Empleo* sostiene que si bien estas intervenciones no son la panacea, las mismas suelen ser más efectivas cuando combinan los distintos componentes que estos programas ofrecen (capacitación en aula, pasantía laboral, habilidades socio-emocionales, etc.).

Matriz de opciones de políticas a corto y mediano plazo

	Corto plazo (1 año)	Mediano plazo (2-3 años)
Jubilaciones y Pensiones	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar, y eventualmente, corregir el índice de movilidad jubilatoria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar un mecanismo de acceso continuo a prestaciones proporcionales a la historia contributiva, tomando en consideración la sustentabilidad actuarial y financiera.
Asignaciones Familiares	<ul style="list-style-type: none"> • Cerrar las brechas de cobertura de los programas de transferencia dirigidos a la infancia, de manera activa, coordinando con actores locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar un índice de movilidad específico para las asignaciones familiares. • Unificar los programas de asignaciones familiares provinciales, completando la armonización paramétrica de los programas de asignaciones familiares.
Políticas Activas de Mercado de Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la coordinación interinstitucional, agrupando las políticas de empleo y capacitación, incluyendo programas de transferencia para terminalidad educativa en una única institución. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reformar el Fondo Nacional de Empleo asignándole roles de coordinación de políticas activas y pasivas de mercado de trabajo, especialmente respecto de la capacitación laboral.
Información estadística	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la cantidad y calidad de la información estadística disponible para monitorear y evaluar la eficacia de las políticas de protección social, tanto en cobertura y distribución como en incidencia para la prevención como la reducción de la pobreza. 	

Bibliografía

- Agis, Emmanuel; Cañete, Carlos; Panigo, Demian (2009): "El impacto de la asignación universal por hijo". CENDA-PROFOPE-CEIL PIETTE
- Alvarez, Fernando (2009): "El régimen de Asignación Familiar por Hijo en Argentina", en 'Entrelíneas de Política Económica', Nro. 18, Año 3, Abril
- Banco Mundial (2013): "Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina". Rofman, Apella y Veçça (eds).
- Banco Mundial (2014): "Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina". Gagnolati, Rofman. Apella y Troiano (eds)
- Comelatto, P., 2014. "Cuentas nacionales de transferencias en Argentina", en Gagnolati, M., R. Rofman, I. Apella y S. Troiano (Editores), Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina. Banco Mundial, Buenos Aires: 93-118.
- Gasparini y Cruces (2013): "Estimación del impacto de las asignaciones por hijo". CEDLAS, Universidad de la Plata
- Grushka, Carlos (2011). "Evolución y perspectivas del SIPA". mimeo
- Neves De Holanda , Luiza Ana y Corseuil, Carlos Henrique (2013): 'Bolsa Familia, Occupational Choice and Informality in Brazil'. IPC Working Papers. 118
- OCDE (2013): "Pensions at a Glance 2013: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries"
- Organización Internacional del Trabajo (2010): "Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina. El caso de las asignaciones familiares". Proyecto ARG/06/01M/FRA
- Stampini, Marco y Tornarolli, Leopoldo (2012): "The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?", IZA Policy Paper No. 49. November.
- World Bank. 2013. "Shifting Gears to Accelerate Shared Prosperity in Latin America and the Caribbean." Washington, DC: LCSPP Poverty and Labor Brief, No. 5
- World Bank (2013): "World Development Report: Jobs" Washington, DC.

4. Aprovechamiento de las ventajas comparativas de Argentina en materia de agricultura

Julian Lampietti, Holger Kray, Renato Nardello y Elizabeth Resch

Resumen

Argentina goza de una posición privilegiada para cumplir una función esencial en los mercados agrícolas mundiales gracias a que posee abundantes tierras cultivables, condiciones de producción favorables y ventajas contraestacionales importantes. No obstante, a pesar del alza súbita del precio de los productos básicos en la última década, la inversión en el sector se ha reducido y esto está repercutiendo en la productividad. Para aprovechar las ventajas comparativas del sector se deben posibilitar las inversiones en productividad y, al mismo tiempo, abordar desafíos importantes relacionados con las perturbaciones experimentadas por la producción, las desigualdades en la extensión de las explotaciones agrícolas y la sostenibilidad ambiental. Las políticas para abordar estos desafíos incluyen las siguientes: 1) impulsar la productividad mediante la eliminación de aranceles de importación de insumos críticos y la reducción de los costos de comercialización, 2) eliminar los impuestos a la exportación y las cuotas a la producción para fomentar la productividad y aumentar el nivel de empleo, 3) controlar las perturbaciones experimentadas por la producción mediante mejores programas de indemnización y seguros, 4) mejorar los datos sobre la población rural para focalizar mejor el acceso para los pequeños propieta-

rios a la infraestructura y la tecnología y 5) proteger el financiamiento con el fin de respaldar la ordenación del paisaje y las prácticas agrícolas favorables para el medio ambiente.

Antecedentes y objetivo

La agricultura ocupa un lugar importante en la economía de Argentina. El sector agrícola representa directamente entre el 7% y el 9% del producto interno bruto (PIB) y el 7% de los puestos de trabajo. En 2014, las exportaciones agroindustriales representaron una fuente importante de divisas (77% del valor de las exportaciones) e ingresos fiscales (alrededor del 9% de los ingresos resultantes de los impuestos federales)¹.

Argentina goza de una posición privilegiada para cumplir una función esencial en los mercados agrícolas mundiales gracias a que posee condiciones de producción favorables y ventajas contraestacionales. El país se ubica de manera uniforme entre los mayores exportadores mundiales de cereales y oleaginosas (segundo en maíz y tercero en soja en 2012). También es un exportador líder de productos hortícolas como limones, un importante productor de vino, y solía ser uno de los mayores exportadores de carne vacuna del mundo. El país cuenta con aproximadamente 35 millones de hectáreas de tierras cultivables, gran parte de las cuales se encuentran en zonas con buenos suelos, topografía favorable y precipitaciones suficientes para producir un alto rendimiento sin riego. También posee importantes patrones de producción contraestacional que le brindan ventajas en cuanto a la formación de precios a nivel internacional.

El sector agroindustrial se encuentra a la vanguardia en materia de innovación tecnológica y organización industrial. El sector agroindustrial de Argentina se destaca por introducir innovaciones en los últimos 20 años. Esto incluye pools de siembra que han contribuido con la creación de redes de empresas que coordinan la producción, el procesamiento y la comercialización, tanto horizontal como verticalmente, y la implementación y adopción generalizadas de sistemas de agricultura sin labranza y biotecnología. En 2006, Argentina fue uno de los líderes de América Latina en la asignación de presupuesto público para la

investigación y desarrollo agrícolas como un porcentaje del PIB agrícola, en el aumento de la capacidad de la investigación agrícola per cápita y la proporción de personal femenino para investigaciones agrícolas².

En esta nota sobre políticas se destacan cinco desafíos clave en materia de agricultura y se identifican las políticas para aprovechar las ventajas comparativas del sector. El resto de esta nota se concentra en los desafíos asociados con la disminución de la productividad, las condiciones propicias para la inversión, la volatilidad de la producción debido a las perturbaciones experimentadas por la producción, la distribución desigual de los recursos de tierras y las nuevas pruebas que indican que existe una mayor degradación ambiental. Las opciones para abordar cada una de estas políticas tienen por objeto impulsar el nivel de producción, fomentar la inversión en productividad, controlar las perturbaciones experimentadas por la producción, destinar ayuda pública a los pequeños productores y mejorar la sostenibilidad ambiental.

Desafíos clave

Desaceleración del crecimiento de la productividad

Las tasas de producción, uso de insumos y crecimiento de la productividad total de los factores están disminuyendo. Las estimaciones recientes indican que la tasa de crecimiento de la producción ganadera y de cultivos, el uso de insumos y la productividad total de los factores se han reducido desde 2001 (Cuadro 4.1). En cuanto a los cultivos, el aumento de la producción, los insumos y la productividad total de los factores alcanzó los niveles más altos entre 1990 y 2000. Con respecto a la ganadería, el aumento de la producción y los insumos alcanzó los niveles más altos entre 2002 y 2007, y la productividad total de los factores, entre 1990 y 2000. Resulta sorprendente que el crecimiento haya llegado al nivel más bajo entre 2008 y 2013, cuando el índice mundial de precio de los alimentos alcanzó un nivel sin precedentes y hubo un interés significativo a nivel mundial en invertir en el sector.

La productividad total de los factores está aumentando con mayor velocidad en Brasil y Uruguay. Entre

1 Nogues 2015.

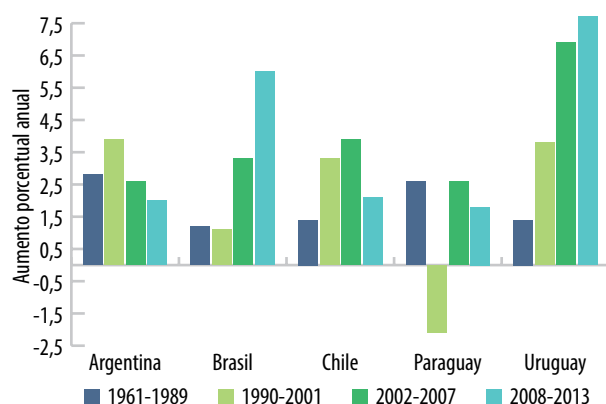
2 Véase Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, 2010

Cuadro 4.1: Las tasas de aumento de la productividad se están reduciendo (aumento porcentual anual promedio)

Año	Cultivos			Ganadería		
	Producción	Insumos	Productividad total de los factores	Producción	Insumos	Productividad total de los factores
1961-89	2,9	0,1	2,8	0,9	-0,1	1,1
1990-2001	4,4	0,5	3,9	1,6	0,5	1,1
2002-07	3,8	1,2	2,6	1,8	0,9	0,9
2008-13	1,3	-0,6	2,0	-0,6	0,4	-1,0

Fuente: Lema, 2015.

Gráfico 4.1: Argentina está rezagada en comparación con Brasil y Uruguay (aumento de la productividad total de los factores, en porcentaje)



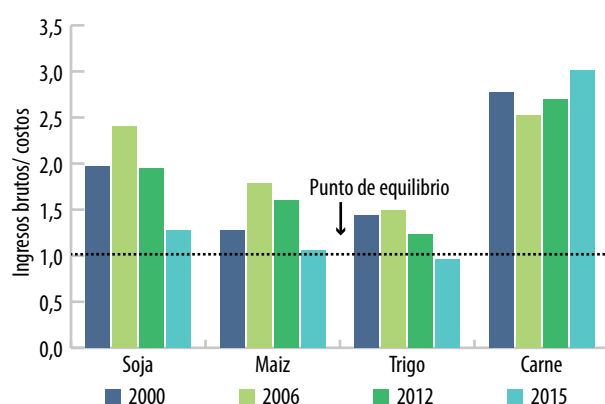
Fuente: Lema 2015

1960 y 2007, el aumento anual promedio en la productividad total de los factores (en agricultura) osciló entre el 1,5% y el 2,5%.³ Si bien Argentina tuvo un mejor desempeño que el resto del mundo y sus países limítrofes durante 40 años, parece que ha comenzado a perder terreno a partir de la introducción de impuestos a la exportación en 2002 (Gráfico 4.1). Entre 2008 y 2013, luego de otros aumentos en los impuestos a la exportación y la introducción de cuotas de exportación, el aumento anual promedio en la productividad total de los factores se estableció en torno al promedio mundial de 2% por año, marcadamente menor que Brasil (6% por año) y Uruguay (7,7% por año) para este mismo período. Esto también está en consonancia con las pruebas incidentales que indican que las empresas agroindustriales de Argentina han llevado sus conocimientos y capital a Brasil y Uruguay en busca de mejores oportunidades de inversión⁴.

3 Véase OCDE-FAO, (2012).

4 Véanse Vasallo, (2010); Souto (2004).

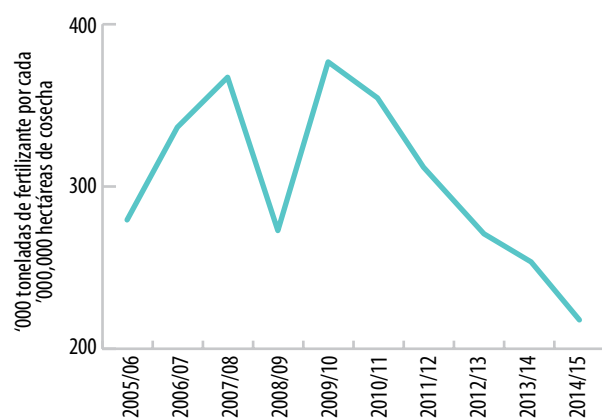
Gráfico 4.2: Los márgenes brutos se están reduciendo (relación entre los ingresos brutos y los costos en 2000, 2006, 2012 y 2015)



Fuente: Struzenegger, 2015.

Los márgenes brutos se han reducido debido al aumento de los costos. Un análisis detallado de los márgenes brutos revela que la relación entre los ingresos brutos y los costos para la producción de soja, trigo y maíz ha venido disminuyendo constantemente a partir de 2006 (Gráfico 4.2) a pesar de que los precios de los productos básicos a nivel mundial alcanzaron un monto máximo sin precedentes o niveles prácticamente sin precedentes. Los datos para 2015 indican que la relación entre los ingresos brutos y los costos se redujo a 1,28 para la soja, 1,06 para el maíz y menos de 1,0 para el trigo. La tendencia ascendente en los márgenes de la carne vacuna se debe a la combinación de bajos niveles iniciales de existencias luego de las prohibiciones a la exportación y la fuerte demanda interna. Un hecho importante es que los menores márgenes brutos subyacentes representan un aumento sustancial en los costos de los insumos agrícolas a partir del año 2000 (300% para los productos químicos agrícolas; 126% para las semillas y 132% para el costo de distribución). Un

Gráfico 4.3: El uso de fertilizantes se está reduciendo ('000 toneladas de fertilizante por cada '000.000 hectáreas de cosecha)



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y del Sistema de información sobre los Mercados Agrícolas (AMIS), (2015).

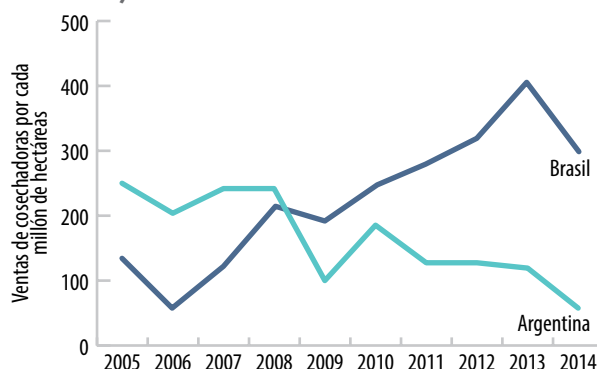
análisis de los cuellos de botella y las oportunidades revela que los costos de logística para las exportaciones de soja representan un 20% de los costos totales en Argentina (Sturzenegger, 2015).

El uso de insumos, particularmente de fertilizantes, se está reduciendo. El incremento del 300% en el costo de los productos químicos agrícolas a partir de 2000 representa un desafío importante para los productores que están intentando aumentar la productividad. La relación entre el uso de fertilizantes y el área de cosecha ha disminuido constantemente desde 2010 (Gráfico 4.3). Al mismo tiempo, los precios internos para los agroquímicos que se utilizan para la producción de soja han aumentado un 480%, para el maíz, un 191% y para el trigo, un 240%. Los precios más altos durante este período están parcialmente asociados con el aumento de la demanda mundial de insumos en relación con los altos precios de los alimentos, pero también están asociados con las barreras arancelarias y no arancelarias sobre importaciones clave de Argentina⁵. Un buen ejemplo son los fertilizantes fosfatados. El fosfato es una fuente fundamental del fósforo que es indispensable para el crecimiento de las plantas y no se puede fabricar en el país. Aplicar impuestos sobre los insumos vitales para la producción es contraproducente.

La inversión en tecnología se está reduciendo ya que los productores adoptaron una producción con

5 Desde 2012 rige una prohibición para la importación de fertilizantes, plaguicidas y productos afines (Resoluciones n.º 456/09, n.º 245/10, n.º 264/11, n.º 511/11 y n.º 532/11 del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, Ministerio de Salud.

Gráfico 4.4: La intensidad del uso de máquinas en Argentina se está reduciendo (ventas de máquinas agrícolas por cada 1.000 hectáreas de cosecha, 2000-15)



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos del AMIS y el INDEC, 2015; Anfavea (2015).

un uso menos intensivo de capital. Argentina ha estado a la vanguardia de la innovación agrícola durante mucho tiempo, especialmente en comparación con sus países vecinos. La inversión en tecnología, medida de manera aproximada según las ventas de cosechadoras, ha disminuido constantemente desde 2005 en comparación con Brasil, lo que sugiere que el sector está adoptando un modelo con menor intensidad de capital (Gráfico 4.4). Los márgenes más bajos y las restricciones a las importaciones de máquinas pueden tener un efecto no previsto. Otro indicador de inversión en agricultura es la adopción de nueva tecnología. Aunque solo representa un período breve, de acuerdo con los resultados de la encuesta de 2010 y 2013, la adopción de nueva tecnología se ha reducido en un promedio de 11 puntos porcentuales⁶. Los programas de elaboración de modelos de equilibrio general demuestran que, en Argentina, la combinación de impuestos sobre las exportaciones y las importaciones genera un sesgo a favor de la adopción de tecnologías para reducir los costos con respecto a las tecnologías para aumentar el rendimiento⁷. Esto también está en consonancia con la correlación positiva entre la producción agrícola y la deforestación⁸, lo que implica un aumento en la producción durante la última década y media, debido, en parte, a la expansión de la frontera en lugar de la intensificación.

6 Bolsa de Cereales (2015). En este caso, las nuevas tecnologías incluyen el uso de siembra directa y la utilización de plaguicidas y fertilizantes y organismos modificados genéticamente.

7 Véase Cristini, Chisari y Bermúdez, 2009.

8 Véase Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2015.

Cuadro 4.2: Los aranceles de exportación siguen siendo elevados (porcentaje ad valorem)

Fechas	03/02	04/02	08/02	11/05	01/07	11/07	03/08	07/08	12/08 - actual
Maíz	10	20	20	20	20	25	27	25	20
Trigo	10	20	20	20	20	28	28	28	23
Soja	13	23	23	23	27	35	44	35	35

Fuente: Regúnaga y Tejeda (2015).

Condiciones propicias para la inversión

A diferencia de los países vecinos, la agricultura proporciona transferencias netas sustanciales al Estado y a los consumidores.

Las transferencias totales (medidas de acuerdo con las estimaciones de apoyo a los productores⁹ en 2012) de consumidores y contribuyentes a productores agrícolas fueron de menos US\$ 19.000 millones en Argentina, lo que implica una tributación neta del sector. Esto es comparable con los más US\$ 10.000 millones en Brasil, más US\$ 400 millones en Chile y más US\$ 200 millones en Paraguay¹⁰. En marzo de 2002 se volvieron a introducir impuestos a la exportación de productos básicos agrícolas para ayudar a financiar la recuperación asociada con la crisis de diciembre de 2001. Dichos impuestos aumentaron constantemente entre 2002 y 2008 y presentaron un pequeño recorte poco después del alza en los precios de alimentos de 2008 (Cuadro 4.2). Los cálculos aproximados sugieren que los ingresos relacionados con los impuestos a la exportación de productos agroindustriales fueron de US\$ 5.000 millones en 2009, US\$ 9.000 millones en 2011 y US\$ 8.000 millones en 2014 (Nogues 2015). Los aranceles para los productos de soja representan más del 80% del total¹¹. La combinación de menores impuestos a la exportación y precios de productos básicos reduce los márgenes de utilidad y desalienta la inversión.

Es posible que las cuotas que se introdujeron para limitar la inflación del precio de los alimentos no tengan el impacto previsto.

A principios de 2006, el Gobierno comenzó a implementar restricciones cuantitativas en las exportaciones de trigo y carne vacuna y, posteriormente, de maíz (este último es un insumo

clave para la industria avícola) a fin de mantener los precios internos de los alimentos bajos. Pero esto no funcionó en todos los casos tal como estaba previsto ya que la combinación de aranceles y cuotas redujo aún más los incentivos a la producción. En febrero de 2013, en un esfuerzo por controlar la inflación del precio de los alimentos, se introdujeron controles a los precios internos para una canasta de productos alimentarios, con compensación paralela para los productores y los fabricantes. A fines de 2013, la combinación de restricciones a las exportaciones y una mala cosecha hizo que se duplicara el precio interno del pan y que el Gobierno suspendiera las exportaciones de trigo.

Los desafíos que enfrenta el sector agrícola de Argentina también están estrechamente relacionados con el entorno macroeconómico.

La resolución de asuntos específicos del sector será más fácil una vez que se hayan abordado los desafíos macroeconómicos, como establecer una ruta creíble para las cuentas fiscales y reducir los aranceles y las cuotas. Un hecho importante es que las exportaciones más dinámicas incrementarán la disponibilidad de moneda extranjera y allanarían el camino para reducir los controles de las importaciones.

Perturbaciones experimentadas por la producción

El sector agrícola de Argentina sufre importantes pérdidas debido a las perturbaciones experimentadas por la producción.

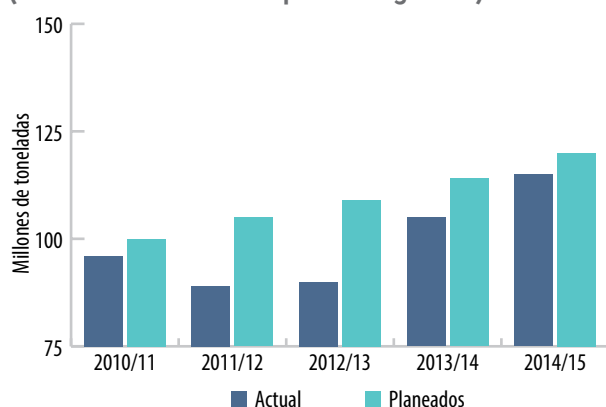
Por ejemplo, las sequías de 2012 y 2013 dieron lugar a cosechas que fueron un 50% menores que lo previsto (Gráfico 4.5). Si bien el impacto del aumento de las temperaturas atmosféricas y la frecuencia e intensidad de los fenómenos de El Niño en el futuro es incierto, hay nuevas pruebas que indican que existen fenómenos climáticos más intensos y frecuentes. Para Argentina, esto podría tener impactos cada vez más negativos debido a sequías intensas y a las fuertes precipitaciones e inundaciones. Es sumamente importante garantizar la implementación de sistemas

9 La estimación de apoyo a los productores es un indicador del valor monetario anual de las transferencias brutas de los consumidores y contribuyentes para respaldar a los productores agrícolas y se mide a nivel de las explotaciones agrícolas como consecuencia de medidas normativas, independientemente de su naturaleza, objetivos o impactos en la producción o los ingresos agrícolas.

10 Véase Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

11 Véase Nogues 2015; Calzada y Rossi, 2015.

Gráfico 4.5: La producción cayó muy por debajo de lo previsto debido a las sequías de 2012 y 2013 (millones de toneladas por año agrícola)



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de AMIS (2015) y el Ministerio de Agricultura (2010).

apropiados para que los productores puedan hacer frente a estos fenómenos. Si bien Argentina tiene una historia relativamente larga y una alta penetración de instrumentos financieros en materia de agricultura en comparación con el resto de la región, la cobertura de estos instrumentos es muy limitada (principalmente para el granizo y algunos cultivos)¹². El hecho de que la penetración sea alta es bueno, ya que facilitará la introducción de instrumentos nuevos como el seguro de ganado, donde el mercado es prácticamente inexistente y está restringido a los accidentes y la mortalidad del ganado.

Desigualdades en la extensión de las explotaciones agrícolas

Las desigualdades en la extensión de las explotaciones agrícolas crean importantes desafíos de distribución para las políticas públicas en el sector agrícola. La extensión promedio de las explotaciones agrícolas en Argentina es de 500 hectáreas (sustancialmente más grandes que el promedio mundial de 10 hectáreas)¹³ pero esto enmascara una distribución sesgada¹⁴. El censo agrícola de 2002 revela que las explotaciones agrícolas

¹² Véase Banco Mundial (2010).

¹³ FAO (2014).

¹⁴ Varios estudios recientes muestran que en las economías de ingreso mediano y alto como EE. UU., Brasil, Canadá, Chile, Alemania y Francia la extensión promedio de las explotaciones agrícolas ha aumentado (FAO, El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 2014). Argentina quizá sea un caso extremo de explotaciones agrícolas muy grandes, en lo que respecta tanto al tamaño de operaciones como a la propiedad. La ampliación del tamaño de operaciones está muy probablemente relacionado con el desarrollo de pools de plantación en la región pampeana.

de menos de 10 hectáreas incluyen al 22% del total de productores que cultivan menos del 1% de la tierra (Cuadro 4.3). Los pequeños agricultores se concentran en Buenos Aires, Misiones, Santiago del Estero, Santa Fe y Corrientes y producen principalmente cultivos hortícolas. Para incrementar la productividad, los productores más pequeños deben estar conectados con las partes más dinámicas e importantes con uso intensivo de capital del sector. Esto significa que la gran cantidad de explotaciones agrícolas pequeñas en regiones donde se observan deficiencias necesitan infraestructura de apoyo, acceso a las finanzas, economías de escala que permitan la integración a cadenas de suministro y acceso a tecnologías de producción de vanguardia.

Sostenibilidad ambiental

Los recursos naturales de Argentina (suelos, bosques y agua) se ven amenazados. Un ejercicio de evaluación reciente sugiere que el costo anual de la erosión del suelo, la pérdida de pastizales y la deforestación es de aproximadamente 3,5% del PIB (Banco Mundial, de próxima aparición). Este valor es elevado si se lo compara con varios otros países de América Latina en los que se realizaron estudios similares aunque es coherente en términos generales con las estimaciones de la iniciativa “Economía de la degradación de la tierra 2008”, que indica que las pérdidas económicas anuales a nivel mundial debido a la deforestación y la degradación de la tierra están entre el 3,3% y el 7,5% del PIB mundial¹⁵. Al mismo tiempo, los análisis recientes sugieren que las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de la agricultura son muy inferiores a las de países comparables (Cuadro 4.5), lo que indica que se necesita una cantidad significativamente mayor de trabajo para comprender las causas de la degradación de recursos. Y, si bien se ha avanzado en algunas áreas como en lo que respecta a la aprobación de leyes para proteger los bosques y controlar la deforestación, se podrían hacer muchas más cosas mediante la conservación del suelo, la ordenación del paisaje y las políticas agrícolas con inteligencia climática.

Opciones de políticas

Responder a los desafíos descritos en la sección anterior permitirá que el sector agrícola cumpla con su

¹⁵ Iniciativa Economía de la degradación de la tierra, 2015.

Cuadro 4.3: La extensión promedio de las explotaciones agrícolas no tiene una distribución uniforme (cantidad de explotaciones agrícolas y superficie, 2002)

Extensión de las explotaciones agrícolas (hectáreas)	Cantidad de explotaciones agrícolas ('000)	Cantidad de explotaciones agrícolas	Superficie cultivada ('000 hectáreas)	Superficie cultivada
Menos de 5	41	14 %	106	< 1 %
de 5 a 10	23	8 %	72	< 1 %
de 10 a 25	40	13 %	537	2 %
entre 25 y 50	34	11 %	575	2 %
entre 50 y 100	35	12 %	1370	4 %
entre 100 y 200	35	12 %	2490	7 %
entre 200 y 500	40	13 %	7963	22 %
Más de 500	50	17 %	22 401	63 %
Total	298	100 %	35 514	100 %

Fuente: Cálculos de los autores basados en datos del INDEC, 2002.

Cuadro 4.4: Las emisiones de gases de efecto invernadero son muy inferiores a las de países comparables (promedios del período comprendido entre 1990 y 2011)

	Toneladas de equiv. de CO2 hectáreas de tierras productivas		Toneladas de equiv. de CO2 toneladas de granos producidos	
	Incluyendo el impacto de los cambios en las tierras forestales*	Sin incluir el impacto de los cambios en las tierras forestales	Incluyendo el impacto de los cambios en las tierras forestales*	Sin incluir el impacto de los cambios en las tierras forestales
Argentina	1,38	0,67	0,42	0,32
Brasil	6,16	1,91	2,27	0,74
Paraguay	3,60	1,73	1,65	0,57
Uruguay	1,07	0,90	0,30	0,47
Francia	4,16	2,26	0,61	0,68

Fuente: Viglizzo, E. (2014) con datos del Banco Mundial, 2014. Nota: *Emisiones o secuestro de carbono por cambios en áreas forestales.

potencial y desempeño un papel de liderazgo sostenible en los mercados internacionales. El Plan Estratégico Agroalimentario 2010 establece una meta de producción de aproximadamente 150 millones de toneladas de granos por año para 2020 (a partir de un valor de referencia de aproximadamente 100 millones de toneladas en 2010). Para lograr esta meta se requiere un crecimiento promedio de 4,5% por año en la producción a partir de 2010. El desempeño, en el punto medio del plan, no se mantiene al nivel de las aspiraciones. La producción promedio creció menos del 3% por año entre 2010 y 2015 (AMIS, 2015). Si se realiza una proyección a futuro, el crecimiento del 3% por año generará un déficit de 25 millones de toneladas (o 50% de los 50 millones de toneladas adicionales previstas en el plan) en comparación con la meta para 2020. El avance hacia el logro de

metas igualmente ambiciosas de producción de leche y carne vacuna durante el mismo período también ha sido desalentador. Si bien se reconoce ampliamente que los planes para 2020 dependen de algunos supuestos importantes relacionados con las condiciones macroeconómicas y los precios de productos básicos, la falta de avances indica que se debe reconsiderar la estructura de incentivos subyacente. En esta sección se describen las opciones de políticas para ayudar a aprovechar las ventajas comparativas del sector y cumplir con su potencial.

Impulso de la producción

La eliminación de aranceles de importación de fertilizantes y agroquímicos permitirá impulsar la productividad a largo plazo. Las importaciones de agroquímicos

y fertilizantes se redujeron un 8,5% en cuanto al valor y un 16,8% en cuanto al volumen durante la primera mitad del año¹⁶. El incremento del 300% en el costo de los agroquímicos que se resaltó anteriormente es una función de los precios relativos de la energía (insumo clave para la fabricación de fertilizantes y plaguicidas) y las restricciones a las importaciones. Los aranceles ad-valorem son de 5% para los fertilizantes y entre 2% y 14% para los agroquímicos¹⁷. Estos aranceles incrementan los impuestos de la agricultura que ya son elevados. Es probable que las reducciones en los ingresos tributarios sean mínimas debido a la reducción de estos aranceles. Es posible que también existan problemas importantes relacionados con la competencia y la estructura del mercado que requieran una investigación más a fondo.

Reducción de los costos de comercialización mediante mejores sistemas de distribución de carga por carretera. Un estudio de próxima aparición sobre los costos de entrega de las exportaciones de soja en el puerto de Argentina revela que, en los principales corredores de exportación, estos costos son, en promedio, 11% más elevados que en Brasil, 10% más elevados que en Paraguay y 50% más elevados que en Australia y Estados Unidos. Esto se debe en gran medida a los costos asociados con el transporte de carga por carretera, que cuesta en promedio US\$ 0,12 por km por los principales corredores de exportación de soja, casi dos veces superior al costo por kilómetro de otros países exportadores importantes como Estados Unidos y Australia (US\$ 0,07 por km)¹⁸. Uno de los problemas más importantes son los costos muy elevados de la congestión que se produce cerca y alrededor de los puertos en la época pico de cosecha, donde los camiones normalmente tienen que esperar dos días para descargar la carga que llevan. El sector público podría tener un rol clave en ordenar la implementación de sistemas de distribución desde las explotaciones agrícolas hacia las zonas de retención periurbanas y hacia los puertos para reducir los costos de congestión en áreas urbanas y también bajar los costos del transporte de carga por carretera.

16 Véase AgroNews (2015)

17 El grupo especial de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) llegó a la conclusión de que los regímenes de otorgamiento de licencias de importación representan una violación a los acuerdos comerciales y el Órgano de Apelación ratificó esta decisión. Argentina notificó a la OMC que eliminará el régimen antes del 31 de diciembre de 2015.

18 Otra importante fuerza impulsora de costos pueden ser los altos salarios de los conductores de camiones, que, según se informó, son muy superiores a los de trabajadores con calificaciones similares de otros países.

Reducción de los costos de comercialización mediante la subasta de atracaderos. Los barcos que esperan atracaderos en Nueva Palmira y Rosario suelen tener demoras de hasta 20 días, lo que, en última instancia, ayuda a reducir los precios en la explotación agrícola. Esto se podría abordar mediante la implementación de sistemas de subasta de atracaderos, como los que se utilizan en los puertos de granos en el oeste y el sur de Australia. En estos programas, los exportadores se presentan a las licitaciones para adquirir capacidad naviera en determinados momentos. Las primas que se pagan por estas licitaciones se suman y se promedian, y la "prima promedio" se reintegra a los exportadores en función del volumen transportado. Los exportadores solo tienen derecho a recibir el reintegro completo si transportan los compromisos asumidos. Se están creando mercados secundarios para vacantes, para los casos en los que un exportador haya ganado la licitación pero en el momento pertinente no tenga granos para exportar. Los sistemas han permitido evitar satisfactoriamente que los barcos tengan que hacer cola para usar los atracaderos en época pico, y no se le agrega nada al costo promedio para usar los atracaderos.

Fomento de la inversión

Eliminación de aranceles de exportación. El análisis anterior demuestra que los aranceles de exportación desempeñan una función importante para reducir la inversión en el sector. La simulación de la eliminación de todos los aranceles de exportación (excepto para la soja, que está eliminando a razón de 5% por año) sugiere un aumento del 11% en la generación de puestos de trabajo o aproximadamente 500.000 puestos nuevos para 2019 (Cuadro 4.4)¹⁹. Esta cifra es mayor que la que podría esperarse debido a que en los últimos años se produjeron importantes despidos en el sector a causa de la combinación entre el debilitamiento de los precios de productos básicos y el clima de inversión. Un hecho importante es que el impacto del aumento de la actividad agroindustrial sobre el empleo requiere un estudio más a fondo debido al alto nivel de informalidad en el sector. La eliminación de aranceles de exportación también

19 Las simulaciones de Nogues (2015) se basan en una elasticidad del empleo para el PIB de la agroindustria de 0,6 entre 2003 y 2006, cuando los aranceles de exportación eran bajos y los precios de productos básicos estaban aumentando. Las estimaciones sobre la elasticidad en años más recientes cuando los aranceles de exportación eran altos están más cerca del 0,2 %, lo que concuerda con las obras que indican que el crecimiento de la agricultura en países de ingreso mediano incluso puede estar relacionado con una reducción en el nivel de empleo del sector.

Cuadro 4.5: Se espera que el empleo se incremente gracias a la eliminación de los aranceles de exportación ('000 empleados)

	2010	2013	2019	2019/2013
Cultivos	808	846	1011	20 %
Ganadería/lácteos	920	871	1023	15 %
Economías regionales	1146	983	1154	17 %
Máquinas agrícolas	41	46	55	20 %
Empleo del sector	2915	2746	3245	18 %

Fuente: Nogues (2015).

motivará a los productores para vender las cosechas que tenían almacenadas y, de este modo, se generarían ingresos por exportaciones de inmediato.

Reemplazo de los aranceles de exportación por formas de impuestos más compatibles con los incentivos.

El sistema actual de aranceles de exportación es una fuente importante de ingresos fiscales que se genera a un costo administrativo relativamente bajo. Para eliminarlo, se deben considerar atentamente las alternativas que permiten que el Gobierno siga generando ingresos tributarios y, al mismo tiempo, minimice las distorsiones en las decisiones relacionadas con la producción. Una alternativa compatible con los incentivos consiste en reemplazar los aranceles de exportación por un impuesto territorial. A su vez, esto también permitiría mejorar la transparencia y, por ende, la planificación de los productores, ya que sus efectos sobre la producción, los incentivos y la asignación de recursos son neutrales. Para introducir un impuesto territorial se debe invertir en la tecnología necesaria para administrar el sistema nuevo. La economía política de la introducción de dicho impuesto, sin embargo, es muy complicada, y ya fracasó en Argentina.

La eliminación de las cuotas sobre la carne vacuna, el maíz y el trigo mejorarán los incentivos a la producción a largo plazo, pero debe estar acompañada por medidas de mitigación para proteger a los pobres contra los aumentos de los precios de los alimentos.

Como se destacó anteriormente, las cuotas a la exportación se han usado para administrar la inflación del precio de los alimentos. La medida en la que estas cuotas influyen sobre los precios que pagan los consumidores es motivo de debate y los impactos a largo y corto plazo suelen diferir. A corto plazo, las estimaciones sugieren que la reducción o eliminación de las cuotas sobre la carne vacuna y el maíz puede causar un aumento

de entre un 6% y un 18% en la inflación de la canasta de alimentos y esto será particularmente perjudicial para los pobres²⁰. Las alternativas a corto plazo para abordar estos efectos sobre los precios al consumidor incluyen facilitar las importaciones y fortalecer las redes de seguridad²¹.

Reducción del impacto de las perturbaciones experimentadas por la producción

Controlar las perturbaciones experimentadas por la producción inducidas por fenómenos climáticos adversos a corto plazo ayudará a proteger los ingresos y aumentar la inversión.

Durante mucho tiempo, los Gobiernos a nivel federal y provincial se han limitado a brindar apoyo en casos de emergencia. Argentina opera un Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios para los productores ganaderos y de cultivos que utiliza fondos de aproximadamente US\$ 150 millones por año. Los criterios para compensar a los productores no son claros, y los montos son limitados y suelen entregarse tarde; además, en el caso de la ganadería, suelen ser equivalentes a la desgravación tributaria sobre las ventas obligadas de ganado en caso de que se produzcan grandes sequías. Para mitigar el impacto de la volatilidad de los ingresos inducida por las sequías y otros peligros naturales, es sumamente importante tener una mejor estructura financiera para los programas de respuesta ante emergencias (mediante criterios más transparentes y la clasificación y transferencia de riesgos) e inversiones en investigación y desarrollo²² de productos de

20 Nogues, 2015.

21 Véase Nogues y Porto 2007 y Krivonos y Dawe 2014.

22 Esto incluiría una planificación innovadora del uso de la tierra y modelos hidrológicos geoespaciales para simular casos de sequías e inundaciones y evaluar los impactos relacionados con el tiempo y el espacio para facilitar la identificación y la priorización de inversiones en adaptación al cambio climático.

Recuadro 4.1: ¿Qué puede aprender Argentina de la experiencia internacional con los seguros agrícolas?

Un análisis de 2010 sobre la experiencia a nivel mundial con los seguros agrícolas pone de manifiesto que la mayoría de los países en desarrollo fueron testigos de un cambio en los seguros agrícolas, que, a partir de la década de 1990, pasaron de la esfera pública a basarse en el mercado. Los Gobiernos promovieron los seguros agrícolas mediante el sector de seguros comerciales, por lo general, con alianzas público-privadas. A pesar de este aumento reciente, la penetración sigue siendo mucho mejor que lo que podría esperarse. El análisis revela varias lecciones importantes, entre las que se incluyen las siguientes: 1) el seguro agrícola demora mucho tiempo en funcionar satisfactoriamente: 2) los productos de indemnización basados en resultados son complejos y suelen estar asociados a tasas de interés con primas más altas (porque brindan cobertura contra todo riesgo para los cultivos asegurados) y su administración es más costosa debido a los requisitos asociados con la medición previa a las inspecciones y en el campo para evaluar las pérdidas: 3) el seguro multiriesgo para cosechas para productores individuales puede estar sujeto a una selección adversa y a riesgo moral: 4) los canales de entrega dependen en gran medida de los mercados de seguros privados: 5) los reaseguros agrícolas se compran principalmente a reaseguradoras privadas: 6) las subvenciones de las primas son la forma más común de intervención pública pero no siempre son una condición previa para la elevada penetración, y 7) los altos niveles de subvenciones de las primas no son un requisito previo para la suscripción de un seguro.

Fuente: Banco Mundial, 2010.

seguro agrícola para los subsectores y las regiones desatendidos. En el recuadro 4.1 se resumen las lecciones clave de un análisis de 2010 sobre la experiencia a nivel mundial en mercados con seguro agrícola.

Proporción de ayuda pública a los productores más pequeños

Se debe mejorar la información disponible sobre la población rural y el sector agrícola. Los datos sobre los medios de subsistencia en las zonas rurales y los patrones de uso de la tierra están desactualizados debido a que el último censo rural se realizó en 2002. Los datos más recientes de las encuestas de hogares están limitados a las áreas urbanas. Hay una necesidad urgente de realizar un nuevo censo agrícola y recopilar datos actualizados sobre los medios de subsistencia en las zonas rurales para poder realizar una adecuada medición del bienestar y poder crear sistemas de focalización.

Se debe facilitar la adopción de tecnología, especialmente entre los pequeños productores. Si bien todos los productores se beneficiarán del acceso a una mejor tecnología, esto afecta principalmente a las inversiones en investigación y desarrollo agrícola, que son los princi-

pales factores del aumento de la productividad. El ejemplo más importante es un servicio de extensión provincial a nivel de las explotaciones agrícolas, pero también puede incluir avances en tecnología relacionados con el transporte, almacenamiento y procesamiento; manipulación más segura de agroquímicos, y estándares sanitarios y fitosanitarios. Esto último suele representar un obstáculo para la expansión de las explotaciones agrícolas de los pequeños agricultores o su integración en cadenas de valor. Además de los impactos directos sobre los pequeños productores, hay impactos indirectos como los efectos sobre el precio de los alimentos y sobre los salarios y el empleo, todos los cuales benefician a los pequeños productores. Por ejemplo, hay tres intervenciones tecnológicas disponibles para mejorar la eficacia de las aplicaciones de fosfato y se pueden difundir fácilmente a los pequeños productores. Estas intervenciones son las siguientes: 1) un mayor análisis del suelo para que la aplicación de fósforo coincida con los niveles del suelo y las necesidades de las plantas (los análisis actuales del suelo son muy pocos en comparación con Brasil); 2) la utilización de un sistema de bandas anchas en lugar del uso de fertilizantes fosfatados a voleo incrementa el rendimiento de los cultivos y; 3) el uso de fosfato de roca, que es menos costoso, en lugar

de fertilizantes con compuestos de fósforo que son más costosos, puede incrementar la productividad y tener un efecto residual importante.

Protección del medio ambiente

Se deben proteger el suelo, el paisaje y los recursos hídricos para garantizar la sostenibilidad. A menos que se empleen las medidas de mitigación apropiadas, el aumento de la producción y el fomento de la inversión representarán una amenaza para el suelo, el paisaje y los recursos hídricos que son clave para la sostenibilidad. Si bien, en términos generales, Argentina cuenta con planes bien desarrollados para la gestión sostenible de estos recursos naturales, es sumamente importante destinar los recursos humanos y financieros necesarios para la implementación de los planes. Por ejemplo, en el caso de la silvicultura, el Fondo Forestal se financia con el impuesto a la exportación de soja. En la práctica, aún no se han asignado todos los fondos debido a que hay distintas prioridades que pugnan por recursos limitados. La eliminación del impuesto a la exportación de soja es una oportunidad para identificar fuentes de financiamiento menos discrecionales y más sostenibles para respaldar la protección forestal. Los posibles cambios en el sistema tributario también representan una interesante oportunidad para replantear los incentivos en torno a diversas metas de conservación del paisaje. Por ejemplo, en algunos países, los impuestos territoriales están exentos o se reducen una vez que se verifica el cumplimiento con las medidas de conservación y, en otros, los productores cobran una prima por adoptar prácticas de conservación. Otro ejemplo importante es la obra actualmente en marcha financiada mediante el Fondo de Adaptación para combatir la desertificación en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires. En el futuro, se deben identificar recursos para ampliar los enfoques desarrollados en virtud de este programa piloto e incluir otras áreas afectadas por la desertificación.

Matriz de opciones de políticas a corto y mediano plazo

Opciones de políticas a corto plazo	Consideraciones técnicas y de economía política
Reducir los aranceles de importación de fertilizantes y agroquímicos.	El grupo especial de solución de diferencias de la OMC llegó a la conclusión de que las barreras para la importación representan una violación a los acuerdos comerciales y el Órgano de Apelación ratificó el veredicto. Argentina notificó a la OMC que eliminará la política antes del 31 de diciembre de 2015.
Controlar las perturbaciones adversas experimentadas por la producción a corto plazo.	Se deben mejorar la transparencia y el flujo de fondos para los programas de respuesta ante emergencias.
Eliminar las cuotas a la exportación de carne vacuna, maíz y trigo.	Se ha determinado que las cuotas para algunos bienes no son eficaces para mantener la asequibilidad de la canasta de alimentos; por lo tanto, se deben implementar estrategias para proteger a los pobres.
Eliminar los aranceles de exportación de cultivos para las economías regionales.	El impacto fiscal es relativamente bajo.
Reducir o eliminar los aranceles de exportación de cultivos determinados.	Para reducir los aranceles de exportación se deben identificar otras fuentes de ingresos fiscales para compensar los posibles déficits.
Opciones de políticas a mediano plazo	Consideraciones técnicas y de economía política
Mejorar la disponibilidad de datos a nivel de los hogares rurales y datos del censo agrícola.	Se puede implementar fácilmente. Requiere cierto nivel de diseño técnico.
Facilitar la adopción de tecnología entre los pequeños productores.	El desafío es garantizar el financiamiento sostenible de inversiones en investigación agrícola y servicios de extensión a nivel provincial.
Diversificar los productos de seguro disponibles en el mercado para lograr una mejor satisfacción de las necesidades de los productores.	Se deben identificar las restricciones normativas que han de superarse para que el mercado se desarrolle.
Reducir los costos del transporte de carga por carretera con mejores sistemas de distribución y reducir los costos de envío mediante la subasta de atracaderos.	Representa un posible desafío debido a los sindicatos del transporte de carga por carretera y de transporte marítimo.
Promover la conservación ambiental.	Se requieren mecanismos de financiamiento más innovadores.

Bibliografía

- AgroNews. (2015). <http://news.agropages.com/News/NewsList---178---Companies.htm>
- Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores. <http://www.anfavea.com.br/>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015).
- Banco Mundial (de próxima aparición). Análisis ambiental de país.
- Banco Mundial (de próxima aparición). From Farm to Market: Soybean Marketing Costs in the Southern Cone.
- Banco Mundial. (2010). Agricultural insurance in Latin America: developing the market.
- Banco Mundial. (2013). Climate Smart Agriculture Profile 2013
- Banco Mundial. (2015). Food Price Watch.
- Bolsa de Cereales. (2015). <http://www.bolsadecereales.com/>
- Calzada, J. y G. Rossi. (2015). "¿Cuál es el costo fiscal de eliminar los derechos de exportación al campo?". En *Bolsa de Cereales de Rosario*, Informativo semanal, 1706 [en línea] (www.bcr.com.ar)
- Cristini, M.; O. Chisari y G. Bermúdez. (2009). "Políticas macroeconómicas y agrícolas, adopción de tecnología y desarrollo agroindustrial en la Argentina: la evidencia histórica y actual. *Revista Argentina de Economía Agraria*. volumen XI. número 1. Primavera de 2009.
- Iniciativa Economía de la degradación de la tierra. (2015). *Report for policy and decision makers: Reaping economic and environmental benefits from sustainable land management*. [en línea] www.eld-initiative.org.
- Lema. (2015). Informe preliminar presentado ante el Banco Mundial.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010/2016*. versión 2.
- Nogues. (2015). Informe preliminar presentado ante el Banco Mundial.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2015). [en línea] <http://www.bolsadecereales.com/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2012. *Agricultural Outlook*. <http://www.agri-outlook.org/>
- Regúnaga, M., T. Rodríguez. (2015). *Argentina's Agricultural Trade Policy and Sustainable Development*; Issue Paper n.º 55; International Centre for Trade and Sustainable Development, Ginebra, Suiza, www.ictsd.org. Banco Mundial. 1991. *Lessons of Tax Reform*.
- RETA. (2015). <http://www.bolsadecereales.com/retaa>
- Sistema de información sobre mercados agrícolas. 2015. <http://www.amis-outlook.org/>
- Souto, G. (2004) "Potencialidades y limitantes para la expansión de la Agricultura de secano en Uruguay. Una aproximación desde la disponibilidad de suelos aptos". XXXV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria, Mar del Plata, (2004).
- Sturzenegger. (2015). Informe preliminar presentado ante el Banco Mundial.
- Vasallo, M. (2010): *Dinámica y Competencia intrasectorial en el agro. Uruguay 2000-2010*. FAGRO-Udelar. Montevideo [en línea]. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/handle/123456789/3870>

5. Inversión en la anticuada infraestructura de Argentina¹

Luis Andrés, Daniel Benítez, Julian Lampietti, Verónica Raffo y Virginia Ziulu

Resumen

En varios países se ha demostrado que la inversión en infraestructura aumenta el crecimiento y la competitividad, a la vez que reduce la desigualdad. Si bien Argentina tiene un acceso a la infraestructura superior al promedio del resto de la región, enfrenta importantes desafíos en lo que respecta al nivel y la calidad de la infraestructura. El nivel de las inversiones está próximo al promedio regional, pero muy por debajo del de las principales economías de Asia. Lo que es más importante, la calidad se ha reducido, y los recursos invertidos no producen los resultados previstos. Entre las limitaciones que enfrenta la inversión en infraestructura en Argentina, se incluyen las perspectivas económicas mundiales desfavorables, el costoso acceso a los mercados de capital y los problemas fiscales. En esta nota se proponen medidas para ayudar a reducir estas limitaciones a través de más y mejores instituciones, planificación y financiamiento.¹

¹ El equipo desea agradecer a Jorge Araujo, Gonzalo Arauz, Santiago Arias, Marianne Fay, Doyle Gallegos, Juan Gaviria, Guillermo Mingola, Zafer Mustafaoglu, Christophe Prevost, María Catalina Ramírez y Lucia Spinelli por sus aportes y sugerencias en las versiones anteriores de esta nota.

Para cerrar la brecha de infraestructura, se deben destinar más fondos a ésta. Los cuantiosos subsidios a la energía y el transporte han ampliado aún más la brecha entre la demanda y la oferta, a la vez que agravan los problemas relacionados con la calidad de los servicios. Reorientar el gasto hacia los gastos de capital, asegurándose al mismo tiempo de proteger a los pobres, dará gran impulso a corto plazo al financiamiento para infraestructura. En otros países que enfrentaron problemas similares, se observó que el financiamiento para infraestructura provenía principalmente de los recursos públicos, y que la proporción de financiamiento privado solo se incrementaba con el tiempo. Por lo tanto, la movilización de capital público y privado local para la inversión en infraestructura es fundamental, posiblemente a través de instituciones como bancos nacionales de desarrollo o fondos fiduciarios específicos. La experiencia internacional pone de relieve la necesidad de contar con un sólido marco institucional y de gestión cuando se avanza en esta dirección. A mediano plazo, la mejora del ambiente empresarial facilitará la eventual inyección de capital extranjero. Entre las medidas tempranas importantes para mejorar el financiamiento, la planificación y las instituciones, se incluyen la redacción de una nueva ley de alianzas público-privadas (APP), la mejora del marco institucional y de regulación para las empresas de servicios públicos, y el establecimiento de una unidad de APP específica capaz de supervisar el proceso de inversión y asimilar las enseñanzas importantes recogidas en el plano internacional. La experiencia en Argentina con la participación del sector privado también puede contribuir a la elaboración de un marco de inversiones más sólido.

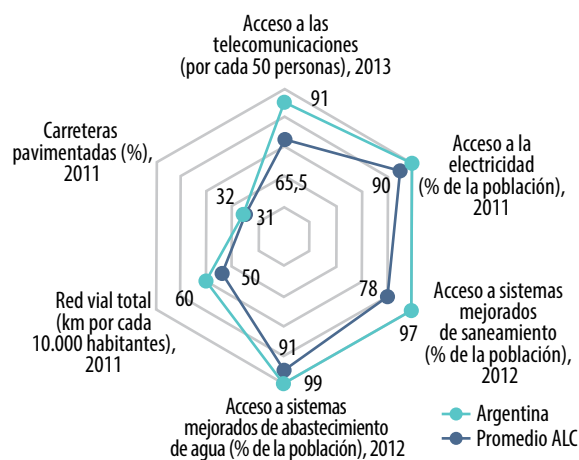
La vasta superficie geográfica y la población sumamente concentrada de Argentina, que recibe los servicios de una infraestructura marcadamente radial y una estructura federal, plantean desafíos singulares para la planificación y las instituciones de infraestructura. Esto significa que las actividades de planificación deben centrarse en la calidad y la capacidad de los principales corredores de infraestructura, y resolver los obstáculos que tienen efectos secundarios en toda la red y garantizar el acceso y la conectividad en las zonas en que existen deficiencias. La estructura federal genera una capacidad heterogénea a nivel de las instituciones subnacionales para preparar, ejecutar y regular las inversiones en infraestructura. Para abordar estos desafíos, se debe prestar atención sistemáticamente al fortalecimiento de la capacidad a nivel subnacional

y, al mismo tiempo, hacer hincapié en la mayor transparencia de la gestión de los entes reguladores y las empresas estatales.

Introducción

En varios países se ha determinado que la inversión en infraestructura aumenta el crecimiento y la competitividad, a la vez que reduce la desigualdad. Existe un volumen considerable de documentación en la que se señala que la infraestructura, por ejemplo, en los sectores de energía, transporte y telecomunicaciones, influye poderosamente en la productividad de las inversiones y la competitividad de una economía (Banco Mundial, 2014). Las conclusiones de otro estudio² indican lo siguiente: i) el nivel (o la cantidad) de infraestructura tiene un efecto positivo considerable en el crecimiento económico a largo plazo; ii) el nivel y la calidad de la infraestructura tienen un fuerte efecto negativo en la desigualdad de ingresos; iii) la infraestructura tiene efectos causales en el crecimiento y la desigualdad, y iv) la infraestructura aumenta el crecimiento y reduce la desigualdad de ingresos. La infraestructura física, por ejemplo, las carreteras, la electricidad y los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento, también brinda servicios que contribuyen directamente a la calidad de vida y, por ende, incrementan el bienestar de los hogares, especialmente entre los pobres. En segundo lugar, los servicios de infraestructura ayudan a aumentar los ingresos de los hogares y, por lo tanto, su bienestar

Gráfico 5.1: Argentina supera el promedio regional en el acceso a la infraestructura



Fuente: Adaptado de Indicadores del Desarrollo Mundial, (Banco Mundial, 2015).

2 Calderon y Servén (2014).

Cuadro 5.1: La calidad de la infraestructura se ha reducido en Argentina

	Argentina	Chile	Brasil	Colombia	México	Corea	China
2014-15	123	50	120	108	69	23	64
2013-14	120	45	114	117	66	23	74
2012-13	112	31	107	108	65	22	69
2011-12	108	32	104	95	73	18	69
2010-11	102	24	84	97	79	12	72
2009-10	94	23	81	83	71	20	66
2008-09	89	29	98	84	76	18	58
2007-08	80	30	97	89	69	19	65
2006-07	61	29	83	82	59	25	66
Dif. 2006-15	-62	-21	-37	-26	-10	2	2

Fuente: Informes Sobre la Competitividad Mundial 2006-15. (Foro Económico Mundial).

(por ejemplo, el acceso al mercado para los productos de los hogares y los puestos de trabajo creados por la construcción y la operación de los proyectos de infraestructura). En tercer lugar, la inversión en infraestructura impulsa el crecimiento económico, lo que se traduce en el bienestar de los hogares. La infraestructura es un componente doblemente beneficioso fundamental para el crecimiento y la reducción de la pobreza.

Argentina es un país de ingreso mediano con un acceso a la infraestructura superior al promedio, en comparación con el resto de la región. El acceso a las telecomunicaciones, la electricidad, los sistemas mejorados de abastecimiento de agua y saneamiento y las carreteras pavimentadas en Argentina supera el promedio regional (Gráfico 5.1). Los altos niveles de acceso son una función de la categoría de país de ingreso mediano con una prolongada trayectoria de inversión en infraestructura. Por ejemplo, Argentina ocupa el primer lugar en América Latina y el Caribe con una red ferroviaria de 28.000 kilómetros, que es esencial para un país exportador de productos básicos. Sin embargo, solo 18.000 kilómetros de la red están en funcionamiento actualmente, lo cual indica que existen graves problemas de calidad. Los altos niveles de acceso a la infraestructura brindan una importante plataforma potencial para crecer, ser competitivo y reducir la desigualdad.

Si bien el acceso a la infraestructura se mantiene elevado, la calidad se ha reducido. En 2014, las clasificaciones del Foro Económico Mundial de la calidad de la infraestructura de Argentina eran inferiores a las de Brasil, Colombia, Chile y México (Cuadro 5.1). Tam-

bién eran muy inferiores a las de China y Corea. Algo todavía más alarmante es la percepción de una reducción de la calidad durante la última década. De 2006 a 2015, Argentina ha retrocedido continuamente en las clasificaciones del Foro Económico Mundial de calidad de la infraestructura, y ha perdido 62 puestos, al caer del 61 al 123. Esto es más grave que el caso de los países utilizados como criterio de comparación de América Latina y el Caribe, que también han retrocedido, y de los países como China y Corea, que han avanzado. Los ferrocarriles son un ejemplo importante. La calidad de los ferrocarriles disminuyó de 2,0 a 1,7 de 2009 a 2015, lo que ha erosionado aún más las ventajas competitivas del país en comparación con otros exportadores de productos básicos más importantes, como Brasil y México. Es posible que la anticuada infraestructura también afecte la competitividad, ya que Argentina ocupa los puestos 99 y 83 de 144 en lo que se refiere a la infraestructura de transporte y la electricidad y la telefonía (*Índice de Competitividad Mundial*, 2014). Existen varias explicaciones plausibles para la falta de avance en la calidad, entre las que se incluyen el nivel insuficiente de inversión en los sectores de infraestructura, el hecho de que las instituciones de infraestructura desempeñan un papel más débil en la planificación y la regulación, y la gestión y el mantenimiento deficientes de los bienes de infraestructura.

También existen importantes disparidades en el acceso a la infraestructura básica y en su calidad. El acceso a servicios mejorados de agua y saneamiento es marcadamente peor en las zonas rurales y en las provincias más pobres; en 2010, por ejemplo, y en las tan

solo el 18,6 % de los hogares tenía acceso a servicios mejorados de saneamiento en la provincia norteña de Misiones. La electrificación de zonas rurales está atrasada debido a los obstáculos de una geografía extensamente dispersa y a la falta de inversión en nuevos sistemas de transmisión y distribución. Los deteriorados servicios de transporte continúan creando dificultades para la población, en especial, en el Área Metropolitana de Buenos Aires y en las zonas más pobres de la región del noreste. Aproximadamente el 45% de las personas que utilizan el transporte público en el Área Metropolitana de Buenos Aires se encuentran en los dos quintiles más bajos de la distribución del ingreso. La región del Norte Grande está muy rezagada respecto de otras zonas del país en lo que concierne a la cantidad de kilómetros de carretera pavimentados por cada 1.000 habitantes, tanto en las carreteras nacionales (1,32 kilómetros/1.000 habitantes en el Norte Grande frente a 2,42 kilómetros/1.000 habitantes en las otras regiones, excluidas las provincias del Norte Grande) como en las provinciales (1,15 kilómetros/1.000 habitantes en el Norte Grande frente a 2,36 kilómetros/1.000 habitantes en las otras regiones).

La combinación de las perspectivas económicas mundiales desfavorables y las limitaciones fiscales a corto plazo pone de relieve la necesidad de identificar nuevas fuentes de financiamiento de infraestructura y, a la vez, aumentar la eficiencia de las inversiones a través de la mejora de la planificación y las instituciones. En el resto de esta nota, se examinan los principales desafíos de infraestructura relacionados con el financiamiento, la planificación y la gestión de la infraestructura. Posteriormente, se recomienda un enfoque adaptado al contexto para abordar los desafíos de invertir en una infraestructura anticuada en un entorno

con recursos limitados. Esto incluye aprovechar mejor las fuentes nuevas y existentes de financiamiento para aumentar la inversión en infraestructura, concentrar los limitados recursos en las operaciones y el mantenimiento, en especial, en los principales corredores de exportación, y mejorar la transparencia de la regulación de las empresas de servicios públicos.

Principales desafíos de la infraestructura

Financiamiento de la infraestructura

Argentina enfrenta importantes desafíos relacionados con el nivel y la calidad de las inversiones en infraestructura. Si bien entre 2005 y 2015 hubo numerosos recursos disponibles para aumentar la inversión en infraestructura, se dio prioridad a otros gastos públicos antes que a la inversión pública. Asimismo, el financiamiento del consumo puede haber agravado el déficit de financiamiento al aumentar la brecha entre la oferta y la demanda de infraestructura, y la brecha no se cerró mediante el financiamiento privado, que se redujo continuamente en casi todos los sectores desde el año 2000.

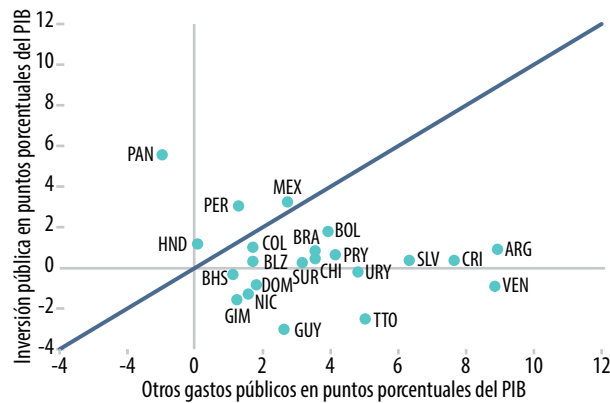
En los últimos años, los niveles de inversión en infraestructura fueron similares a los del promedio regional; sin embargo, esto no ha sido suficiente para recuperar el terreno perdido durante la última década. De 2002 a 2004, la inversión en infraestructura se situó en un punto porcentual por debajo del promedio regional (Cuadro 5.2) mientras Argentina se recuperaba de la crisis de 2002. De 2006 a 2010, gracias al fuerte crecimiento, Argentina logró superar el promedio regio-

Cuadro 5.2: Inversiones totales desiguales en infraestructura de Argentina (porcentaje anual del PIB)

	1996-98	1999-01	2002-04	2005-07	2008-10	2011-12
América Latina y el Caribe	3,2	3,6	2,2	2,3	3,2	3,3
Argentina	4,4	3,8	1,2	2,8	3,4	3,0
Brasil	3,2	5,6	2,9	2,4	3,2	3,4
México	1,3	1,4	1,7	1,4	3,0	3,3
Chile	5,6	6,7	2,7	2,8	2,8	2,7
Colombia	4,7	2,8	2,3	2,6	3,5	3,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (EIL-LAC-DB) (2014). Nota: Este porcentaje incluye las inversiones públicas y privadas.

Gráfico 5.2: Argentina priorizó el gasto público antes que la inversión pública (puntos porcentuales del PIB, 2007-14)

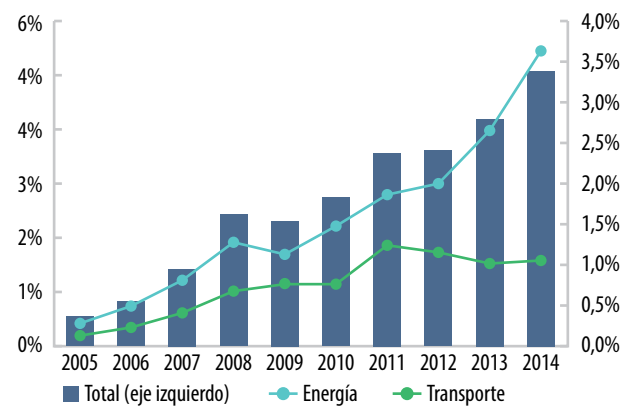


Fuente: Banco Mundial, Oficina del Economista en Jefe para América Latina y el Caribe (2015). Cálculo del Banco Interamericano de Desarrollo y fuentes nacionales.

nal por casi medio punto porcentual del producto interno bruto (PIB). Sin embargo, la calidad de la infraestructura medida a través de las percepciones de los usuarios se redujo, como se muestra en el Cuadro 5.1. La demanda de infraestructura superó la oferta cuando la economía alcanzó su punto máximo. El creciente número de cortes de energía eléctrica no previstos, junto con el racionamiento programado de la oferta de gas natural para los grandes consumidores, han contribuido al desempeño deficiente de la infraestructura. Argentina deberá asignar numerosos recursos en la próxima década para hacer frente a la falta de inversiones suficientes, lo que constituye un desafío, dado que los recursos necesarios probablemente sean importantes para un país exportador de productos básicos caracterizado por una infraestructura radial y regiones en las que existen deficiencias.

Durante la última década, se dio prioridad a otros gastos públicos antes que a la inversión pública. De 2007 a 2014, la economía alcanzó, en promedio, un 4,1% de aumento del PIB, con un punto máximo de más del 9% en términos reales (Indicadores del Desarrollo Mundial 2015). Si bien el crecimiento fue elevado (aunque irregular), se dio prioridad a otros gastos públicos (impulsados por los subsidios a la energía y el transporte) antes que a la inversión pública (Gráfico 5.2). Durante este período, los gastos públicos aumentaron a casi 9 puntos porcentuales del PIB, mientras que la inversión pública fue menos de 1 punto porcentual del PIB. Otros países de América Latina y el Caribe, como Honduras, México, Perú y Panamá, le dieron prioridad

Gráfico 5.3: Subsidios como porcentaje del PIB, 2005-14

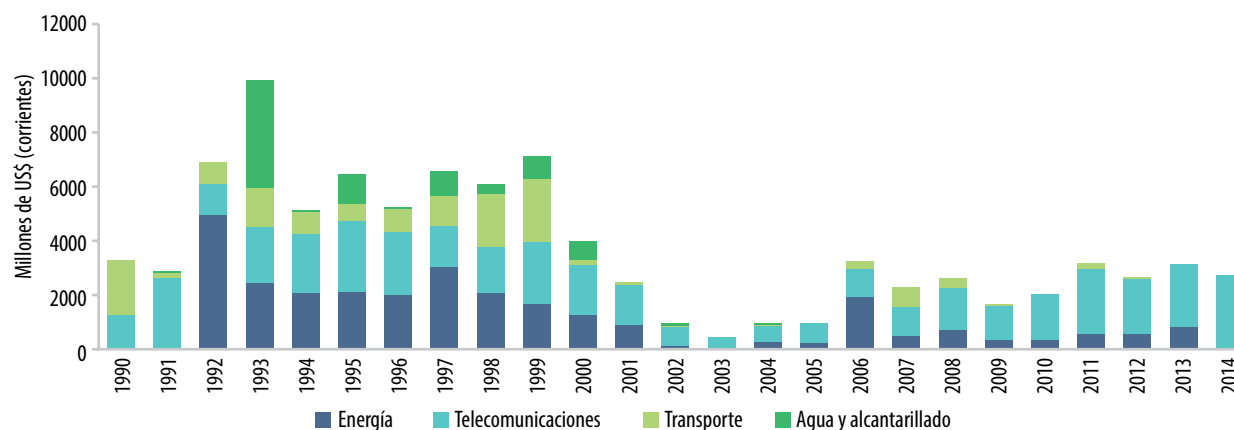


Fuente: Personal del Banco Mundial según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), y la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).

a la inversión pública antes que a otros gastos públicos. Mediante la inversión en infraestructuras que posibilitan el crecimiento, estas economías lograron crear reservas para ayudar a reducir la inestabilidad y aumentar la competitividad.

Es posible que la composición del gasto público profundice la brecha entre la demanda y la oferta de infraestructura. Al principio del milenio, se hizo un esfuerzo consciente por lograr que los precios de la infraestructura fueran asequibles para una gran parte de la población, a fin de facilitar la recuperación. Pese a la notable recuperación, este enfoque no se ha ajustado a lo largo del tiempo, y la proporción del gasto público que impulsa el consumo de los servicios de infraestructura, en especial, en el transporte y la energía, aumentó del 0,4% del PIB en 2005 al 4,7% del PIB en 2014 (Gráfico 5.3). Si bien esto continúa teniendo un importante efecto positivo de corto plazo en el bienestar, posee el doble efecto de apartar recursos valiosos de la inversión necesaria para recuperar el terreno perdido y, a la vez, crear un exceso de demanda. Para satisfacer el exceso de demanda, se necesitan niveles aún más elevados de inversión, de lo contrario, si no existen recursos suficientes disponibles, se consumen las reservas disponibles y se pone en riesgo la sostenibilidad.

El programa de subsidios a los combustibles de Argentina representa aproximadamente el 10% del gasto público. Los subsidios a los consumidores devoran cinco veces más recursos que el programa de respaldo

Gráfico 5.4: Se ha reducido la participación privada en el financiamiento de infraestructura (millones de US\$)

Fuente: Base de datos sobre proyectos de participación privada en infraestructura, del Servicio de Asesoramiento para Infraestructura Pública y Privada (PPIAF).

a los ingresos, sello distintivo del Gobierno³. Muchos países destinan gran parte del presupuesto público a subsidios amplios diseñados para reducir los precios al consumidor de bienes y servicios básicos como los alimentos, los combustibles y el transporte público. Sin embargo, estos programas, que en principio son asequibles, a menudo se tornan costosos y difíciles de revocar, y apartan recursos valiosos de las necesidades de inversión importantes. El gasto público total en subsidios e inversiones ascendió al 6,6% del PIB en 2012, y posiblemente haya sido superior al 8% en 2014, dado que se incrementaron aún más los subsidios a la infraestructura (Banco Mundial, 2015). Por lo tanto, si bien el gasto total es similar a las cifras de inversión en infraestructura observadas en algunos de los principales países de Asia oriental, el tipo de gasto en Argentina muestra un sesgo muy marcado hacia el consumo, en lugar de la inversión.

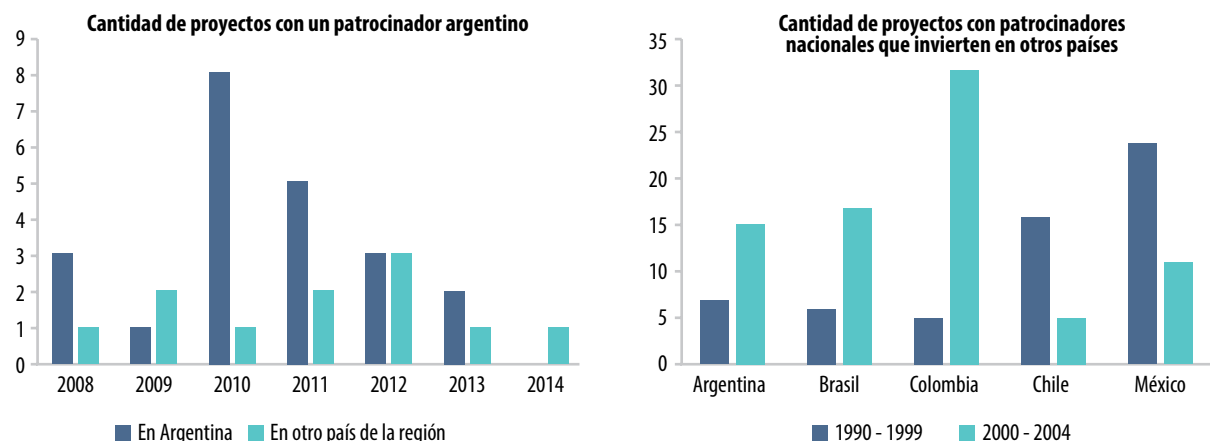
El sector privado no reduce la brecha entre la oferta y la demanda. Las inversiones financiadas por el sector privado, cuando se las identifica y se las implementa correctamente, pueden complementar las inversiones financiadas por el sector público. El financiamiento privado de la infraestructura en Argentina se redujo en forma sostenida desde el comienzo del milenio, y cayó de un máximo de alrededor de US\$ 10.000 millones en 1993 a US\$ 3.000 millones en 2014 (Gráfico 5.4). Esto indica que el sector privado podría desempeñar un papel importante en el financiamiento de la brecha de infraestructura. Los programas activos tendientes

a atraer financiamiento privado para infraestructura han sido limitados. La excepción es el sector de las telecomunicaciones, donde la inversión privada ha desempeñado una función más prominente en el financiamiento de las líneas troncales de cables de fibra óptica en todas las ciudades principales, y donde las tasas de uso son la principal fuente de fondos. Actualmente, Argentina tiene 10 millones de líneas fijas de teléfono en uso y 58,6 millones de líneas celulares, y ocupa el tercer puesto por cantidad de líneas en América Latina y el Caribe, después de Brasil y México. En el país, existen 11,2 millones de computadoras conectadas a Internet (hosts) y 13,7 millones de usuarios de Internet. No obstante, los problemas relativos al alcance de los datos, las llamadas interrumpidas o la pérdida total de la cobertura inalámbrica son comunes en la capital, Buenos Aires, y la zona urbana circundante.

Sin embargo, existe financiamiento privado disponible, ya que algunas empresas argentinas han patrocinado proyectos de infraestructura en otros países de la región desde 2008. Las mayores economías de una región a menudo incluyen importantes inversiones de países vecinos. Colombia, Brasil y Argentina muestran un aumento de la cantidad de patrocinadores nacionales que invierten en otros países, mientras que en Chile y México se observa un descenso (Gráfico 5.5). Los proyectos de infraestructura de Argentina de los últimos cinco años no incluyen patrocinadores extranjeros como asociados estratégicos. Solo algunos patrocinadores nacionales invirtieron en proyectos de renovación y expansión de capacidad que demuestran la complejidad de sus inversiones y la falta de nuevas oportuni-

3 Bril-Mascarenhas, T. y A. E. Post (2014), *Policy Traps: Consumer Subsidies in Post-Crisis Argentina*.

Gráfico 5.5: La función de los patrocinadores de Argentina en los proyectos de infraestructura en América Latina y el Caribe



Fuente: Base de datos sobre proyectos de participación privada en infraestructura (PPIAF).

dades. A fin de promover las inversiones privadas en la infraestructura de Argentina, se debería examinar el marco institucional y de gestión, de modo tal que el sector sea previsible y rentable para los inversores y, a la vez, eficaz y asequible para los usuarios. Las enseñanzas aprendidas durante la última ola de inversiones privadas deben analizarse cuidadosamente e incorporarse en el marco de la regulación.

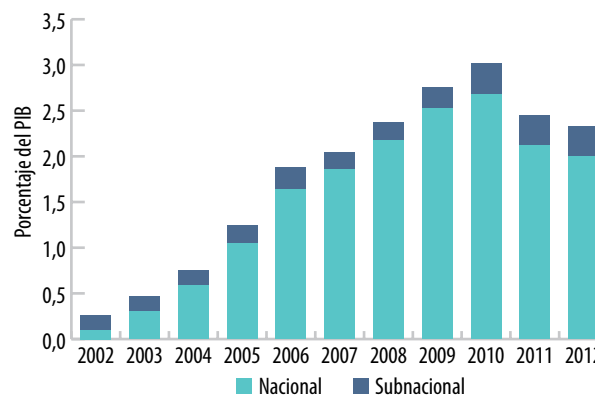
Planificación de la infraestructura

La estructura federal de Argentina plantea desafíos singulares para la planificación de la infraestructura.

Argentina es uno de los países más descentralizados de América Latina y el Caribe y, según este modelo descentralizado, se estima que entre el 35% y el 40% del gasto público corresponde al Gobierno federal, y entre el 60% y el 65%, a las provincias. Sin embargo, los datos de la última década indican que alrededor del 15% del financiamiento de la inversión en infraestructura proviene de niveles subnacionales (Gráfico 5.6). Esto se debe, en parte, a que la responsabilidad del gasto no está acompañada de una transferencia equivalente de facultades tributarias y a que la descentralización fiscal es muy modesta.

El sistema de transferencias basado en una fórmula no tiene en cuenta todas las disparidades en materia de desarrollo social y económico de las distintas provincias, ni estimula el uso eficiente de los recursos. Para cerrar esta brecha fiscal entre los gastos y los ingresos provinciales, en 1988, se creó por ley un sistema de transferencias basadas en una fórmula del Go-

Gráfico 5.6: La inversión en infraestructura subnacional es una pequeña parte del total (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia, con datos de Servén y Calderón (2010) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC-DB) (2014).

bierno central a las provincias. Este sistema, denominado "coparticipación federal", se basa en coeficientes para calcular la transferencia correspondiente a cada provincia. Alrededor del 60% de los recursos de las provincias proviene de estas transferencias. No es fácil obtener cifras detalladas sobre las inversiones en infraestructura pública a nivel subnacional. Sin embargo, los datos federales de una cantidad limitada de provincias indican disparidades regionales importantes en la asignación de recursos (Cuadro 5.3). Estas son algunas implicaciones de estos datos: 1) la proporción de personas pobres y la proporción de gastos de capital tienen una correlación positiva, aunque queda mucho por mejorar; 2) la proporción de gastos de capital presupuestados no se correlaciona con el gasto por habitante, lo que indica que los recursos no se destinan a las zonas con

Cuadro 5.3: Gasto público de capital (ejecutado) en 2013

Región	Población por debajo de la línea de pobreza	Gastos de capital presupuestados	ARS/hab.	Presupuesto ejecutado ⁴
Cuyo	11 %	12 %	2.751	61 %
Metropolitana	25 %	23 %	1.202	19 %
Noreste	17 %	18 %	3.297	n/c
Noroeste	16 %	22 %	2.940	11 %
Pampeana	28 %	16 %	794	7 %
Patagónica	4 %	9 %	2.876	11 %
Total	100 %	100 %	1.663	24,001%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2014). Nota: Las cifras incluyen gastos de infraestructura y otros gastos de capital.

la mayor concentración de personas, y 3) la proporción de personas pobres y la proporción del presupuesto ejecutado tienen una correlación negativa, lo que significa que existen problemas con respecto a la eficiencia de la ejecución del presupuesto en las provincias más pobres. La capacidad de los Gobiernos subnacionales es heterogénea y se observa a menudo en otros países. Por ejemplo, en Perú y Colombia, algunos de los Gobiernos subnacionales que tienen acceso a importantes regalías poseen una capacidad limitada de ejecución. Estos datos implican que existe margen para mejorar las fórmulas de focalización de la coparticipación federal y la capacidad de ejecución del presupuesto.⁴

Instituciones de infraestructura

Las instituciones desempeñan una función esencial al posibilitar la inversión en infraestructura y el desempeño correspondiente. Argentina ocupa el puesto 37 (con una puntuación de 0,61) de 109 países en el *Índice de Entorno Propicio*⁵. Si bien está detrás de Uruguay, Chile, Costa Rica y Trinidad y Tobago, Argentina se encuentra en una buena posición en comparación con el resto de los países de la región de América Latina⁶. El país enfrenta un desafío en particular: la coordinación de la regulación entre el Gobierno nacional y las provincias. En el sector de la energía, por ejemplo, la regula-

ción de la electricidad a nivel de la distribución es una responsabilidad provincial. Esto explica la dispersión en los precios finales de la electricidad en todo el país. En los últimos tiempos, el Gobierno nacional suscribió “Actas Acuerdo” con diferentes provincias para limitar el aumento del valor agregado de distribución (VAD) a nivel provincial y reducir la dispersión arancelaria en todo el país. Como compensación por esta pérdida de control sobre una responsabilidad provincial, el Gobierno nacional se comprometió a financiar las inversiones en distribución a nivel provincial.

La autonomía de regulación de Argentina es inferior al promedio de América Latina.

La responsabilidad de la regulación de los servicios de infraestructura está dividida entre los distintos sectores y el Gobierno nacional y los Gobiernos provinciales. En 1989, el Gobierno nacional puso en marcha un programa de concesiones de todas las empresas de servicios públicos dentro de su órbita, principalmente, gas, generación y transmisión de electricidad, y distribución de agua y electricidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires. El Gobierno nacional creó organismos específicos de cada sector para las cuatro empresas de servicios públicos principales: electricidad (Ente Nacional Regulador de la Electricidad), gas (Ente Nacional Regulador del Gas), telecomunicaciones (Comisión Nacional de Telecomunicaciones), y agua y saneamiento (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios). Sin embargo, a diferencia del Reino Unido, Argentina optó por crear comisiones reguladoras para cada organismo, en lugar de un ente regulador único⁷. Otros países de América Latina y el Caribe han seguido un camino similar en lo que se refiere a los mecanismos

4 Los datos sobre la ejecución del presupuesto corresponden a 2013 y se limitan a las provincias de las cuales existe información disponible. Estas provincias incluyen Buenos Aires, Mendoza, Tucumán, Neuquén y Santa Fe.

5 “Entorno propicio” se refiere a las consideraciones normativas, jurídicas, sociales y de mercado que interactúan a nivel nacional e internacional a fin de crear condiciones favorables para la inversión en infraestructura. El énfasis se pone en un entorno confiable, transparente y no discriminatorio, que es esencial para la inversión en la infraestructura y su crecimiento.

6 Civicus (2013), *Índice de entorno propicio*.

7 Estache, A. (1997), *Designing Regulatory Institutions for Infrastructure-Lessons from Argentina*, Política pública para el sector privado, nota n.º 117, Banco Mundial.

institucionales establecidos para implementar las políticas reguladoras. Argentina tiene un desempeño inferior al promedio en el índice de autonomía, y sigue de cerca a El Salvador⁸. La gestión de regulación tiene efectos específicos en los indicadores de desempeño de las empresas de servicios públicos. Por ejemplo, un cambio de una desviación estándar de los componentes de la gestión de regulación formal tuvo un importante efecto en la mejora de la productividad laboral (15,9%) y en la reducción de la frecuencia de las interrupciones (13,8%) y las tarifas residenciales (19,0%). Una mejora de una desviación estándar de la autonomía formal y las características del organismo en lo que se refiere al establecimiento de tarifas se asoció con una mayor productividad laboral (11,4%) y una reducción de la duración media de las interrupciones (17,2%). También se la asoció con una reducción de entre el 42,8% y el 49,3% de los gastos operacionales, lo que produjo una mejora del coeficiente de recuperación de costos⁹.

La gestión institucional de las empresas estatales es deficiente. Seis aspectos destacados del diseño institucional de las empresas estatales son esenciales para el sólido desempeño de tales empresas: la composición, el desempeño y la evaluación del Directorio Ejecutivo; el desempeño y la evaluación del director ejecutivo; la orientación hacia los resultados de las empresas; la calidad de la gerencia de las empresas; el marco jurídico y organizativo, y los mecanismos tendientes a garantizar la transparencia financiera y no financiera. Andrés y otros (2011) establecieron valores de referencia que permiten realizar comparaciones entre empresas de América Latina y el Caribe, y determinaron que las calificaciones agregadas de Argentina eran inferiores al umbral de condiciones mínimas en comparación con líderes regionales, como la Companhia de Saneamento Básico do Estado de Sao Paulo (Brasil) y Empresas Públicas de Medellín (Colombia), lo que indica que existe un margen para introducir mejoras.

8 André, L., J. L. Guasch, M. Diop y S. López Azumendi (2007), *Assessing the Governance of Electricity Regulatory Agencies in the Latin American and the Caribbean Region: a Benchmarking Analysis*, serie de documentos de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo n.º 4380, Banco Mundial. Cabe señalar que, si bien los datos del estudio corresponden a 2007, la situación en materia de regulación en la región no ha cambiado radicalmente, por lo que estos índices brindan una indicación relativamente exacta de la situación actual.

9 André, L., J. L. Guasch y S. López Azumendi (2008), *Regulatory Governance and Sector Performance: Methodology and Evaluation for Electricity Distribution in Latin America*, serie de documentos de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo n.º 4494, Banco Mundial.

Opciones de políticas

En Argentina, existe amplio acuerdo en que se necesita más y mejor infraestructura para ayudar a reactivar el crecimiento y continuar reduciendo la desigualdad. El nivel de inversión actual, alrededor del 3% del PIB anual, es casi el doble de la suma invertida en el período comprendido entre los años 2001 y 2005. Si bien esto supera con creces el nivel de inversión posterior a la crisis, para recuperar el terreno perdido se necesitaría invertir aproximadamente el 5% del PIB anual. En esta nota se han identificado tres desafíos generales para la generación de más y mejor infraestructura en Argentina. Estos desafíos son la inversión y el financiamiento, la planificación y las instituciones; en el resto de esta nota, se recomiendan opciones de políticas para abordarlos.¹⁰

Argentina enfrentará el importante desafío de cerrar la brecha de infraestructura y, a la vez, facilitar las condiciones de un entorno propicio que harán que los cambios necesarios sean posibles y sostenibles. El primer paso para crear las condiciones básicas necesarias para atraer el financiamiento privado al sector de infraestructura de Argentina sería transmitir señales a los inversores con respecto a la seguridad de sus inversiones. Las señales al mercado acerca de la independencia de los entes reguladores y la autonomía de las empresas de servicios públicos pueden tener rápidos resultados positivos. En Argentina, se deberían tener en cuenta las siguientes opciones específicas:

Inversión y financiamiento de infraestructura

Si bien las estimaciones del tamaño de la brecha de infraestructura de Argentina varían, existe amplio acuerdo en que es necesario incrementar los recursos destinados a las inversiones y mejorar la calidad de los servicios. Para ello habrá que racionalizar los gastos e identificar nuevos recursos. Las posibles esferas de acción incluyen las siguientes: i) gestionar la demanda de servicios de infraestructura, siempre que sea posible, sin poner en peligro el desarrollo económico y social; por ejemplo, el consumo de electricidad puede reducirse a través de inversiones vinculadas con la demanda, como la eficiencia energética; ii) invertir en el mantenimiento

10 En el anexo 1, se analizan recomendaciones de políticas para mejorar la calidad y la sostenibilidad de los servicios de infraestructura. En las notas sobre políticas sectoriales, se brindan recomendaciones más específicas.

de los bienes de infraestructura existentes para garantizar la provisión de servicios de calidad¹¹, y iii) mejorar la calidad del gasto y generar recursos adicionales para las inversiones en infraestructura.

Modificar el equilibrio de los gastos públicos para que pase del consumo a la inversión. La reducción o eliminación de los subsidios al consumo puede ser un elemento importante de una reforma fiscal sostenible. También representa una oportunidad para reorientar el apoyo hacia la inversión. Las modificaciones al sistema actual de subsidios deben implementarse cuidadosamente, ya que es fundamental proteger a los pobres y vulnerables minimizando los errores de inclusión y exclusión. Dos enfoques para lograrlo que se destacan en la nota sobre políticas de subsidios consisten en mejorar la focalización de los subsidios en los pobres y considerar el incremento de los subsidios a la demanda. Por ejemplo, la tarjeta de transporte del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) de Argentina permite este tipo de enfoque, que ya se está incorporando. Destinar una parte de los subsidios a inversiones puede liberar importantes recursos para aumentar la cantidad y la calidad de los bienes de infraestructura.

Invertir en el mantenimiento de los bienes existentes de infraestructura para garantizar que se continúen brindando servicios de calidad. Argentina debe avanzar para brindar un estándar de acceso más elevado (es decir, calidad y fiabilidad del servicio), con un esfuerzo importante para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios. En las tres ciudades más grandes del país, se estima que la continuidad del servicio de abastecimiento de agua es de alrededor del 90 %. Sin embargo, en el resto del país, existen interrupciones frecuentes del servicio, especialmente en el verano. Los sistemas de recolección de aguas residuales siguen siendo insuficientes para manejar el desbordamiento de un número cada vez mayor de hogares que están conectados a los sistemas de cloacas. El tratamiento de las aguas residuales debe ser una prioridad en los próximos años. En todos los sectores de infraestructura, sería un paso importante desarrollar instrumentos de inversión innovadores a fin de garantizar estrategias de mantenimiento orientadas a los resultados, como la estrategia de los Contratos de Recuperación y Mantenimiento de Malla de Carreteras (CREMA), que se encuentra en ejecución en la red vial nacional (Recuadro 5.1).

11 Foro Económico Mundial (2014), *Strategic Infrastructure: Steps to Operate and Maintain Infrastructure Efficiently and Effectively*.

Mejorar la calidad del gasto e identificar nuevas fuentes de financiamiento para ayudar a incrementar la oferta de infraestructura. El Gobierno federal puede desempeñar una función importante respaldando, promoviendo y ampliando las oportunidades para que los asociados públicos y privados trabajen juntos en el desarrollo y el financiamiento de la infraestructura de manera tal que facilite soluciones apropiadas y competitivas para beneficio del interés público. Si bien la inversión pública continúa siendo esencial para actualizar y mantener la infraestructura, y la inversión privada no es un sustituto del gasto público en la infraestructura pública, el país podrá satisfacer más fácilmente sus necesidades de infraestructura ampliando las fuentes de inversión. Asimismo, se debería fomentar la diversificación de las fuentes de financiamiento para infraestructura, ya que la estructura actual expone al Gobierno a posibles pérdidas cuando los proyectos fracasan debido al desempeño inadecuado del responsable de la ejecución del proyecto (público o privado)¹². Por lo tanto, la movilización de financiamiento del sector privado optimizará los recursos para las arcas públicas.

Crear un mecanismo de financiamiento innovador para financiar grandes proyectos de infraestructura. Los proyectos de infraestructura son, por naturaleza, de gran envergadura y tienen un horizonte a largo plazo, tanto en lo que se refiere al plazo para su terminación como a la durabilidad prevista. Por lo tanto, requieren la estructuración de un sistema de financiamiento complejo. Puede resultar conveniente combinar diferentes fuentes de financiamiento, por ejemplo, recursos públicos, préstamos a largo plazo y fondos destinados a mitigar el cambio climático. En el caso de las APP, existen experiencias positivas en la región con el uso de certificados de pago, con sujeción al desempeño, que pueden contribuir a reducir la brecha de financiamiento.

Existen importantes enseñanzas sobre la forma de movilizar financiamiento y conocimientos especializados privados para el desarrollo de la infraestructura. En el Recuadro 5.2, se resumen algunas de las enseñanzas aprendidas de la experiencia reciente con

12 Por ejemplo, en el sector de la energía, en algunos proyectos, la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA) actúa como comprador primario y adquiere energía a un costo más alto del que la vende, respaldada con una garantía del Banco de Inversión y Comercio Exterior y garantizada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Un fracaso de CAMMESA en uno de estos proyectos puede tener repercusiones para el sector y la economía.

Recuadro 5.1: Estrategias de mantenimiento integrales y eficientes, basadas en los resultados.

El sector vial, que concentra casi el 80 % del volumen total del transporte de carga, desempeña una función esencial para abordar las fallas estructurales que frenan la eficiencia del transporte y la competitividad económica. Sin embargo, durante décadas, la crisis fiscal y la gestión deficiente ocasionaron la falta de fondos y el deterioro de las redes viales de Argentina. En 1990, los datos disponibles indicaban que Argentina tenía la proporción más baja de carreteras pavimentadas en buenas condiciones entre los países de ingreso mediano alto. En la década pasada, la ejecución satisfactoria del sistema CREMA tuvo un marcado impacto en la mejora de las condiciones de la red nacional. La introducción de los contratos basados en el desempeño del sistema CREMA ha mejorado la gestión general de los activos viales de Argentina en muchos aspectos: i) la vinculación de las asignaciones presupuestarias con las necesidades de gastos plurianuales establecidas en los contratos; ii) el aumento de la eficiencia en función de los costos en comparación con los contratos de precios unitarios; iii) la minimización de las demoras en la ejecución de los proyectos; iv) la reducción de posibles sobrecostos; v) la disminución del riesgo de calidad no satisfactoria en las obras de rehabilitación y mantenimiento subsiguiente, y vii) la promoción de la innovación en la programación y la ejecución de las obras. La estrategia general se centra en la elaboración de una estrategia de gestión vial más integral y eficiente, a través del fortalecimiento de la capacidad de planificación y la mejora de los mecanismos para establecer prioridades de inversión en enfoques que abarquen toda la red. **Este tipo de estrategia de mantenimiento orientada a los resultados a largo plazo puede reproducirse en otros sectores para abordar desafíos similares, como los sobrecostos, hacer hincapié en la satisfacción de los usuarios, asignar mayor responsabilidad a los contratistas u operadores, mejorar la eficiencia en función de los costos, y fomentar una mayor participación del sector privado en la gestión y el financiamiento de la infraestructura.**

Fuente: Silva, M. y G. Liataud (2010), *Performance-based Road Rehabilitation and Maintenance Contracts (CREMA) in Argentina*, TP-36, Banco Mundial.

las APP. Un buen punto de partida puede ser la definición de un marco de APP y un programa de ejecución¹³. En realidad, la cartera debería centrarse primero en los proyectos en los que la mayor parte del financiamiento provendría de las tasas de uso, y en aquellos proyectos que un Gobierno con capacidad fiscal limitada no puede ejecutar con el financiamiento tradicional. Los aeropuertos y puertos son candidatos adecuados mientras el modelo de APP se mejora, y luego se lo puede ampliar a otros sectores en los que quizá sea necesario el respaldo fiscal, por ejemplo, las carreteras y las redes ferroviarias. Las enseñanzas obtenidas con los programas de concesión de la década de 1990 pueden ayudar a mejorar la función de los programas. No obstante, el alcance de las APP para reducir la brecha de infraestructura es importante, pero limitado. Se deben analizar otras fuentes de financiamiento.

¹³ También debe incluir un marco para las propuestas no solicitadas; promoción, evaluación, licitación y supervisión, entre otras actividades importantes.

Centrarse en el financiamiento interno para infraestructura mientras se prepara el camino para el capital extranjero. Si bien no existen macrocifras de la inversión extranjera directa (IED) destinada a la infraestructura, los datos de algunos proyectos de infraestructura de gran escala indican que la mayoría de los recursos están financiados por mercados locales de capital, con algunas excepciones en Chile, Colombia y Brasil. La IED probablemente no se canalice hacia la infraestructura, sino hacia los sectores de exportación de productos básicos. Como se analiza más adelante, la necesidad de aumentar la capacidad de ahorro será fundamental para financiar la infraestructura en Argentina y en otros países de la región.

Muchos Gobiernos están examinando y mejorando la función de los bancos nacionales de desarrollo. El caso más reciente es la creación de la Financiera de Desarrollo Nacional en Colombia¹⁴, donde una de las

¹⁴ Financiera de Desarrollo Nacional, www.fdn.com.co.

Recuadro 5.2: Enseñanzas aprendidas de las alianzas público-privadas

A fin de garantizar que las APP realmente sumen valor para la sociedad, es esencial contar con un marco de políticas adecuado (con leyes, reglamentaciones y procedimientos bien diseñados). Este marco representará de forma adecuada los intereses de los beneficiarios finales al promover el aumento de la eficiencia, reducir considerablemente los incentivos del Gobierno para otorgar garantías en exceso, y restringir significativamente los incentivos de las empresas y los inversores privados para trasladar indebidamente los costos y riesgos al Gobierno. Entre los principales aspectos que deben evitarse al diseñar y ejecutar una política de APP, se incluyen los siguientes: 1) otorgar garantías del Gobierno en exceso; 2) desaprovechar oportunidades de pruebas de mercado; 3) tener varios organismos de APP dentro del Gobierno; 4) no abordar de forma adecuada los conflictos de intereses y las controversias; 5) suponer que los fondos de pensiones de contribución definida son una solución mágica; 6) suponer que las empresas de construcción y concesionarias son sustitutos adecuados, y 7) otorgar concesiones sobre la base de parámetros de licitación incorrectos.

principales funciones es respaldar los programas de inversión en los sistemas viales más importantes de la región. Brasil también está examinando la función del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social como fuente de financiamiento de las APP. En el Cuadro 5.5,¹⁵ se describen el financiamiento y los productos ofrecidos por ciertos bancos nacionales de desarrollo seleccionados, información que puede utilizarse como orientación si el nuevo Gobierno está interesado en este tipo de instituciones.

Es probable que el financiamiento para cubrir el déficit de inversión en la próxima década provenga principalmente de los recursos públicos. Los recursos públicos o los fondos fiduciarios específicos para movilizar capital público y privado son las fuentes de financiamiento de infraestructura a corto plazo más probables. Para ser eficaz, Argentina deberá establecer un marco institucional y de gestión sólido. La experiencia indica que la ausencia de estos aspectos ha sido la causa de los fracasos. Este marco debe tener capacidad para priorizar, preparar, ejecutar y supervisar los proyectos. Esto es esencial para evitar proyectos deficientes y limitar los efectos en el presupuesto público.

Si bien la IED y otras fuentes de capital extranjero quizá cumplan una función importante en la inversión en infraestructura, es probable que una gran parte del financiamiento provenga de fuentes locales. La experiencia en países de ingreso alto como Corea

del Sur indica que los mercados financieros locales han desempeñado un papel fundamental en el programa de infraestructura. El ahorro local es esencial para movilizar recursos financieros locales. Las tasas de ahorro son bajas en Argentina: alrededor del 20 % en la última década, cifra muy inferior al 35 % registrado en Corea durante el mismo período (Gráfico 5.8). Este ahorro puede canalizarse, por ejemplo, a través de un banco de desarrollo. Asimismo, los recursos administrados por dicha institución pueden ser movilizados por otras fuentes de financiamiento privado y ofrecer financiamiento a largo plazo y garantías.

A mediano plazo, la mejora del ambiente empresarial puede ayudar a preparar el camino para una inyección de capital extranjero. Las nuevas autoridades podrían comenzar por establecer una unidad de APP específica en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas que sea capaz de gestionar el proceso de inversión y examinar las importantes enseñanzas aprendidas durante la última ola de participaciones del sector privado para mejorar la estructura institucional. Una vez que se ha establecido dicha unidad, otra medida que podría contribuir es la redacción de una nueva ley de APP y el examen y la mejora del marco institucional y de regulación de las empresas de servicios públicos.

Planificación de la infraestructura

Argentina es un país que se caracteriza por una vasta superficie geográfica y una densidad de población baja pero muy concentrada, con una infraestructura

¹⁵ La combinación XO indica que el financiamiento y los productos están disponibles y planificados para el futuro.

Gráfico 5.7: Inversión Extranjera Directa en ALC y Argentina

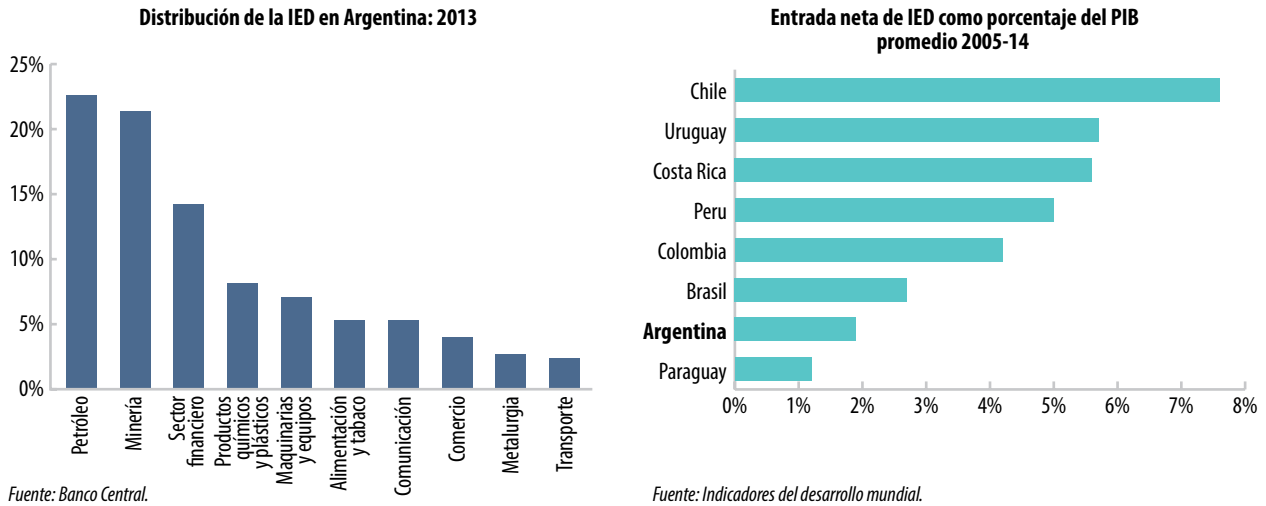
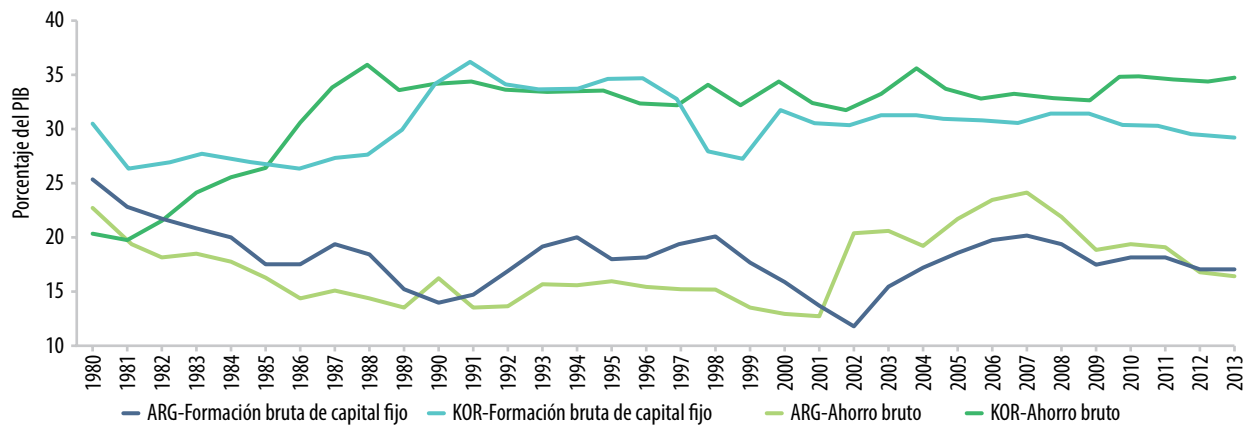


Gráfico 5.8: Cómo alcanzar las inversiones de Corea del Sur: Argentina deberá aumentar su capacidad de ahorro para financiar inversiones en infraestructura



marcadamente radial. La ubicación geográfica de los puertos, aeropuertos y cruces fronterizos con mayor volumen de actividad, la dirección y la ubicación de los corredores de carga y pasajeros más transitados están desplegadas de forma radial en torno al principal grupo de puertos de Argentina: el nodo entre Rosario y Buenos Aires. Esto tiene implicancias importantes para la planificación de la infraestructura, incluidas las siguientes: i) resolver los problemas claves relacionados con los principales grupos de puertos que generan efectos secundarios negativos en toda la red; ii) transformar la matriz de transporte promoviendo la eficiencia y facilitando el transporte intermodal, y iii) mejorar el acceso y reducir los costos de logística de las economías regionales.

Establecer prioridades claras de planificación, como la ampliación de la capacidad y el mantenimiento de los corredores principales, y mejorar el acceso a los servicios básicos en las zonas que existen deficiencias. Como exportador de productos básicos, la inversión en el movimiento a granel será esencial para aprovechar las oportunidades. Para ello, se debe prestar especial atención a la red de logística, en particular, a los corredores principales y nodos de salida esenciales (como los puertos del Área Metropolitana de Buenos Aires y de Rosario) y a los cruces fronterizos claves, y seguir desarrollando las redes de transporte multimodal. Como se mencionó anteriormente, existen servicios básicos casi universales en todos los sectores. El acceso (básico) a la electricidad y el agua es del 98 %, el ac-

ceso a servicios mejorados de saneamiento es amplio, y existe un acceso básico adecuado a la infraestructura de transporte. Lamentablemente, existen alrededor de 150.000 hogares (principalmente, en zonas rurales aisladas) que aún carecen de electricidad y acceso a fuentes mejoradas de agua. Se debe asignar prioridad a estas regiones retrasadas.

Elaborar una metodología multisectorial más transparente para priorizar y seleccionar inversiones en la infraestructura pública. La planificación y la ejecución de proyectos de infraestructura está diluida en los diferentes niveles de Gobierno y varios otros organismos. Los planes de inversión existentes para servicios de infraestructura tienen un plazo muy corto (uno o dos años), lo que se contradice con la naturaleza de los proyectos de infraestructura. Argentina se beneficiará de un enfoque de planificación más integral y estratégico que abarque tanto los planes de ampliación como el mantenimiento y la mejora de la infraestructura existente. Esto también incluirá un concepto de desarrollo territorial más fuerte que haga hincapié en las dimensiones de la geografía económica; por ejemplo, lograr que la matriz de transporte sea más sostenible facilitando el transporte intermodal, y reducir los costos de logística mejorando la competitividad de las economías regionales. Una política nacional sólida de infraestructura también debe tener en cuenta la función que cumplen las provincias y los Gobiernos municipales, y la coordinación de los recursos y las prioridades nacionales y subnacionales.

Instituciones de infraestructura

Mejorar la gestión de regulación de los sectores de infraestructura. Argentina puede aspirar a entes reguladores con mayores niveles de autonomía y transparencia. Se debería poner especial énfasis en abordar la autonomía “de regulación”, con claridad en cuanto a la responsabilidad de la entidad respecto de cuestiones específicas (tarifas, calidad del servicio, reclamaciones de los consumidores, planes de inversión de las empresas, mercado mayorista, conductas contrarias a la competencia, parámetros técnicos), y las facultades de la entidad para hacer cumplir sus decisiones. El desafío principal es, y siempre será, cómo encontrar el equilibrio entre racionalidad y política. Los organismos también presentan deficiencias considerables en lo que se refiere a la transparencia de los nombramientos. Este aspecto debe llamar la atención de los entes reguladores y los

proveedores de servicios, ya que la burocracia profesionalizada es la última garantía contra la influencia política indebida en las cuestiones de regulación. Un ejemplo de oportunidades prometedoras del sector privado que pueden aprovecharse incluyen los nuevos organismos de regulación del sector de las telecomunicaciones, como la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual o la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Algunas estrategias para aumentar la transparencia incluye la divulgación de más información sobre las licencias de telecomunicaciones y la provisión de mejor información pública sobre el uso del espectro, la calidad del servicio y la aplicación de los requisitos de cobertura. También se puede acelerar el otorgamiento de licencias para la construcción de torres de telecomunicaciones y substar los espectros de 2.500 a 3.500 megahercios, lo que ya se asignó en otros países de la región con una demanda de servicio similar.

Introducir una estructura institucional que limite la intervención política, recompense los buenos resultados y se someta al escrutinio público. En lugar de centrarse en maximizar sus utilidades, las empresas estatales hacen hincapié en las metas de índole social y en la mejora del capital humano. Por lo tanto, la fuerza laboral es un factor fundamental de su desempeño. Considerar a las empresas públicas como compañías privadas a veces puede conducir a diagnósticos equivocados y, en consecuencia, a planes de reforma. Algunas, o la mayoría, de las empresas estatales de distribución de agua y electricidad no tienen fines de lucro, lo que dificulta la identificación los incentivos institucionales. Esto requiere la identificación de planes de gestión que se centren en los factores que pueden favorecer la eficiencia, reduciendo el espacio para la corrupción y la captación por parte de grupos con intereses creados. En este contexto, la rendición de cuentas se convierte en el principal aspecto de la gestión de las empresas estatales. En los casos de empresas con elevados niveles de corrupción e ineficiencia, los sistemas de rendición de cuentas deben impedir la gestión discrecional (tanto de la administración como de las autoridades políticas) y crear incentivos para lograr un buen desempeño. La regulación y la gestión basada en el desempeño pueden considerarse formas complementarias de alcanzar estos objetivos, si bien se debe prestar mucha atención a la hora de crear sistemas de control como la supervisión parlamentaria y la auditoría del Estado.

Matriz de opciones de políticas a corto y mediano plazo

Categoría	Medidas inmediatas y a corto plazo	Medidas a mediano plazo
Cuyo	Aumentar el financiamiento privado para los proyectos de infraestructura.	Considerar la necesidad de establecer, a través de un marco de gestión correcto, una institución capaz de movilizar financiamiento público y privado para los proyectos de infraestructura.
	Considerar el establecimiento de una unidad de APP específica.	
	Examinar las enseñanzas aprendidas durante la última ola de participación del sector privado para incorporarlas en una futura ley de APP.	Redactar una ley de APP.
	Incorporar un mecanismo de financiamiento innovador para financiar grandes proyectos de infraestructura.	
	Reformar el sistema de subsidios para una mejor focalización en los grupos más pobres.	Reorientar los subsidios a fin de liberar recursos para la inversión pública.
	Invertir en el mantenimiento de los bienes existentes de infraestructura para garantizar que se continúen brindando servicios de calidad.	Crear un mecanismo de financiamiento innovador para financiar grandes proyectos de infraestructura.
Planificación de la infraestructura	Incorporar una planificación estratégica y a largo plazo de la infraestructura.	
Instituciones	Mejorar la gestión de regulación en los sectores de infraestructura.	Mejorar el diseño institucional de las empresas de servicios públicos con instrumentos claros de gestión institucional.

6. Elementos clave para promover el financiamiento a largo plazo

Caroline Cerruti, María Cristina Paredes y Loic Chiquier

Resumen

El sector financiero argentino presenta favorables indicadores de rentabilidad y conserva importantes colchones de capital. Sin embargo, su tamaño es reducido, fundamentalmente transaccional y financia únicamente las necesidades a corto plazo de la economía: tan solo el 6% de los préstamos bancarios tenían vencimientos superiores a un año en 2012, y los bonos y depósitos privados a largo plazo representan menos del 3% del pasivo de los bancos. El volumen de crédito al sector privado es todavía inferior al existente antes de la crisis de 2002 y, según el Foro Económico Mundial, Argentina se encuentra entre los países cuyos mercados financieros menos se han desarrollado (ocupa el puesto 129 de 144, solo por encima de Venezuela y Haití en América Latina).

En este contexto, el financiamiento a largo plazo que se otorga para respaldar inversiones productivas de empresas vivienda e infraestructura, y, en última instancia, para promover un crecimiento económico más sólido y estable, es claramente insuficiente. En los últimos años, las autoridades han implementado políticas acti-

vas que tienen por objeto incrementar el financiamiento a largo plazo. Sin embargo, en un contexto donde no se presentan las condiciones preliminares necesarias para ese tipo de financiamiento, tanto la eficacia como la sustentabilidad fiscal y financiera de estas iniciativas es muy limitada.

El financiamiento a largo plazo es un problema en casi todos los países emergentes. Su desarrollo requiere años y exige condiciones macroeconómicas firmes, suficiente historia en ejecuciones de contrato y un ecosistema financiero a largo plazo (inversores, emisores y productos financieros) adecuado para su desarrollo. El propósito de esta nota es suministrar información sobre las condiciones preliminares y las opciones disponibles en el caso de que las autoridades deseen desarrollar el financiamiento a largo plazo para vivienda e infraestructura. En la nota se reconoce que no existen soluciones rápidas y que crear un mercado de financiamiento a largo plazo será un proceso largo y difícil. Por lo tanto, se presentan posibles alternativas transitorias en lugar de soluciones predefinidas.

La nota también incluye algunas recomendaciones sobre cómo establecer las condiciones preliminares y las posibles medidas técnicas y opciones de políticas que podrían aplicarse para acompañar la transición en los sectores de vivienda e infraestructura. Algunas de las alternativas analizadas son las siguientes: i) evaluar mecanismos de indexación y cédulas hipotecarias para respaldar el financiamiento para viviendas; ii) optimizar y refocalizar el plan PRO.CRE.AR; iii) atraer financiamiento privado para infraestructura mediante un proceso de planificación programática, y realizar experiencias piloto de proyectos de alianzas público-privadas (APP) y de mecanismos para mitigar y asignar de forma más eficiente los riesgos.

En cuanto a la metodología, la nota se basa en las conclusiones de la primera evaluación del sector financiero de Argentina, que se completó en 2013, y en varias rondas de reuniones realizadas en 2015. En la nota se compara a la Argentina con las siete economías más importantes de América Latina (LAC-7): Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay, y cuando corresponde, se aprovechan las ideas puestas en práctica por los países emergentes que forman parte del Grupo de los Veinte (G-20).

Estructura y solidez del sector financiero

Estructura

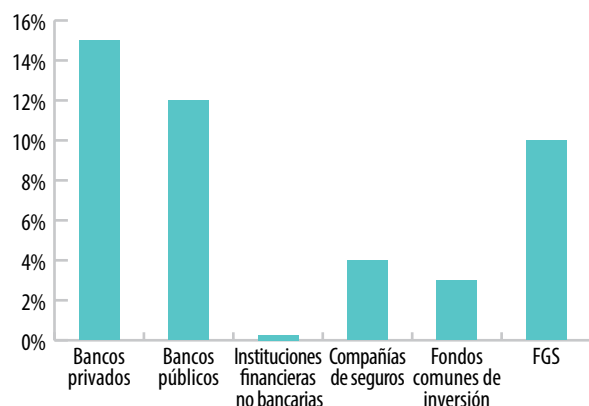
El sistema financiero muestra un tamaño reducido y es fundamentalmente transaccional; las instituciones públicas desempeñan un papel importante. Los activos del sistema financiero de Argentina representan el 44% del Producto Interno Bruto (PIB), porcentaje relativamente bajo en comparación con el de sus pares regionales. Los bancos, con el 62% de los activos del sistema financiero, dominan el sistema, y los bancos estatales son los actores fundamentales del sector, con casi la mitad de los activos bancarios. El principal inversor institucional es el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), entidad pública controlada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Este fondo representa el 22% del sistema financiero y casi el 10% del PIB. Fue creado en 2007 y, a fines de 2008, recibió los fondos provenientes de la nacionalización de los fondos privados de pensiones. El resto del sistema financiero de la Argentina es pequeño: los activos de seguros y fondos comunes de inversión representan menos del 4% y del 3%, respectivamente, del sistema financiero, y la capitalización de mercado asciende a poco más del 6% del PIB, con apenas 101 empresas que cotizaban en bolsa a fines de 2012 (Gráficos 6.1 y 6.2).

La profundidad del sector financiero es significativamente inferior que la de otros países de la región. Desde la crisis de 2002, el crédito para el sector privado nunca se recuperó: en 1999, representaba el 24% del PIB, y llegó a su punto más bajo en 2004, cuando representó el 8,6% del PIB. Desde 2011, el crédito al sector privado ha aumentado de forma constante, al igual que los depósitos, hasta alcanzar el 16% del PIB en 2013. Sin embargo, este coeficiente es inferior al de Haití, el país más pobre de la región, y mucho más bajo que el de Colombia, Brasil o Chile (Gráficos 6.3 y 6.4).

Una característica clave del sector financiero argentino, por su impacto en la economía real, es la falta de financiamiento a largo plazo. Los préstamos bancarios son mayormente a corto plazo (el 6% de los préstamos bancarios brutos de 2012 tenían vencimientos superiores a un año). Tras la implantación de los controles cambiarios en 2011, se produjo una reducción significativa

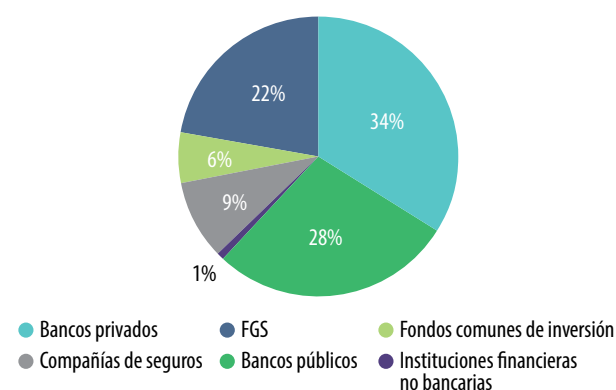
Elementos clave para promover el financiamiento a largo plazo

Gráfico 6.1: Activos del sistema financiero/PIB



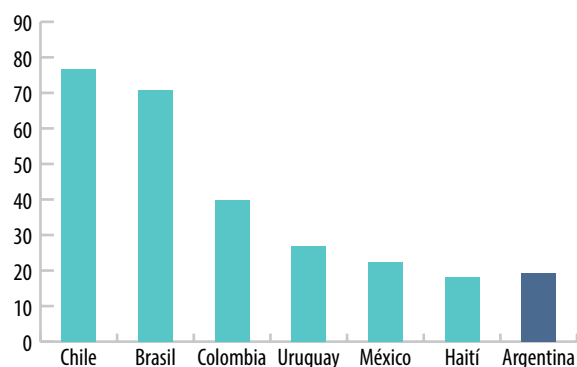
Fuente: Banco Central de la República Argentina (BCRA), Comisión Nacional de Valores (CNV), Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN). Datos a diciembre de 2014.

Gráfico 6.2: Estructura del sistema financiero



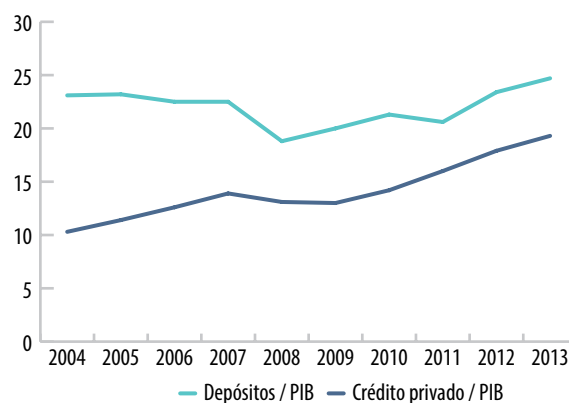
Fuente: BCRA, CVN, SSN. Datos a diciembre de 2014.

Gráfico 6.3: Relación crédito privado/PIB



Fuente: Indicadores del desarrollo mundial (WDI). Datos a diciembre de 2013.

Gráfico 6.4: Actividad del sector financiero



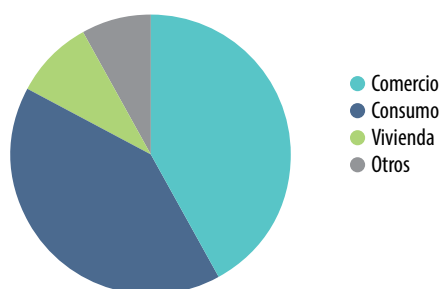
Fuente: BCRA. Datos a diciembre de 2014.

en el financiamiento comercial. Los microemprendedores cuentan con poco financiamiento a su disposición, ya que el crédito bancario se concentra en préstamos de consumo (el 41% de la cartera total) y el crédito corporativo está destinado, mayormente, a empresas grandes y medianas. Según la encuesta Findex 2015, el porcentaje de crédito utilizado para empezar/operar un negocio es limitado, en comparación con países análogos (Gráficos 6.5 y 6.6). De igual forma, las emisiones de mercados de capitales tenían un vencimiento promedio de un año y medio. Los mercados de capitales son poco activos y las transacciones en mercados secundarios son marginales.

Los bancos presentan indicadores de rentabilidad elevados y cuentan con importantes colchones de capital. El margen de interés neto es en promedio elevado,

y refleja un costo de financiamiento promedio bajo (7% a finales de 2012) y una tasa activa promedio superior al 20%. Como consecuencia de ello, y de una estructura de gastos operativos razonable, en 2014, la rentabilidad nominal del capital era en promedio superior al 30%. Sin embargo el elevado nivel de inflación provocó que la rentabilidad real quedara por debajo de los estándares regionales. A finales de 2014, el coeficiente de suficiencia del capital total del sistema (CAR) fue del 14,7%, por encima del mínimo regulatorio del 8%. La estructura de financiación es conservadora; los depósitos representan casi el 79 % del financiamiento total, el coeficiente de préstamos/depósitos es inferior al 75% y casi no existen líneas de crédito externo. La calidad de los activos es sólida, con un ratio de morosidad) del 1,8% a finales de 2014 y provisiones para la cobertura de la cartera morosa del 142%.

Gráfico 6.5: Composición del crédito

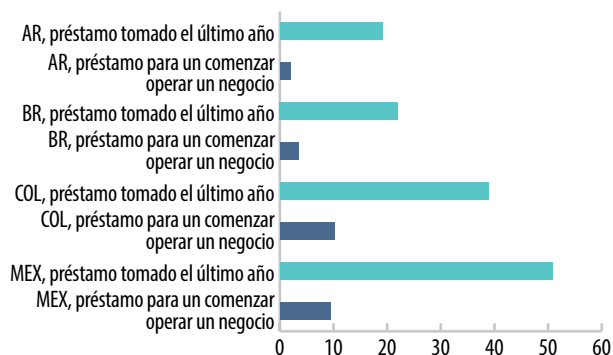


Fuente: BCRA. Datos a diciembre de 2014.

La reciente desaceleración de la actividad crediticia puede generar a corto plazo presión sobre la rentabilidad. Durante el período comprendido entre los años 2010 y 2013, las tasas de crecimiento fueron superiores al 30% en términos nominales, sin embargo la desaceleración del crecimiento económico durante los últimos años dio lugar a una ralentización del ritmo de crecimiento del crédito, experimentando tasas inferiores al 20%. El costo del personal representa dos tercios de los gastos que tienen los bancos y varía de acuerdo con la inflación. Los márgenes de interés de los bancos varían según el crédito. Por lo tanto, se estima que, en el actual contexto de inflación, desaceleración del crédito y topes máximos a las tasas y mínimos establecidos para los depósitos por el BCRA, la rentabilidad podría seguir reduciéndose.

Las autoridades han fortalecido el marco regulatorio, preparando una hoja de ruta que les permita adecuarse a lo establecido en el acuerdo de capital de Basilea II y III. El BCRA ha introducido normas destinadas a fortalecer la gestión integral de riesgos de los bancos, alinear el marco regulatorio con todos los pilares de Basilea II y orientar las pruebas de tensión que realicen los bancos. En 2015, se implementó la norma sobre riesgo operativo. Todos los mencionados son pasos positivos adoptados con el objeto de fortalecer aún más el sistema financiero de la Argentina. Sin embargo, uno de los desafíos que hay que enfrentar es la capacidad de las instituciones financieras de evaluar con precisión cuáles serán los riesgos en el futuro en un contexto de inflación elevada y volátil, lo cual complica la posibilidad de analizar correctamente los riesgos crediticios según la capacidad de los deudores de reembolsar sus créditos,

Gráfico 6.6: % de las personas que utilizan créditos para comenzar/operar un negocio



Fuente: Encuesta Findex 2015

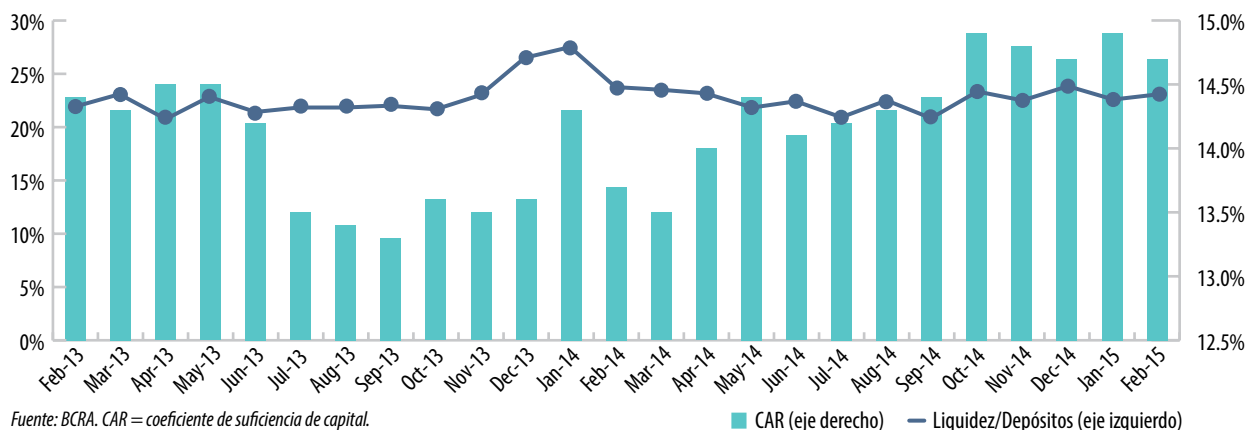
y así incorporar con mayor precisión metodologías basadas en pérdidas esperadas.

El BCRA mantiene activos programas para influir tanto en el volumen como en los precios de los créditos. Estas políticas están encaminadas a abordar las brechas en el desarrollo y la profundización financiera, sin embargo generan importantes distorsiones del mercado tanto para el sector bancario como para la economía real. La nueva carta orgánica del BCRA de 2012 amplió su función incluyendo cuatro mandatos: la estabilidad monetaria, la estabilidad financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social. Desde 2011, el BCRA ha introducido varios programas para exigir a los bancos que concedan más préstamos para inversiones productivas¹. Como consecuencia de ello, en 2014 se introdujeron topes a las tasas de los préstamos personales, los préstamos para automóviles y el financiamiento de tarjetas de crédito, y se estableció una tasa mínima para depósitos a tasa fija de personas físicas, hasta el nivel asegurado por el fondo de seguro de depósitos. Estos programas presentan riesgos para el sistema bancario en relación con la se-

¹ La Carta Orgánica del BCRA se modificó para promover el desarrollo del sistema financiero, lo que permitió a su vez al BCRA aplicar condiciones más flexibles para financiar al Gobierno. De conformidad con el Plan del Bicentenario de 2011, el BCRA subastó fondos a bancos a fin de que concedieran préstamos al sector productivo a una tasa de interés fija del 9,9% (con un margen de intermediación de 99 puntos base) y con un vencimiento promedio de dos años y medio. En 2012, las Líneas de Crédito para el Sector Productivo exigían a los bancos cuya participación en el mercado de los depósitos fuera mayor al 1% que prestaran el 10% de sus depósitos a una tasa de interés del 15 %, que era inferior a la del mercado, y a un promedio de tres años, con un período de gracia de un año. Al menos la mitad de estos préstamos debían efectuarse a pymes. La iniciativa se ha expandido en seis rondas sucesivas.

Elementos clave para promover el financiamiento a largo plazo

Gráfico 6.7: Sistema financiero, liquidez y solvencia



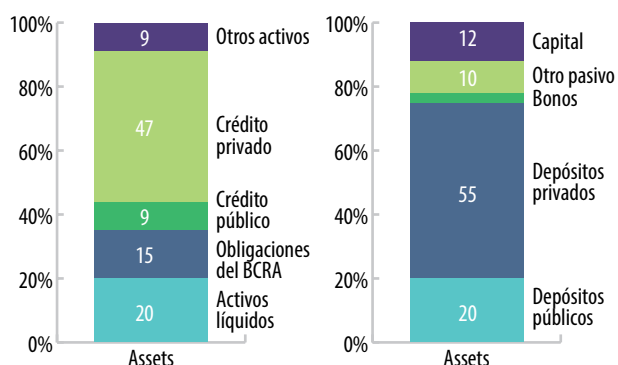
Fuente: BCRA. CAR = coeficiente de suficiencia de capital.

lección de proyectos viables y la rentabilidad bancaria a largo plazo. En primer lugar, si bien los bancos tienen la presión de cumplir con los requisitos, es posible que también se financien algunos proyectos menos viables cuya rentabilidad sea baja, lo cual generaría posibles contingencias a futuro para el sistema. En segundo lugar, los topes sobre las tasas de interés activas imponen un costo de oportunidad a los bancos privados, que reducirán su rentabilidad con el paso del tiempo. El mínimo sobre los depósitos a plazo fijo tendrá el mismo efecto. En tercer lugar, estas políticas tienen externalidades negativas para el crédito de libre mercado, lo que podría conllevar la aplicación de tasas más altas para así compensar las tasas más bajas aplicadas al crédito dirigido. En consecuencia, las decisiones del BCRA influyen directamente en una parte cada vez mayor del balance del sistema bancario (Gráfico 6.8). La aplicación de políticas encaminadas a incentivar a las instituciones financieras a otorgar préstamos en lugar de ordenar precios y cuotas, tendrían un impacto relevante y más sostenible.

El sector del seguro se enfrenta al desafío de las pérdidas técnicas y riesgos sobre la solvencia. Un gran porcentaje del capital disponible para solvencia es ilíquido y no totalmente adecuado para proteger a las compañías en caso de que se produzcan acontecimientos adversos². El segmento no relacionado con el seguro de vida es más débil desde el punto financiero que el de vida o el de jubilaciones, ya que está más expuesto a

² Los activos conllevan un riesgo crediticio significativo, como la posibilidad de que no se paguen las primas y otros créditos por cobrar, que, en 2012, representaron el capital disponible para solvencia.

Gráfico 6.8. Balance del sistema financiero, % total



Fuente BCRA: en rojo, las categorías amplias del balance en las que influye el BCRA.

riesgos crediticios y de liquidez. Los requisitos de inversión obligatoria en sectores productivos introducidos en 2012 y ampliados en 2014 corren el riesgo de agravar la escasa rentabilidad, ya que las pérdidas técnicas continúan y las ganancias se derivan de las inversiones (véase la sección II.B).

Brechas en el financiamiento a largo plazo y políticas públicas recientes

Brechas de financiamiento en sectores económicos claves

Como es de prever en un sistema financiero transaccional, el desarrollo del sector financiero es muy insuficiente, en especial, para vivienda, infraestructura e inversiones de pymes.

- a. El financiamiento para viviendas está subdesarrollado. Gran parte del financiamiento para viviendas se otorga en divisas y efectivo, y no se produce a través de los bancos. A pesar de que el déficit habitacional es significativo (3,5 millones de hogares de los cuales 2 millones tienen un déficit cualitativo) y afecta al 28% de los hogares, solo una pequeña parte de la población tiene acceso a préstamos hipotecarios³. Las elevadas tasas de interés nominales aumentan las cuotas mensuales, con lo cual quedan excluidas del mercado las clases de ingresos más bajos y medios. Los préstamos hipotecarios residenciales se mantuvieron en un 1% del PIB en 2014, muy por debajo de los de otros países latinoamericanos (20% del PIB en Chile, 11 % en México). Antes de la crisis de 2002, los préstamos hipotecarios representaban alrededor del 4% del PIB. La posibilidad de acceder a estos préstamos es limitada: en promedio, los hogares de Buenos Aires necesitarían entre seis y nueve años de ingresos para adquirir un departamento de dos ambientes, y esta cifra se duplicó desde 2001⁴.
- b. También existe un importante déficit en el sector de la infraestructura. Muchos subsectores de la infraestructura se ven afectados por la escasez de inversiones, la dependencia de recursos fiscales limitados y el deterioro general de la calidad de la infraestructura, con los consiguientes efectos adversos significativos en materia social y económica. Si bien es difícil evaluar las necesidades, según una encuesta reciente del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la inversión en infraestructura pasó de un promedio del 6% del PIB en la década de 1990 a un promedio del 3% en la siguiente década, y la participación del sector privado pasó del 5% en la década de 1990 al 0,5% en el período comprendido entre los años 2003 y 2013⁵. Desde el punto de vista del financiamiento, esta caída se debe a la casi desaparición del financiamiento privado, incluso el que proporcionaban los bancos argentinos. Al asignar recursos presupuestarios a proyectos de infraestructura presentados por las provincias, no se mantiene el criterio u objetivo de movilizar el financiamiento privado. En el mismo estudio se llega a la conclusión de que la Argentina deberá aumentar la inversión en

infraestructura hasta el 5% del PIB durante el período comprendido entre 2016 y 2030 para obtener un crecimiento del ingreso per cápita del 3% durante el mismo período. Además de las cifras, el déficit en infraestructura tiene manifestaciones concretas; por ejemplo, en 2013, el 85% de las pymes experimentó cortes de electricidad por períodos mayores de 30 minutos y casi el 20% sufrió alguna inundación, lo cual afectó su productividad⁶.

- c. Por último, las pymes, que desempeñan un papel fundamental en la economía argentina, carecen de acceso a financiamiento a largo plazo para realizar inversiones. A fines de 2011, las pymes empleaban a más de la mitad de la mano de obra, y aportaban el 37% de las ventas y un estimado de entre el 40% y el 50% del PIB. Sin embargo, solo recibieron el 13% del crédito del sector financiero para el sector privado (es decir, 2% del PIB). Su acceso a financiamiento a más largo plazo para aplicar a inversiones es especialmente limitado: Según la encuesta más reciente del Observatorio Pyme, el 25% de las pymes tienen un proyecto de inversión suspendido por falta de financiamiento.

La falta de financiamiento a largo plazo limita el crecimiento económico.

Si no existe financiamiento a largo plazo, las transacciones se realizan en efectivo (solo el 15% del total de las transacciones inmobiliarias se realizan mediante un préstamo hipotecario)⁷, las empresas utilizan las ganancias retenidas para financiar inversiones, y los agentes económicos no pueden equilibrar el consumo durante el ciclo. Como resultado, las inversiones tienden a estar más restringidas o demoradas. Esto produce la pérdida de capacidad productiva y menoscaba la competitividad, las exportaciones, las ventas y, en última instancia, el crecimiento. La falta de financiamiento para las pymes puede tener un efecto especialmente negativo sobre el empleo.

Políticas gubernamentales recientes adoptadas para abordar las brechas

El Gobierno ha identificado estas brechas y ha diseñado programas para desarrollar financiamiento a largo plazo para viviendas, infraestructura y pymes

3 Fuente: Infobae/Fundación de Estudios para Desarrollos Inmobiliarios.

4 Fuente: Reporte Inmobiliario.

5 CIPPEC, ¿Cómo puede cerrar el próximo gobierno la brecha de infraestructura?, marzo de 2015.

6 Observatorio Pyme, Encuesta a Pymes industriales 2013, marzo de 2015.

7 Esta cifra se basa en datos de la provincia de Buenos Aires (incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Fuente: Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires.

Recuadro 6.1: El Gobierno respalda programas para inversiones productivas

En 2012, el Gobierno lanzó varios programas para respaldar inversiones productivas y el financiamiento a largo plazo:

Línea de Crédito Productivo: En junio de 2012, el BCRA exigió a las instituciones financieras que representaban, por lo menos, un 1% de los depósitos del sistema, que concedieran préstamos del 5% de sus depósitos con fines productivos (gastos de capital) en el término de seis meses; de ese porcentaje, el 50%, por lo menos, debía otorgarse a pymes a una tasa fija del 15% por un mínimo de tres años. Desde entonces, el BCRA ha ampliado los requisitos seis veces y ha aumentado el monto del préstamo por otorgar. En el tramo en curso (hasta diciembre de 2015), el 7,5% de los depósitos deben prestarse a una tasa que no supere el 18%. A pesar de su nombre, este esquema no es una línea de crédito del BCRA sino un requisito regulatorio.

PRO.CRE.AR: En junio de 2012, el Gobierno anunció un ambicioso programa de subsidios hipotecarios para mejorar el acceso al financiamiento para viviendas. Dicho programa incluía 400.000 préstamos hipotecarios que se otorgarían en el transcurso de cuatro años, y estaba abierto a hogares con un ingreso mensual neto de hasta AR\$35.000 (hasta el ingreso mediano del 10° decil, Cuadro 6.1) a tasas subsidiadas. Los préstamos se asignan por sorteo. Las tasas fijas oscilan entre el 2% y el 14%, según cinco categorías de ingreso con un promedio del 9%, con vencimientos de hasta 30 años.

Inciso K para compañías aseguradoras: En 2012, la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) dictó una norma que exigía que las compañías de seguros generales y de vida invirtieran entre el 10% y el 30% de sus inversiones en proyectos productivos o de infraestructura antes de junio de 2013. En febrero de 2014, el mínimo se aumentó, respectivamente, al 18%, que debía completarse antes de septiembre de 2014. Un comité especial decide si las inversiones son adecuadas y no existe un criterio objetivo publicado para la selección.

(Recuadro 6.1); sin embargo, ante la ausencia de condiciones preliminares para el financiamiento a largo plazo, los programas en cuestión se encuentran limitados. Las limitaciones se relacionan con sus efectos a largo plazo y con la sustentabilidad financiera y fiscal. Además, el diseño de estos programas podría optimizarse para generar un desarrollo de mercado más sostenible y más valor por el dinero invertido. Es especialmente importante que el ámbito donde operen las instituciones financieras se mantenga neutral, de modo tal que se evite expulsar a participantes en el mercado que puedan estar interesados y que se estimule la competencia, lo que en última instancia beneficiaría a los consumidores de servicios financieros.

La principal política para respaldar el financiamiento de pymes es la Línea de Crédito Productivo. Las rondas que se celebraron entre julio de 2012 y diciembre de 2014 asignaron casi el 18% del crédito privado a la

línea⁸. Gran cantidad de prestatarios se mantuvieron durante las diversas etapas, aunque este número se redujo a la mitad de los beneficiarios en la última fase. Según un estudio efectuado en 2013 por la Unión Industrial, en promedio, las empresas medianas se beneficiaron más que las microempresas y las pequeñas empresas. El tope a la tasa de interés agrega presión a los márgenes de los bancos en el contexto de una caída en los préstamos.

Los resultados de PRO.CRE.AR en materia de acceso a la vivienda han sido excepcionales, pero el programa aumenta los problemas de sustentabilidad fiscal y financiera. Después de tres años en funcionamiento desde junio de 2012, el programa ha otorgado hipotecas por un valor de ARS 45.000 millones para la construc-

⁸ En términos brutos para el sector bancario. El monto neto, incluidos repagos y facilidades de vencimiento, no está disponible.

Cuadro 6.1: Distribución de ingresos mensuales netos, Mediana T12015

Decil	% de ingresos	Media
1	2,0	2.612
2	3,5	4.609
3	4,8	6.285
4	5,9	7.688
5	7,2	9.410
6	8,7	11.397
7	10,6	13.846
8	13,0	16.916
9	16,6	21.702
10	27,6	35.998
Hogares con ingresos	100	13.046
Hogares sin ingresos		
Total		12.956

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec). Decil 1= más pobre. Decil 10= más rico. Media = ingreso mediano promedio por hogar en cada decil.

ción prevista de 200.000 viviendas⁹. Esto representa casi la totalidad de todos los préstamos para viviendas originados en el sistema. Los préstamos solo pueden obtenerse a través del Banco Hipotecario; esto implica que, en realidad, otros bancos quedan excluidos del mercado, ya que no pueden movilizar fondos subsidiados para competir con los créditos de PRO.CRE.AR, y entre el 90% y el 95% de la población reúne los requisitos para ser beneficiaria del programa (Cuadro 6.1). Se informa que el nivel de morosidad es bajo, del 0,4% de los préstamos totales, lo cual puede explicarse por las tasas de interés reales negativas. A pesar de los resultados, la sustentabilidad fiscal del programa sigue siendo un desafío: el programa está financiado completamente por el Gobierno (la mitad directamente a través del presupuesto anual y la otra mitad mediante bonos con un rendimiento subsidiado del 15% y a 20 años, adquiridos por el FGS) y, por lo tanto, el programa genera presiones fiscales¹⁰. El programa no se basa en el actual sistema

financiero, ya que ni siquiera el Banco Hipotecario moviliza su propio pasivo. PRO.CRE.AR dirige estos préstamos subsidiados a distintos segmentos sociales; aún así, casi un cuarto de estos préstamos son captados por hogares de ingresos medios y altos (Gráfico 6.9), y las asignaciones crediticias se basan en los ingresos formales informados de los hogares. Por último, el programa no parece ser sostenible desde el punto de vista financiero, ya que las tasas y los plazos de vencimiento son claramente inferiores a los del mercado¹¹.

Las compañías de seguros deben invertir en inversiones productivas, lo cual puede generar riesgos para el sector. Según el inciso K, las compañías de seguros de vida y de seguros generales deben tener, por lo menos, el 18% de sus inversiones en sectores productivos. Ese requisito da lugar a varios problemas: puede generar una diferencia entre el pasivo a largo plazo y las “inversiones productivas” con vencimientos más cortos (por lo general, bonos de YPF a uno o dos años); ejerce presión sobre la ganancia, ya que estas inversiones tienen menos rentabilidad según el sector; además, puede hacer surgir presiones de liquidez para las compañías de seguros generales que necesitan activos líquidos

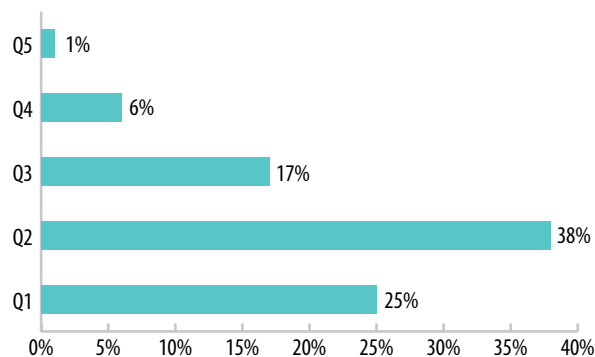
9 Se trata de 170.000 préstamos para viviendas, ya que la gran mayoría de los prestatarios son familias que se construyen sus propias casas, y alrededor de 32.000 préstamos para desarrolladores estimados a finales de 2015.

10 De acuerdo con los estados contables de PRO.CRE.AR, a finales de 2014 el balance total era de ARS40.000 millones, 95% de los cuales eran fondos del Gobierno nacional y títulos de deuda adquiridos por el FGS en condiciones inferiores a las del mercado. Desde la perspectiva del FGS como fondo público de pensiones, los títulos de PRO.CRE.AR representan su clase de activos con rendimientos más bajos. Se espera que el FGS cumpla su compromiso de adquirir un total de ARS 40.000 millones en bonos de PRO.CRE.AR (a junio de 2015, mantiene ARS 27.000 millones), pero no tiene

otros recursos para invertir en condiciones subsidiadas similares.

11 La tasa de interés sobre depósitos privados por montos superiores a ARS1 millón (BADLAR) se considera el parámetro base en cuanto a las condiciones de mercado y en junio de 2015 era de un 21,1%. Se ha informado que las tasas del mercado hipotecario son muy superiores a entre 28% y 30%.

Gráfico 6.9: Beneficiarios de PRO.CRE.AR, por quintiles, % junio de 2015



Fuente: PROCREAR. No refleja ingresos informales. 1 = más pobre, 5 = más rico.

para pagar siniestros. Dada la falta de transparencia en cuanto a la selección de activos elegibles, es difícil evaluar el impacto que puede tener otorgar financiamiento al sector productivo. En términos generales, el monto que la inversión de las compañías de seguros moviliza (0,5% del PIB) sigue siendo bajo en comparación con las necesidades de los sectores subatendidos.

El FGS es una importante fuente de financiamiento para infraestructura y viviendas; aún así, tiene sus propias limitaciones. El FGS es el mayor inversor institucional de la Argentina y sus activos representan el 10% del PIB. Tiene dos funciones: por un lado, es un fondo de reserva de pensiones y, por el otro, es un fondo de respaldo al desarrollo económico. Como fondo de reserva de pensiones, el FGS debe administrar sus activos según sea más conveniente para los pensionados, aplicando criterios fiduciarios y de prudencia. Para ello, necesita una estrategia de inversión que armonice el vencimiento, el riesgo, la rentabilidad y el perfil de liquidez de las inversiones con los del pasivo por futuras pensiones. No siempre estos criterios pueden armonizarse con el otro objetivo del FGS de invertir en “proyectos productivos”, como infraestructura destinada a contribuir con el crecimiento económico. Durante el período comprendido entre 2008 y 2012, el FGS financió algunos proyectos energéticos de gran envergadura y ha sido el principal inversor en la deuda emitida por fideicomisos públicos para financiar infraestructura¹². Sin embargo, el FGS funciona como un fondo de inversión cerrado con fondos nuevos limitados¹³; en los próxi-

¹² Esto se implementó con la reasignación de inversiones en activos extranjeros y depósitos a plazo fijo.

¹³ Los únicos nuevos fondos que puede recibir son las utilidades de la ANSES.

mos años, tiene planificado invertir toda su cuota libre restante para proyectos productivos (hasta el 20% de los activos) en títulos de PRO.CRE.AR.

Condiciones preliminares para desarrollar financiamiento a largo plazo

El financiamiento a largo plazo es un problema para casi todos los países emergentes. Según el último informe del Banco Mundial sobre financiamiento a largo plazo, en los países en desarrollo, solo el 66% de las pequeñas empresas y el 78% de las empresas medianas informan pasivos a largo plazo, en comparación con el 80% y el 92%, respectivamente, en los países de ingreso alto. En los países de ingreso alto, las empresas informan un financiamiento externo de casi el 40% de sus activos fijos, mientras que esta cifra apenas llega al 20% en los países de ingreso bajo.¹⁴ Además, esto tarda bastante en desarrollarse, ya que se necesitan cambios estructurales.

En ese mismo informe se llega a la conclusión de que los Gobiernos pueden ayudar a promover el financiamiento a largo plazo. El Gobierno puede promover el financiamiento a largo plazo sin introducir distorsiones promoviendo políticas que impulsen la estabilidad macroeconómica, la baja inflación y oportunidades de inversión viables; impulsando un sistema bancario respaldado por una sólida regulación y supervisión; implementando un entorno legal y contractual que proteja adecuadamente los derechos de los acreedores y prestatarios, y promoviendo infraestructuras financieras que limiten las asimetrías en cuanto a la información, así como el desarrollo de mercados de capitales e inversores institucionales. Por el contrario, en general, las iniciativas tendientes a promover el financiamiento a largo plazo mediante créditos directos, subsidios y bancos estatales no han tenido resultados satisfactorios, en general, debido a la captación política y a las prácticas deficientes en materia de gobierno corporativo¹⁵.

Las tres principales condiciones preliminares necesarias para desarrollar el financiamiento a largo plazo son: condiciones macroeconómicas estables, un his-

¹⁴ Banco Mundial, 2015/16 Global Financial Development Report, Long-term Finance (Informe sobre el desarrollo financiero mundial 2015/16: Financiamiento a largo plazo, [GFDR 2015-16]).

¹⁵ *Ibíd.* Véase capítulo 1. Los estudios mencionados en las secciones A y B a continuación se citan en el informe.

torial de cumplimiento de contratos y la existencia de un ecosistema financiero. Incluso si existen las tres condiciones subyacentes, en muchos países no hay financiamiento a largo plazo. Por lo tanto, debe considerarse la creación de mercados de financiamiento a largo plazo como un trayecto en lugar de un punto de llegada.

Condiciones macroeconómicas estables

Las políticas económicas predecibles son de gran ayuda para promover el financiamiento a largo plazo.

Para que el financiamiento a largo plazo prospere, se necesita un entorno político y macroeconómico estable, ya que ello ayuda a los agentes económicos a predecir los riesgos y la rentabilidad vinculada al financiamiento.

Los estudios empíricos muestran que la alta inflación constituye una importante limitación para el financiamiento a largo plazo.

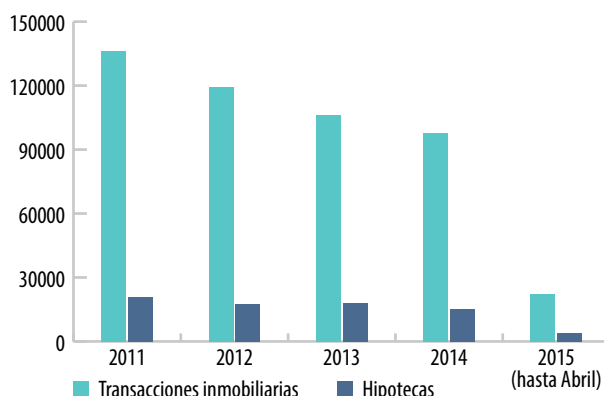
Las tasas de inflación altas desalientan el ahorro y, por lo tanto, extienden el vencimiento de los depósitos. Desde el punto de vista del crédito, constituyen un incentivo para tomar préstamos a corto plazo. Impiden que los bancos puedan evaluar el riesgo crediticio más allá de un horizonte a corto plazo y encarecen el crédito a largo plazo, en especial, a tasas de interés fijas (que los prestatarios exigen que sean en pesos). Por el contrario, los inversores necesitan asegurarse el valor real de su capital y prefieren instrumentos con tasas de interés indexadas o variables. Además, según los estudios, un historial de alta inflación puede tener un impacto negativo en el vencimiento de deuda, como lo demuestra Brasil, a pesar de las diversas reformas efectuadas para desarrollar el financiamiento a largo plazo¹⁶.

La existencia de un tipo de cambio desdoblado representa un problema para el financiamiento de viviendas e infraestructura.

El financiamiento de viviendas en la Argentina se otorga en divisas, y muy probablemente los proyectos de infraestructura con alto contenido de inversores extranjeros también se estructuran en divisas. Para los actores del mercado, un tipo de cambio desdoblado suele operar como indicio de una posible pérdida de valor de la moneda local. Un agente económico con ingresos en moneda local no tomaría el riesgo de invertir en divisas (en un préstamo para vivienda o como patrocinador de un proyecto de infraestructura) en un contexto de tipo de cambio desdoblado.

¹⁶ Véanse Jeanne y Guscina (2006) y Park (2012). Citado en GFDR 2015/16.

Gráfico 6.10: Transacciones inmobiliarias e hipotecas



Fuente: Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires. Datos solo para la provincia.

Empíricamente, se ha comprobado que los controles cambiarios establecidos desde 2011 han afectado el mercado de las viviendas y las cadenas de suministro comercial de la Argentina.

Desde 2011, se ha reducido a ritmo constante la cantidad de transacciones, a un promedio del 10% por año en la Provincia de Buenos Aires (Gráfico 6.10). También existen indicadores de que los controles cambiarios han afectado las cadenas de valor y limitado el financiamiento de inversiones, en especial, para las empresas más pequeñas (por ejemplo, en el sector automotor). Esto genera dificultades, en especial, para las pymes integradas en las cadenas de valor, ya que necesitan planificación y financiamiento a largo plazo para asegurar su producción.

Historial de ejecuciones de contratos

Un marco legal sólido garantiza que el cumplimiento de contratos facilite el financiamiento a largo plazo.

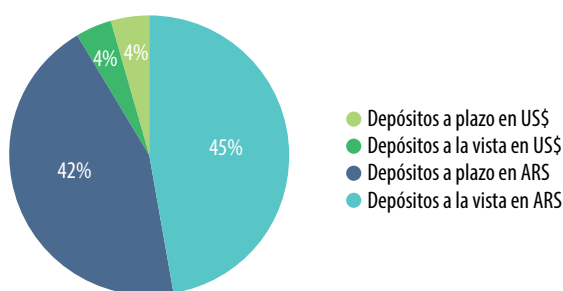
Cuando las instituciones contratantes de un país protegen débilmente a los prestamistas en caso de incumplimiento en el pago de deuda, los prestamistas tienden a confiar en acuerdos de préstamo a corto plazo en los contratos de deuda formales, que les permiten disciplinar al prestatario con la amenaza de retener financiamiento futuro en caso de incumplimiento en el reembolso del préstamo. Varios estudios demuestran que una mejor ejecución contractual tiene una elevada correlación con la existencia de vencimientos de deuda más prolongados¹⁷.

Los proyectos de infraestructura público-privados se basan en la certidumbre de las obligaciones con-

¹⁷ Warnock y Warnock (2008); Quian y Strahan (2007); Fan, Titman y Twite (2012). Citado en GFDR 2015/16.

Elementos clave para promover el financiamiento a largo plazo

Gráfico 6.11: Depósitos del sector privado, desglose



Fuente: BCRA. Datos de bancos y compañías financieras a diciembre de 2014 (los bancos representan el 98,6% del total).

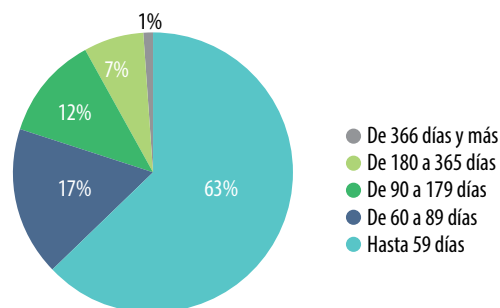
tractuales. A fin de captar financiamiento privado para proyectos de infraestructura, los Gobiernos deben demostrar que desean cumplir con sus obligaciones y generar un historial acorde. Para ello, deben i) cumplir su obligación respecto de las condiciones de precios de los intermediarios financieros y proveedores; ii) reducir la vulnerabilidad de las contrapartes estatales a fin de disminuir las incertidumbres relacionadas con sus capacidades de pago, y iii) eliminar los cambios en el marco legal y regulatorio que afecten negativamente a los inversores en los proyectos (es decir, restricciones sobre la repatriación de capitales y dividendos u otros cambios imprevistos en las tarifas).

Ecosistema financiero

El sistema bancario necesitaría extender el vencimiento de su estructura de financiación o para poder a su vez otorgar financiamiento a largo plazo. Si bien la principal fuente de financiamiento del sistema son los depósitos (75% de los pasivos), estos depósitos son a corto plazo (Gráfico 6.11). La gran mayoría de los depósitos a plazo tienen un vencimiento de hasta tres meses (Gráfico 6.12). Solo algunos bancos han emitido bonos y estos apenas resultan relevantes en la estructura global. En términos generales, los depósitos y bonos a largo plazo del sector privado representan menos del 3% del pasivo total del sistema bancario. Esta situación limita la concesión de créditos a largo plazo sin incurrir relevado riesgo de gestión de activos y pasivos¹⁸.

18 Los depósitos del sector público que se invierten, principalmente, en bancos públicos respaldan el otorgamiento de créditos a largo plazo por parte de los bancos públicos.

Gráfico 6.12: Vencimiento de depósitos a plazo



Fuente: BCRA. Datos de bancos y compañías financieras a diciembre de 2014 (los bancos representan el 98,6% del total).

Los mercados de capitales líquidos, profundos y activos también fomentan el financiamiento a largo plazo. En 2012, se adoptó una nueva ley de mercados de capitales cuyo objetivo era que la reglamentación estuviera mejor alineada con los estándares internacionales de la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO). En virtud de esa ley, se abrieron los mercados de capitales locales, con lo cual se ponía fin a la antigua estructura monopolista de las bolsas. Se esperaba que, con esta apertura, surgieran innovaciones, nuevos actores y el liderazgo de la industria para dinamizar los mercados. Aun así, los mercados de capitales locales de la Argentina siguen teniendo limitaciones estructurales importantes:

- Mercados de bonos públicos subdesarrollados y poco activos: En los mercados de capitales prevalecen las emisiones públicas, que representan más de dos tercios del total de títulos en circulación (Gráfico 6.13). Sin embargo, la deuda pendiente no tiene la envergadura, los vencimientos ni la liquidez necesarios como para brindar referencias de precios para otros activos, como bonos de empresas privadas o bonos para proyectos de infraestructura.
- Poca actividad: La capitalización de mercado fue del 5,7% del PIB a fines de 2012. La profundidad del mercado bursátil ha experimentado una notable reducción desde 2008, y es claramente inferior a la de mercados análogos (Gráfico 6.14). Entre otros factores, la nacionalización y consolidación de fondos de pensión privados en el FGS puede haber tenido un impacto significativo, al igual que la existencia de varios desincentivos a la tenencia de participa-

Gráfico 6.13: Argentina, Total títulos de deuda

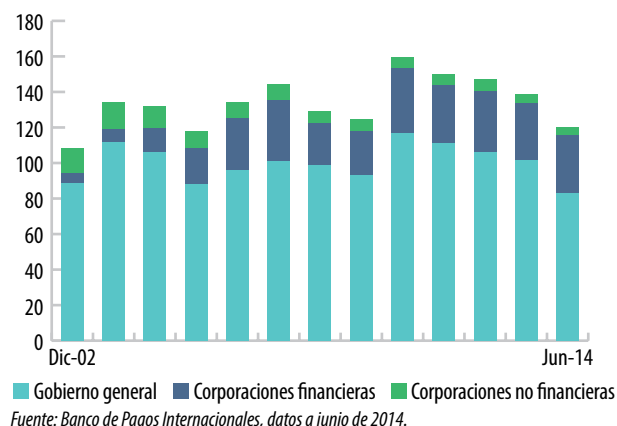
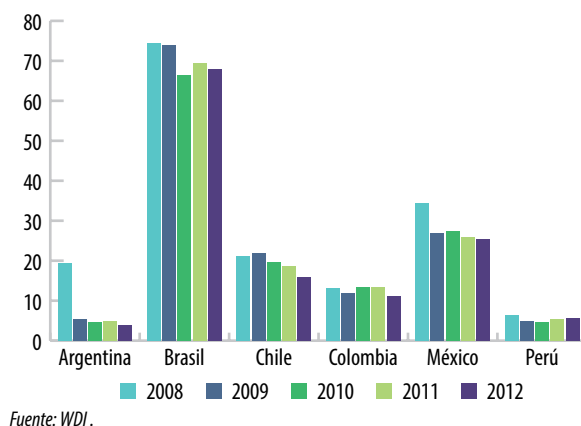


Gráfico 6.14: Coeficiente de volumen del mercado bursátil



ciones. Como consecuencia de ello, apenas se han producido nuevas salidas a bolsa con emisiones de acciones en los últimos años (dos emisiones en 2014, ninguna en 2013)¹⁹.

- Pequeños inversores institucionales: A pesar de no ser un fondo de pensiones el FGS es el principal inversor institucional del país, y es de menor envergadura que los fondos de pensión privados de países análogos. En Chile, los activos administrados por fondos de pensión representan alrededor del 60% del PIB y en Perú y Colombia, aproximadamente el 20 %. Las compañías de seguros y los fondos comunes de inversión también son más modestos que los de países análogos, lo que limita la base inversora para el desarrollo de los mercados de capitales (véase anexo 1).

Opciones e instrumentos de políticas destinados a desarrollar el financiamiento para viviendas e infraestructura

Una vez que las condiciones preliminares estén en curso, podrán considerarse políticas y herramientas específicas para facilitar la transición. En la sección que sigue se establecen opciones diseñadas para facilitar una transición. Ellas se concentran en vivienda e infraestructura más que en el financiamiento para py-

¹⁹ Las regulaciones cambiarias impiden a las empresas enviar dividendos al extranjero. La nueva ley de mercados de capitales incluye disposiciones que se refieren a las facultades de la CNV de designar observadores con poder de veto en los órganos de administración de las empresas que coticen en bolsa, lo cual puede desalentar nuevas cotizaciones.

mes, por suponer que son los dos sectores que necesitan períodos de vencimiento más prolongados, y que por lo tanto resulta más complejo en el contexto actual.

Financiamiento para viviendas

Indexación

A corto plazo, podría resultar muy difícil volver a poner en marcha el mercado del financiamiento para viviendas en pesos sin algún tipo de indexación del crédito y de los ahorros. La Argentina experimentó sucesivos fracasos con la indexación, y la legislación actual prohíbe la indexación del capital o de los intereses (Ley n° 25.561). La crisis de 2002 fue traumática para millones de argentinos, dejó una gran desconfianza entre los prestatarios, los prestamistas, los inversores y los organismos reguladores, y descartó cualquier tipo de indexación de la moneda. La indexación no funciona en un contexto de inercia inflacionaria. No obstante, los ingresos laborales están sujetos a actualización. La experiencia ha demostrado que los planes diseñados para reducir la volatilidad y desarrollar el financiamiento para viviendas en un contexto inflacionario puede funcionar bajo dos condiciones: i) debería evitarse un excesivo nivel de endeudamiento que impidan que la deuda pueda amortizarse en un plazo razonable o que pueda exponer a los prestatarios a quedar en una situación precaria más adelante; ii) es mejor si primero actúan como elementos de respaldo que contribuyan a restablecer la confianza de prestamistas y prestatarios (un ejemplo es Chile, donde la indexación tuvo resultados positivos en un contexto de inflación que declinaba progresivamente). Si el contexto macroeconómico

no mejora después de un tiempo, estos planes, que no pueden sustituir reformas básicas como las expuestas anteriormente, pierden su eficacia. Pueden y deben diseñarse como mecanismos de transición equipados con elementos que protejan a prestamistas y prestatarios ante un mayor deterioro del contexto macro, o si ese tipo de deterioro perdura. Exigen una clara estrategia de políticas tendientes a la desinflación.

Ha habido experiencias exitosas de indexación como instrumento de transición. México y Colombia desarrollaron, como instrumento transitorio, planes de reducción de riesgos de mercado para préstamos a largo plazo para viviendas, que se aplicarían hasta que mejorara el contexto macroeconómico y los mercados financieros proporcionaran instrumentos de cobertura adecuados.²⁰ En México, se aplicó el “swap de unidades de inversión”, que protegía a los acreedores hipotecarios de diferencias entre dos mecanismos de indexación distintos (por el lado de los activos, el salario mínimo, y por el lado del financiamiento, la inflación de los precios al consumidor). En Colombia, se utilizó un mecanismo de cobertura que ejecutó el Banco Central, el Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH), que permitía a los deudores adquirir un contrato de tasa de interés flotante máxima y, por lo tanto, protegerse de las diferencias que pudieran existir entre los pasivos basados en esas tasas y los préstamos indexados por inflación²¹. En todos estos casos, los Gobiernos proporcionaron una forma de mecanismo de macrocobertura para catástrofes si los índices seleccionados seguían una tendencia imprevista de empeoramiento; esta forma de intervención estatal fue fundamental para que los inversores y prestamistas privados volvieran a participar.

Un problema es saber cuál es el anclaje correcto para implementar la indexación sobre activos y pasivos. El índice de precios al consumidor en la Argentina se reformó en 2013 con la asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional (FMI), pero se necesita tiempo para establecer un historial. El índice de la construcción ya se usa en contratos entre desarrolladores y clientes (incluso en PRO.CRE.AR) para actualizar el precio de los insumos de la construcción y podría utilizarse también

20 El Banco Mundial proporcionó asistencia técnica y financiera para desarrollar estos planes.

21 Los mecanismos no se usaron mucho por un buen motivo: la inflación se redujo, al igual que la volatilidad de las tasas de interés. Su sola existencia alentó a las instituciones financieras a otorgar préstamos.

para los activos. Se percibe que el índice de aumentos salariales que se estableció mediante una negociación entre los sindicatos y el Gobierno es relativamente confiable y transparente y refleja las capacidades de los prestamistas en cuanto a sus ingresos, pero no el costo de financiamiento de los bancos.

Una alternativa sugerida por los participantes en los mercados es realizar un swap entre las tasas fijas y flotantes para los préstamos hipotecarios. Los bancos proporcionarían a los prestatarios préstamos a tasa fija, que intercambiarían por tasas flotantes ante el BCRA sobre la base de un margen con la tasa interbancaria, por ejemplo. El BCRA asumiría el riesgo de la tasa de interés fija. Sin embargo, en cuanto a la indexación, esta herramienta solo es sostenible cuando existe una política deliberada de reducir la inflación y los agentes económicos esperan que la inflación se reduzca. Ayuda a reducir los riesgos crediticios, pero no aborda el principal problema de accesibilidad al crédito de un préstamo convencional sujeto a tasas altas.

Un plan PRO.CRE.AR más concentrado y sostenible

Se estima que el financiamiento del FGS para el plan PROCREAR se agotará pronto. El FGS ha sido el único comprador de títulos de deuda emitidos por el fideicomiso de PRO.CRE.AR, y ya representa la mitad de su balance. Sin embargo, la mayor parte de los ingresos del FGS provenientes de sus inversiones procede de la compra de bonos soberanos con un rendimiento más alto que el 15 % de los títulos de PRO.CRE.AR. Por lo tanto, el alcance de la ampliación del programa parece limitado, tanto por no tener suficientes fuentes de financiación como porque ello supone una reducción de su rentabilidad a medio plazo. Las ideas exploradas más adelante se concentran en i) brindar incentivos para que los bancos comprometan sus propios fondos, y ii) hacer que la estructura financiera de PRO.CRE.AR sea más atractiva para los inversores aumentando las tasas y reorientando el subsidio.

El impacto de PRO.CRE.AR podría mejorarse si se permitiera a otros bancos participar en el programa bajo determinadas condiciones transparentes. Solo un banco público administra el programa. Si se permite que otros bancos administren el programa también bajo determinadas condiciones establecidas previamente (siempre que sus prestamistas puedan beneficiarse con las mismas tasas subsidiadas de PRO.

CRE.AR), se activaría la competencia del mercado y la transferencia de conocimientos entre instituciones, y se maximizarían los resultados de PRO.CRE.AR. Gracias a esto, los prestamistas obtendrían mejores precios y los fondos públicos tendrían un mayor impacto, ya que más instituciones desarrollarían operaciones hipotecarias sostenibles.

Con una reforma en el componente de subsidios, los bancos comerciales se verían incentivados a participar en el programa con sus propios fondos para limitar el pasivo contingente del Gobierno. En la actualidad, el Gobierno otorga todo el financiamiento para la emisión de hipotecas y también subsidia las tasas. Pasar a un subsidio para reducir las tasas de interés, con el subsidio focalizado en la tasa de interés pero con los bancos emitiendo hipotecas con sus propios fondos, tendría un impacto similar y mejoraría el financiamiento general del programa (en este caso, el subsidio público compensa a los bancos por la diferencia entre la tasa que pagan los deudores y la tasa de mercado). Si los bancos participantes se hicieran cargo de parte de la exposición al riesgo crediticio, se evitaría que surgieran riesgos morales y problemas en la disciplina de los reembolsos.

Además, el Gobierno debería establecer que la estructura financiera del PRO.CRE.AR sea transparente y basada en el mercado, y considerar reenfocar el subsidio. El Gobierno es el único propietario de PRO.CRE.AR y, como tal, tiene que absorber todas las pérdidas esperadas e inesperadas. Los activos incluyen préstamos hipotecarios muy subsidiados, con una rentabilidad fija promedio del 9%. El pasivo incluye la emisión de bonos garantizados por el Gobierno a una tasa del 15%. Con esa diferencia en rentabilidad entre activos y pasivos, el índice de apalancamiento (en la actualidad, 1:1) determinará la sustentabilidad financiera del Fondo. Adicionalmente, la reforma del Programa debería tener en cuenta opciones como aumentar las tasas de interés hipotecario para las categorías de ingresos más altos, dirigir el subsidio de intereses a los segmentos de ingresos bajo y medio, posiblemente con un sistema de puntos, y emitir títulos con una mayor rentabilidad cercana a la del mercado, de forma tal que los bancos comerciales y otros inversores institucionales puedan comprarlos. Se necesitará hacer algunas concesiones para elegir entre la cantidad de hogares respaldados, la generosidad del paquete de subsidios, y la sostenibilidad fiscal y financiera.

Por último, el fortalecimiento del control y del gobierno corporativo beneficiaría el desarrollo del programa y aumentaría la confianza y la credibilidad. El porcentaje del mercado hipotecario de PRO.CRE.AR es en la actualidad del 50%. Además del control de la Auditoría General de la Nación, será fundamental garantizar que el BCRA implemente un control adecuado y que la administración del Fondo sea sólida para asegurar un desarrollo estable no distorsionado del mercado. Un gobierno corporativo sólido, que se encuentre alineado con los estándares internacionales, también generaría confianza y credibilidad en los inversionistas privados y facilitaría la emisión de bonos (preferentes o titulizados) en los mercados.

Fuentes de financiamiento a largo plazo: cédulas hipotecarias

Para que los bancos puedan volver a los mercados de financiamiento de viviendas será necesario desarrollar mecanismos de financiamiento a largo plazo. Hasta el momento, las políticas del BCRA de extender el vencimiento de los depósitos (recientemente mediante el establecimiento de un mínimo sobre los depósitos minoristas privados) han tenido bajo impacto. En Europa y, en la actualidad, en algunos países emergentes, las cédulas hipotecarias han sido un instrumento útil para respaldar el mercado hipotecario²². Sería deseable que se introdujeran cambios en el marco regulatorio de modo tal que los bancos puedan emitir cédulas hipotecarias a fin de diversificar sus opciones de financiamiento a largo plazo y que se ofrezca más variedad de activos de renta fija a los inversores con una clase específica de instrumentos garantizados. Sería importante garantizar que estos instrumentos puedan descontarse en el Banco Central con fines de liquidez. Para los organismos reguladores, el buen funcionamiento de este mercado ha sido un factor importante, ya que se beneficia de un trato regulatorio privilegiado (Basilea III para

22 Las cédulas hipotecarias son títulos de deuda respaldados por flujos de efectivo dinámicos provenientes de hipotecas o de préstamos del sector público. Tienen muchos puntos en común con los títulos respaldados por activos, pero los activos de las cédulas hipotecarias permanecen en el balance del emisor. Para el inversor, una de las principales ventajas es que la deuda y el conjunto de activos subyacentes se mantienen en los estados contables del emisor, y los emisores deben asegurarse de que el conjunto respalde coherentemente a la cédula hipotecaria. En caso de incumplimiento, el inversor puede ir contra el conjunto y contra el emisor. Según la Ley de Entidades Financieras (Ley no. 21.526, artículo 28 inciso b), el sector bancario no puede emitir cédulas hipotecarias libremente; por lo tanto, para introducirlas se necesitará una reforma legislativa.

el coeficiente de cobertura de liquidez y el coeficiente de financiamiento estable neto) en comparación con otros instrumentos de financiamiento respaldados por activos (titulizaciones), tanto en términos de coeficientes de liquidez como de consumo de capital. Chile ha estado desarrollando este mecanismo de financiamiento por 30 años. Recientemente, Brasil, Uruguay, Polonia, Turquía y Marruecos han dictado leyes al respecto.

Financiamiento para infraestructura

Como una gran parte del financiamiento para infraestructura es, en la actualidad, público, el desafío de las políticas consiste en atraer financiamiento privado y a instituciones financieras privadas que ayuden a abordar el déficit en infraestructura. El congelamiento de las tarifas de los servicios públicos a partir de 2002 y las actuales condiciones económicas han llevado a una desaparición gradual del financiamiento para infraestructura privado, a largo plazo y en divisas. Recientemente, el Gobierno ha obtenido de bancos estatales chinos y rusos importantes compromisos de financiamiento de deuda para financiar proyectos energéticos. Sin embargo, el financiamiento comercial privado en infraestructura sigue siendo escaso. El Gobierno ha destinado ingentes recursos, pero su esfuerzo fiscal no es suficiente para mantener, modernizar o generar todas las inversiones en infraestructura necesarias en el país; por lo tanto, siempre que sea posible, debe alentarse que se aproveche el financiamiento privado.

Se realizaron algunos intentos por apoyar inversiones privadas en el sector energético, pero no se extendieron. En el sector de la energía renovable, pudo obtenerse financiamiento principalmente de bancos estatales y de la Corporación Andina de Fomento para plantas en pequeña escala promovidas por patrocinadores privados (Programa de Generación Eléctrica a partir de Fuentes Renovables). Los proyectos se beneficiaron de dos estructuras de garantía que garantizaban una intermediación financiera suficiente y respaldaban las deficiencias de efectivo en el pago en virtud del acuerdo de suministro.

Para atraer financiamiento comercial privado se necesitará una estrategia integral para abordar la selección de proyectos, la mitigación de riesgos y los mecanismos de financiamiento. Los activos para infraestructura conllevan muchos riesgos desde el punto de vista de los prestamistas privados a largo plazo y de

los inversores (anexo 2), riesgos que, a menudo, tienen que ser reducidos por el sector público antes de que pueda atraerse financiamiento privado. La experiencia internacional ha demostrado que algunos requisitos preliminares deben existir: i) un contexto macroeconómico predecible; ii) una planificación programática que facilite la creación de una cartera de proyectos susceptibles de recibir financiamiento; iii) un marco institucional creíble; iv) estructuras de gestión de riesgo que permitan distribuir correctamente los riesgos de los proyectos entre el sector público y el privado; v) disponibilidad y credibilidad de procedimientos de mejora crediticia, y vi) un sector bancario sólido y mercados de capitales e inversores institucionales locales activos, profundos y líquidos. Llevará tiempo generar estas condiciones y será necesario que algunos proyectos piloto tengan resultados satisfactorios antes de poder avanzar. Para que pueda reiniciarse un programa de APP, sería necesario que el Gobierno, en la etapa inicial, asumiera más riesgos financieros que los países análogos de la región. Los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) podrían actuar como catalizadores. A continuación, presentamos una posible vía de transición.

Condiciones macroeconómicas estables

Para los proyectos de infraestructura, abordar el tipo de cambio desdoblado y que la Argentina recupere su lugar en los mercados internacionales será especialmente beneficioso. Ello es así porque será más fácil reunir en el corto plazo financiamiento externo a largo plazo que financiamiento en moneda local, dadas las limitaciones estructurales que los bancos enfrentan en relación con el financiamiento. Los inversores extranjeros están realmente interesados en bonos del Gobierno en dólares, pero el desafío reside en atraer inversores a largo plazo en lugar de inversores de cartera. Si se trabaja para establecer un tipo de cambio único y que la Argentina recupere su lugar en los mercados internacionales a fin de mejorar la calificación del crédito soberano, sería más fácil atraer inversores extranjeros para invertir en proyectos de infraestructura.²³

Historial de cumplimiento de contratos

Se podrían tomar varias medidas prácticas para elaborar un historial del Gobierno argentino en cuanto a ejecuciones de contratos.

²³ Banco Mundial, (2014), PPIAF South Africa Renewable Energy IPPP Procurement Program: success Factors and Lessons.

Recuadro 6.2: Un programa de una alianza público-privada mejora la confianza de los inversores privados, Sudáfrica

El Programa para Productores Independientes de Energía Renovable (REIPPPP) de Sudáfrica lanzado en 2011 logró canalizar la experiencia del sector privado y las inversiones hacia 64 proyectos que, a mediados de 2014, tenían un valor total de US\$ 14.000 millones, cifra alcanzada en tan solo dos años y medio. El 86% de la deuda se contrajo con bancos dentro de Sudáfrica con plazos que oscilaban entre los 15 y los 17 años desde la fecha comercial de la operación.

Una unidad específica de profesionales dentro del Departamento de Energía, que contaban con una vasta experiencia, pericia en el área de las APP y credibilidad, fue la encargada de implementar una importante medida para lograr superar la desconfianza de las empresas privadas respecto de las APP. La unidad aplicó un enfoque que se concentraba en resolver problemas, y no en exigir el cumplimiento de medidas administrativas, y recurrió a avezados asesores. Otros factores que permitieron lograr resultados positivos fueron el hecho de que logró poner en marcha un proceso de licitación en el que podría haber varios ganadores y las exenciones de las reglamentaciones nacionales aplicables a APP que beneficiaron a proyectos que debían ejecutarse en forma expeditiva. El sistema financiero desarrollado en Sudáfrica desempeñó un importante papel al brindar complejos servicios de asesoramiento para estructurar las transacciones. Gran parte del financiamiento a largo plazo en el marco de este programa provino de los bancos, entre ellos, los más importantes y sólidos de Sudáfrica. En la actualidad, el Gobierno está intentando movilizar a otros inversionistas institucionales a largo plazo (tanto nacionales como internacionales) mediante soluciones de bonos para financiar proyectos. En Brasil también se está pensando en una iniciativa similar concentrada en bonos para proyectos destinados a fondos de pensiones locales, y es posible que se realice una experiencia piloto de esa iniciativa y que se aplique a nuevas autopistas con cobro de peaje.

- a. **Proceso de planificación programática de infraestructura para facilitar una cartera de proyectos susceptibles de recibir financiamiento.** El Gobierno debería considerar mejorar sus procedimientos de planificación aplicando un enfoque programático formal con el objeto de identificar las necesidades de inversión y de determinar prioridades estratégicas para detectar inversiones en infraestructura en los diversos sectores y lugares. Ese enfoque permitiría identificar más fácilmente aquellos proyectos que puedan ser viables desde el punto de vista comercial y atraer financiamiento privado.
 - el sector portuario que genera ingresos en divisas. Sudáfrica ofrece una valiosa experiencia en el sector de la energía renovable (Recuadro 6.2).
- b. **Un compromiso para movilizar fuentes de inversión privadas, evidenciado en proyectos pilotos.** El Gobierno podría repetir la experiencia del Programa GENREN al movilizar inversores privados para sectores y proyectos piloto. Sería importante seleccionar con cuidado aquellos sectores que son más propensos al financiamiento de APP y que no necesitan un gran apoyo fiscal permanente. Por ejemplo,
 - c. **Las políticas sobre tarifas predecibles tienen por objeto reflejar los costos operativos y de mantenimiento.** Con el ajuste gradual de tarifas y el uso de mecanismos de ajuste adecuados se podría lograr la sustentabilidad a largo plazo de los servicios públicos y de las contrapartes estatales. El Gobierno se enfrenta al desafío de tener que aumentar las tarifas de servicios públicos a niveles suficientes para cubrir los costos operativos, de mantenimiento, rehabilitación e inversión de capital y, al mismo tiempo, reducir las tasas de inflación y proteger a los pobres que se benefician de estos servicios. La experiencia internacional sugiere que los subsidios de servicios públicos deberían aplicarse a los usuarios más vulnerables (subsidios impulsados por la demanda) en lugar de a todos los usuarios finales (subsidios impulsados por la oferta), como ocurre en

Recuadro 6.3: Mejoras crediticias: la Financiera de Desarrollo Nacional de Colombia

La Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) es un banco de desarrollo local que se creó en 2011 con el objeto de respaldar el ambicioso programa de APP para autopistas con cobro de peaje (“acuerdos de concesión 4G”). El Gobierno de Colombia ha adoptado varias medidas para fortalecer la capacidad institucional, el gobierno corporativo y la base de capital de la FDN mediante una recapitalización proporcionada por BMD. Estas medidas apuntan a que la FDN asuma una posición de liderazgo en el desarrollo de soluciones financieras basadas en el mercado, en especial, mejoras del crédito y bonos para proyectos de infraestructura. En particular, la FDN está desarrollando mejoras del crédito principalmente mediante líneas de crédito y garantías de crédito parciales a fin de brindar un respaldo de liquidez en caso de que se produzcan distintos supuestos durante el transcurso del proyecto (por ejemplo, costos de construcción que excedan lo contratado, demoras en la ejecución de garantías contingentes del Gobierno, diferencias en períodos de pago de tráfico reducido). Con estas garantías, la calificación de crédito de los bonos para proyectos de infraestructura planificados mejoraría a niveles aceptables para los inversionistas institucionales. Se estima que podrían tornarse una principal fuente de financiamiento para complementar aquel que otorgan los bancos.

la actualidad. Como probablemente el ajuste de tarifas tenga un impacto social considerable, debería ser gradual y para determinados grupos.

- d. **Marcos legales y regulatorios estables.** El riesgo político y regulatorio es uno de los temas que más preocupa a los inversores en infraestructura. El Gobierno debería garantizar la certidumbre de sus obligaciones contractuales una vez que se lancen estos proyectos piloto. Esto significa cumplir con tales obligaciones y eliminar los cambios en el marco legal que tengan un impacto negativo en los inversores.

Ecosistema financiero

Un ecosistema financiero debería estar respaldado por procedimientos de mejora crediticia a través de un banco de desarrollo local o de BMD y por el fortalecimiento del sistema financiero local. En el anexo 3 se muestra la experiencia de los bancos de desarrollo locales y se destaca la importancia de un mandato claro como complemento del sector privado, de un gobierno corporativo sólido y de una gestión de riesgos adecuada que garantice la efectividad.

- a. **Procedimientos de mejora crediticia a través de un banco de desarrollo local (Banco de Inversión y Comercio Exterior —BICE— o cualquier institución que se haya creado recientemente y se especialice en el financiamiento de infraestructura) o BMD.** El BICE es un banco pequeño (5% de activos bancarios)

pero podría poner en marcha experiencias piloto de estructuras para la mejora del crédito, como garantías de crédito parciales, líneas de crédito, exposiciones subordinadas, estructuras de swap de monedas, etc. También debe analizarse el mérito de crear una institución de desarrollo específica en lugar de modificar el mandato del BICE. El Gobierno también podría buscar garantías para sus obligaciones contractuales de instituciones especializadas²⁴ o BMD, ya que los BMD gozan de una mejor calificación internacional que la Argentina, y su participación puede servir para reafirmar a los inversores que los riesgos regulatorios, legales y políticos se gestionan de modo efectivo. Un banco de desarrollo y el FGS podrían invertir en tramos secundarios a los tramos destinados a inversores privados locales. La Financiera de Desarrollo Nacional de Colombia es un ejemplo de una iniciativa actual de mejora crediticia a través de un banco de desarrollo público (Recuadro 6.3).

- b. **Sector bancario sólido y actividad de mercados de capitales locales e inversores locales.** El Gobierno podría movilizar los recursos en el sistema bancario comercial local garantizando financiamiento a largo plazo en divisas fuertes mediante préstamos de bancos estatales, lo cual permitiría a los bancos

24 Esto podría adoptar la forma de garantías de crédito parciales o de líneas de crédito para respaldar las obligaciones del Gobierno en caso de insuficiencia de los ingresos del proyecto debido a la devaluación de la moneda o a las tasas de interés más allá de determinados límites, o si los precios de los intermediarios financieros no se ajustan en consecuencia.

Recuadro 6.4: Títulos garantizados por el Gobierno, Perú

El Gobierno de Perú ha tenido resultados satisfactorios en cuanto a la promoción del financiamiento privado a largo plazo para inversiones complejas en infraestructura mediante la emisión de innovadores GBS colocados en los mercados de capital nacionales e internacionales para financiar autopistas con cobro de peaje, instalaciones de saneamiento de aguas, hospitales y la línea de metro 2.

El Gobierno introdujo la entrega de certificados de pago anual por obras (PAO) a los contratistas privados como obligación irrevocable e incondicional del Estado de efectuar anualmente pagos expresados en dólares por hitos de construcción completados (por ejemplo, tramos del 10 % del proyecto total). El financiamiento a largo plazo se obtiene mediante GBS respaldados por la titulación de los PAO (es decir, flujo de pagos respaldado por el Gobierno) y desvinculando los hitos completados de cualquier construcción futura o hito de desempeño del proyecto subyacente. La solidez de los GBS depende de que tengan un marco institucional integral y del historial de reconocimiento del Gobierno de sus obligaciones en el marco de un presupuesto para varios años. Este acuerdo se basa en que el Gobierno asuma la mayor parte del riesgo operativo y de construcción de los proyectos. En las condiciones de credibilidad que tenía Perú, fue necesario distribuir el riesgo entre el sector público y el privado de manera tan asimétrica. Sin embargo, con esto pudieron generarse las condiciones necesarias para una distribución más equitativa del riesgo, que el Gobierno peruano está en curso de evaluar.

comerciales gestionar mejor sus activos y pasivos. Una vez que los bancos se encuentren en condiciones de brindar financiamiento para la infraestructura, podría brindar a los inversores institucionales un marco propicio, y proporcionar incentivos fiscales para que los inversores institucionales nacionales e internacionales inviertan en fondos de deuda y capitales para infraestructura y levantar los controles y restricciones cambiarios sobre la repatriación de capital y dividendos. Debe alentarse el desarrollo de seguros de vida, y la intervención del Gobierno en el sector de los seguros debe eliminarse a fin de aumentar la confianza del mercado.

Las soluciones financieras para atraer financiamiento privado comercial podrían aprovechar mecanismos ya existentes. En los últimos años, el Gobierno ha recurrido a fideicomisos para emitir títulos en pesos en el mercado primario, con el objeto de financiar proyectos específicos. Estos títulos fueron

adquiridos, principalmente, por el FGS y, en algunos casos, por bancos comerciales. El banco de desarrollo BICE otorga préstamos a 10 años en moneda extranjera y nacional para financiar energía renovable y puede cofinanciar inversiones grandes. El Gobierno podría basarse en el actual mecanismo de fideicomiso para desarrollar aún más los Títulos respaldados por el Gobierno (GBS). Con mecanismos de GBS que brinden certidumbre a las futuras obligaciones del Gobierno (por ejemplo, autorización sobre ingresos tributarios futuros o cesión de impuestos futuros; o “aislamiento” en cuentas de fondos en custodia de los ingresos recaudados en la divisa fuerte para reembolsar los títulos), podrían atraerse inversores comerciales. Esta estructura también podría beneficiarse de estructuras de mejora crediticia antes descritas. El recuadro 6.4 describe el caso de Perú, que ha tenido resultados satisfactorios en lo relativo a facilitar el financiamiento a largo plazo mediante títulos respaldados por el Gobierno.

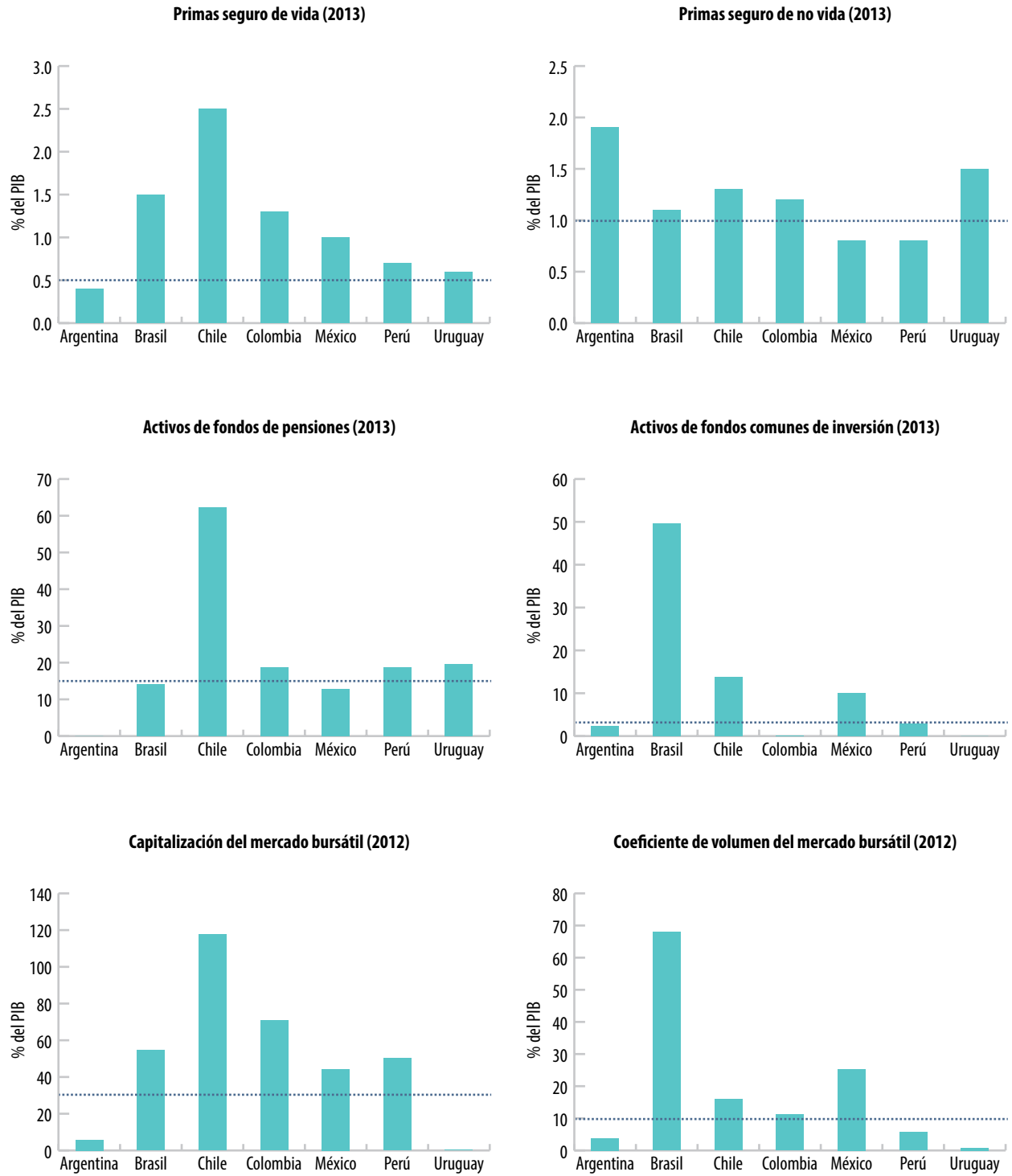
Elementos clave para promover el financiamiento a largo plazo

Matriz de opciones de políticas a corto y mediano plazo

	Corto plazo (un año)	Mediano plazo (dos a tres años)
Condiciones preliminares para el financiamiento a largo plazo	Proceso en curso para desarrollar condiciones macroeconómicas estables, un historial de cumplimiento de contratos y un ecosistema financiero para el financiamiento a largo plazo.	
Viviendas	<ul style="list-style-type: none"> • Considerar optimizar y refocalizar el programa PRO.CRE.AR para aprovechar el financiamiento otorgado por bancos comerciales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar los pros y los contras de los mecanismos de indexación como herramienta de transición para dar nuevo impulso al mercado del financiamiento para viviendas y si se pueden aplicar en ese momento las condiciones macroeconómicas fundamentales para un plan de indexación. • Desarrollar un marco legal y regulatorio para las cédulas hipotecarias.
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar una estrategia integral para atraer financiamiento privado para infraestructura, abordando la selección de proyectos, la reducción del riesgo y los mecanismos de financiamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar un proceso de planificación programática de infraestructura para facilitar la identificación de proyectos susceptibles de recibir financiación. • Ejecutar nuevos proyectos piloto de APP en sectores que no necesiten respaldo público permanente (por ejemplo, puertos). • Promover políticas de tarifas predecibles que reflejen los costos operativos y de mantenimiento. • Promover procedimientos de mejora crediticia, posiblemente a través de un banco de desarrollo especializado. • Implementar políticas conducentes a inversiones de bancos comerciales y de inversores internacionales en infraestructura.

Anexo 1: Indicadores financieros de LAC-7

Gráfico A.6.1. Indicadores financieros de LAC-7



Anexo 2: Riesgos relacionados con activos de infraestructura y principales recomendaciones del Instituto Internacional de Finanzas para abordarlos

Cuadro A.6.1: Clasificación de riesgos relacionados con activos para infraestructura

Categorías de riesgo	Etapa de desarrollo	Etapa de construcción	Etapa de operación	Etapa de finalización
Política y regulatoria	Revisión ambiental	Cancelación de permisos	Cambio en la regulación de tarifas	Duración del contrato
	Aumento de costos previos a la construcción (proceso más largo para obtener permisos).	Renegociación del contrato		Desmantelamiento
				Transferencia de activos
	Convertibilidad de la moneda			
	Cambio en los impuestos			
	Aceptación social			
	Cambio en el entorno legal o regulatorio			
Exigibilidad de contratos, garantías de préstamos y títulos				
Macroeconómica y comercial	Financiamiento preliminar	Incumplimiento de la contraparte		
	Disponibilidad de financiamiento	Riesgo de refinanciamiento		
		Liquidez		
		Volatilidad de la demanda/riesgo de mercado		
	Inflación			
	Tasas de interés reales			
Fluctuación del tipo de cambio				
Técnica	Gobierno y gestión del proyecto			Valor de terminación distinto del estimado
	Medioambiente			
	Viabilidad del proyecto	Demoras en la construcción y costos que exceden los contratados	Déficit cualitativo de la estructura física	
	Arqueológica			
	Tecnología y obsolescencia			
Fuerza mayor				

Fuente: OCDE.

Consejo del Instituto de Finanzas Internacionales para la gestión de activos e inversiones (junio 2014)

Recomendaciones clave

1. Generar un mercado de infraestructura transparente y negociable, con una gama de vehículos de inversión que abarque una clase de activos definida.
2. Incrementar el acceso a información sobre inversiones en infraestructura a fin de facilitar la recolección de datos y promover la armonización y la estandarización.
3. Brindar un marco regulatorio de respaldo que evite desincentivos a las inversiones a largo plazo (por ejemplo, cargos de capital desproporcionados en relación con el riesgo).

PRINCIPALES 10 OBSTÁCULOS AL FINANCIAMIENTO Y A LA INVERSIÓN A LARGO PLAZO EN INFRAESTRUCTURA

OBSTÁCULOS	POSIBLES SOLUCIONES
ENTORNO COMERCIAL GENERAL Y NECESIDADES DEL MERCADO DE INFRAESTRUCTURA	
1. Una clase de activos de infraestructura insuficientemente desarrollada. Si bien se reconoce la necesidad de contar con una gama de vehículos de inversión integral, la falta de instrumentos apropiados, de estandarización y de mercados secundarios eficientes constituye un importante obstáculo para los inversores a largo plazo, al igual que los costos elevados —por ejemplo, para inversiones indirectas de fondos y vehículos agrupados— y la falta de instrumentos de más larga duración.	Una clase de activos de infraestructura transparente, armonizada y accesible, con instrumentos de más larga duración, vincularía la demanda de tales inversiones con un gran caudal de capitales disponibles. Es fundamental, por un lado, contar con leyes armonizadas en materia de infraestructura y, por el otro, que se desarrollen mejores prácticas en cuanto a documentación sobre garantías y procedimientos de diligencia debida (por parte de instituciones financieras internacionales y BMD).
2. Falta de transparencia y de flujo de información. La heterogeneidad y complejidad de los proyectos de infraestructura y la falta de datos accesibles no colaboran para que la inversión en infraestructura pueda aumentar de modo significativo. La inversión en infraestructura también se ve obstaculizada por la fragmentación de la planificación de proyectos entre los distintos niveles de gobierno.	Mejorar la manera en que se comparte la información y la divulgación como parte del desarrollo de un mercado más eficiente y líquido. Una mejor recolección de datos y establecimiento de parámetros para los proyectos mejorarían el acceso a la información; por ejemplo, una base de datos sobre infraestructura que se encuentre alojada en una institución multilateral y a la cual puedan acceder los inversores. En el caso de los mercados emergentes, el fortalecimiento de la capacidad puede ayudar a desarrollar proyectos de infraestructura.
3. Desajuste entre las opciones de inversión en infraestructura existentes y el perfil de riesgo de los inversores. Con un menor riesgo de tolerancia posterior a la crisis, es posible que los inversores prefieran invertir en proyectos de reacondicionamiento, y no en instalaciones totalmente nuevas. A menudo las operaciones son complejas, con calificaciones crediticias relativamente bajas. En consecuencia, las asignaciones destinadas a infraestructura y otras inversiones a largo plazo suelen estar por debajo de la capacidad de los inversores y de la asignación deseada.	Las APP y las coinversiones, por ejemplo, BMD, pueden catalizar y canalizar mejor el capital privado. Si se produjeran mejoras en el crédito y los BMD tuvieran una mayor capacidad (con la colaboración del sector de seguros), la deuda por infraestructura resultaría más atractiva.
4. Incertidumbre en cuanto a políticas. Las inquietudes con respecto a los derechos de los inversores y acreedores, así como los posibles cambios en el marco regulatorio y de políticas que pueden producirse con el correr del tiempo pueden desalentar las inversiones a largo plazo.	Los marcos de políticas deberían propiciar más las inversiones a largo plazo. Los Gobiernos y las entidades multilaterales deberían arriesgarse al igual que los inversores privados. Debería establecerse y mantenerse un conjunto de principios acerca de los derechos de inversores y acreedores. Podría ser útil recurrir a un mecanismo de arbitraje y resolución de disputas.

PRINCIPALES 10 OBSTÁCULOS AL FINANCIAMIENTO Y A LA INVERSIÓN A LARGO PLAZO EN INFRAESTRUCTURA (cont.)

OBSTÁCULOS	POSIBLES SOLUCIONES
ENTORNO COMERCIAL GENERAL Y NECESIDADES DEL MERCADO DE INFRAESTRUCTURA	
<p>5. Ajustes en el sector bancario. Tanto los factores regulatorios (incluidos los cambios incorporados a partir de Basilea III) como los acontecimientos de la industria, que incluyen iniciativas en curso para el desapalancamiento, han reducido la capacidad de los bancos de brindar financiamiento a largo plazo para la infraestructura, en especial, en Europa (aunque la capacidad de los bancos en la etapa de construcción sigue siendo vital).</p>	<p>Brindar a los inversores institucionales medios que los ayuden a mitigar el déficit en el financiamiento de infraestructura. Algunas alternativas son las siguientes: un mayor desarrollo del mercado/clase de activo de infraestructura; mecanismos de financiamiento como inversiones privadas o que no cotizan en bolsa en deuda o capital de infraestructura; el delineamiento de etapas de infraestructura para inversiones dirigidas, y el fortalecimiento de la capacidad de inversores institucionales locales del sector privado en mercados emergentes.</p>
<p>6. La falta de alineación entre el perfil de riesgo de los inversores a largo plazo y las medidas de políticas diseñadas para estimular la inversión. Una comprensión limitada del interés en asumir riesgos y las restricciones respecto de la responsabilidad de distintos tipos de inversores a largo plazo son barreras que obstan a su movilización como proveedores de financiamiento para infraestructura.</p>	<p>Mejorar la comprensión del perfil de riesgo de los inversores institucionales y la capacidad de inversión, a partir del trabajo ya realizado por instituciones como el G-30, el G-20, la OCDE, la Comisión Europea, el Consejo de Estabilidad Financiera, el Banco Mundial y el FMI. Esto facilitaría el diseño de incentivos de políticas apropiadas para la inversión a largo plazo.</p>
DESAFÍOS REGULATORIOS Y DEL MERCADO FINANCIERO	
<p>7. Cargos de capital elevados sobre la inversión en infraestructura. Muchos inversores consideran que estos cargos no son proporcionales a los riesgos reales y que no tienen en cuenta la realidad del mercado, como las estadísticas de incumplimiento.</p>	<p>Revisar la ponderación pertinente de los riesgos en cuanto a los cargos de capital regulatorios, en especial, en el marco de Solvencia II, y la posible interacción de esos cargos con otras medidas e iniciativas regulatorias. Mitigar el efecto procíclico de los cambios regulatorios que se están produciendo en la actualidad.</p>
<p>8. Objetivo a corto plazo. Si bien los inversores institucionales tienen la capacidad de mantener activos durante períodos prolongados sin estar obligados a vender, algunas políticas e iniciativas regulatorias pueden exigir un objetivo a más corto plazo, con lo cual se desalentaría la participación en financiamiento a largo plazo.</p>	<p>Continuar el establecimiento de marcos regulatorios y de supervisión adecuados dentro de las jurisdicciones y entre ellas, a fin de reducir la incertidumbre en materia de políticas y promover condiciones regulatorias estables que sean más propicias para las inversiones a largo plazo. En especial, la presión que el G-20 ejerció en 2014 para completar importantes reformas regulatorias debería ayudar a reducir la incertidumbre en esa área.</p>
<p>9. Falta de estandarización de los instrumentos de deuda. Los instrumentos no estándares pueden impedir el flujo transfronterizo de capital y evitar que se comprendan e implementen cabalmente estándares internacionales.</p>	<p>Es fundamental la estandarización internacional de los instrumentos de inversión en infraestructura. Si se establecieran requisitos legales y operativos nacionales en común y procesos estandarizados de documentación y diligencia, sería más sencillo generar las características deseadas en las clases de activos.</p>
<p>10. Mercados de capital insuficientemente desarrollados. En especial en la eurozona y en los mercados emergentes, esta falta de desarrollo sigue siendo un impedimento importante para lograr tener un mercado de infraestructura eficiente.</p>	<p>Un marco de políticas más contenedor, que incluya índices de mercado transparentes y confiables, y la revitalización de los mercados de titulizaciones mediante la mejora de su dinamismo y liquidez (incluidos bonos para proyectos/infraestructura), contribuiría a una mayor participación de inversores institucionales.</p>

Anexo 3: El papel de los bancos nacionales de desarrollo en el respaldo del financiamiento para infraestructura

Por lo general, los bancos de desarrollo estatales se crearon para alcanzar metas de desarrollo a largo plazo abordando deficiencias del mercado vinculadas con el sector financiero. En la práctica, el desempeño de muchos de estos bancos en cuanto a la asignación de fondos a sectores subatendidos ha sido poco convincente. Durante la crisis financiera mundial, algunos bancos de desarrollo desempeñaron un papel contracíclico a medida que el crédito privado caía; sin embargo, este financiamiento no siempre se dirigió a los prestatarios que tenían más limitaciones y continuó luego de la recuperación de la economía, con lo cual se puso en duda la efectividad de la política aplicada.

Con respecto al financiamiento para infraestructura, según un análisis acerca de bancos de desarrollo en México, Polonia, Brasil, Perú, Sudáfrica, Colombia y la India, el papel de estos bancos es pasar de un modelo de intervención directa a catalizar los recursos privados. Estas instituciones diversifican cada vez más su papel anterior en virtud del cual otorgaban préstamos directos para ahora mejorar el crédito y brindar refinanciamiento.

Para que un banco de desarrollo tenga resultados positivos es fundamental que cuente con mecanismos de diseño apropiados, en especial, en entornos institucionales frágiles. El diseño de mejores prácticas debe incluir:

- **Un mandato claro y sostenible**, de modo tal de evitar los problemas que representan la asignación incorrecta de crédito y los préstamos otorgados por motivos políticos. Se recomienda elaborar un borrador de política sobre titularidad, en el que se reflejen prácticas comerciales firmes, un buen gobierno corporativo y una neutralidad competitiva.
 - Preferiblemente, los mandatos deben estar establecidos en la ley que crea la institución a fin de resaltar la importancia de concentrarse en los objetivos de las políticas relativas a los bancos de desarrollo.
 - Fallas específicas del mercado: Los mandatos deben apuntar a completar los mercados abordando sus deficiencias. Deben concentrarse en sectores estratégicos y establecer una posición apropiada para los bancos de desarrollo en relación con el sector privado, es decir, una en la cual dichos bancos

obren como complemento en lugar de sustitutos del sector privado.

- Objetivos de sostenibilidad financiera para garantizar la eficiencia y mitigar los gastos fiscales para el Estado.
 - Mejorar la rendición de cuentas del directorio y facilitar el seguimiento del desempeño mediante la definición de indicadores de desempeño clave.
 - Cláusula de caducidad: cláusula de caducidad o al menos una revisión pública periódica del desempeño del banco de desarrollo para garantizar que su mandato aún es necesario.
- **Gobierno corporativo sólido:**
 - Definición clara del papel que tienen los accionistas, los miembros del directorio y la gerencia, así como separación de sus funciones para evitar conflictos de intereses. El representante de los accionistas debe estar claramente identificado, brindar pautas amplias sobre políticas y designar a los miembros del directorio.
 - Designación transparente de miembros del directorio independientes y selección de la administración superior por parte de los directores, a fin de reducir la vulnerabilidad política y la captación por grupos de intereses. No deben designarse ministros para que formen parte del directorio.
 - Criterios explícitos para determinar las calificaciones mínimas que debe cumplir cualquier miembro del directorio o de la administración superior.
 - La gerencia brinda una visión estratégica para garantizar que se cumplan los objetivos de las políticas y establece indicadores para realizar un seguimiento del desempeño. El desempeño del Directorio debe examinarse de manera independiente.
 - **Sistemas adecuados de gestión de riesgo** para garantizar empresas sostenibles desde el punto de vista financiero y obtener fondos de mercados sin garantías explícitas del Gobierno.
 - **Regulación y supervisión:** Por lo general, la autoridad responsable regula y supervisa a los bancos de desarrollo más eficientes según los mismos estándares que se aplican a cualquier otro banco.

Cuadro A.6.2: Papel de los bancos de desarrollo nacionales

FINANCIAMIENTO	MX BANOBRAS	PO BGK	BRA BNDES	PE COFIDE	SA DBSA	CO FDN	IN IIFCL
De prop. estatal	X O	X O	X O	X O	X O		X O
De prop. mixta						X O	
Financiamiento estatal	X O	X O	X	X O	X		
Financiamiento con bonos	X O	X O	X O	X O	X O	O	X O
PRODUCTOS	MX BANOBRAS	PO BGK	BRA BNDES	PE COFIDE	SA DBSA	CO FDN	IN IIFCL
Préstamos directos	X O	X O	X O	X O	X O	X O	X O
Préstamos conjuntos sector P.	X O	X O	X O		X O	X O	X O
Mejora del crédito	X O	X O	X O	X O	O	X O	X O
Refinanciamiento	X O	X O	X O	O	O	X O	X O
Asesoramiento técnico	X O					X O	

Fuente: Banco Mundial. X = real, O = planificado.

Bibliografía

Gutiérrez, Eva, Heing P. Rudolph, Theodore Homa y Enrique Blanco Beneit, (2011), "Development Banks: Role and Mechanisms to Increase Their Efficiency", documento de trabajo 5729 sobre investigación de políticas, Banco Mundial, ciudad de Washington.

Banco Mundial, (2013), Global Financial Development Report: Rethinking the Role of the State in Finance, Banco Mundial, ciudad de Washington.

7. Mejorar la calidad de la educación

Rafael De Hoyos

Resumen

El estancamiento de los resultados de aprendizaje y las altas tasas de abandono escolar de Argentina tendrán efectos negativos perdurables en la tasa de crecimiento del país y en su capacidad para reducir la pobreza e incrementar la movilidad social.

La gestión deficiente del sistema educativo argentino, caracterizado por el uso escaso o nulo de pruebas estandarizadas como instrumento de diagnóstico y por la falta de una carrera profesional docente, permite explicar, en parte, el estancamiento en los resultados de aprendizaje.

Existen, por lo menos, dos opciones de política para abordar los desafíos a fin de mejorar los resultados de aprendizaje: i) reformular la prueba estandarizada denominada Operativo Nacional de Evaluación (ONE) y utilizar sus resultados como información de diagnóstico para los planes de mejora escolar y para guiar la relación entre el Ministerio de Educación de la Nación (MEN) y los Ministerios Provinciales y ii) formular e implementar una carrera profesional docente que contenga criterios claros, transparentes y meritocráticos para el ingreso, la formación y la promoción de los docentes.

Objetivo

Esta nota tiene por objeto identificar las principales áreas que requieren mejoras dentro del amplio espectro de componentes que integran el sistema educativo de Argentina. En ella se describen cuestiones que resultan útiles como elementos que se deben tener en cuenta al momento de formular políticas de educación que permitan modificar la estructura del sistema educativo a fin de mejorar la calidad de los servicios educativos. La nota comienza con una descripción de los que son, en nuestra opinión, los principales desafíos del sistema educativo: el estancamiento en los resultados de aprendizaje de los alumnos, las elevadas tasas de abandono en el ciclo orientado de la escuela secundaria y la escasa relación entre las competencias adquiridas en la escuela y las que se requieren en el mercado laboral. A continuación se plantean las razones por las cuales el próximo Gobierno debería priorizar las políticas para mejorar los resultados en áreas básicas como matemáticas, lengua y ciencias. En la segunda sección se analiza la principal causa del mal desempeño en los resultados de aprendizaje en Argentina: una gestión deficiente del sistema educativo que se caracteriza por la falta de objetivos claros y cuantificables, instrumentos inadecuados de seguimiento y rendición de cuentas; y ausencia de una carrera profesional docente. La última sección contiene un conjunto de recomendaciones de política para abordar estos desafíos y así mejorar la calidad de los servicios educativos en el país.

Los desafíos del sistema educativo de Argentina

El estancamiento en los aprendizajes y las altas tasas de abandono escolar de Argentina tendrán efectos negativos perdurables en el potencial de desarrollo del país.

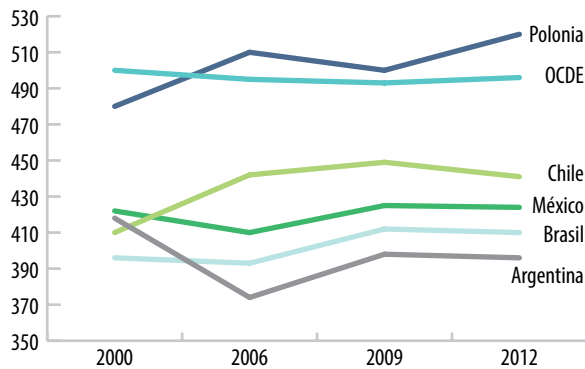
El capital humano es uno de los principales factores determinantes de la productividad, y el motor del crecimiento económico a largo plazo. Proporcionar acceso universal al sistema educativo es una condición necesaria para el desarrollo equitativo del capital humano. No obstante, como se señala en Hanushek y Woessmann (2008), los años de escolaridad, por sí solos, no conducen a la formación de capital humano, el incremento en productividad y el crecimiento económico a largo plazo. Lo que genera una relación positiva entre la educación y el crecimiento económico es la

cantidad de competencias y habilidades que se adquieren durante la etapa de formación de niños y jóvenes. De acuerdo con los mismos autores, los resultados del aprendizaje medidos a través de pruebas estandarizadas, como la prueba del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹, miden adecuadamente estas competencias y habilidades. Hanushek y Woessmann (2012) demuestran que un aumento de 100 puntos en la prueba PISA genera un incremento de por lo menos 1,74 puntos porcentuales en el crecimiento anual a largo plazo del producto interno bruto (PIB) per cápita.

En Argentina, como en otros países de América Latina, los resultados de aprendizaje son inferiores a lo que esperaríamos dados sus niveles de PIB per cápita, lo cual pone en riesgo las perspectivas de desarrollo a largo plazo del país. Aunque, durante el período comprendido entre los años 2000 y 2012, la región en su conjunto registró avances en los resultados medidos por la prueba PISA, estos todavía son marcadamente inferiores al promedio de la OCDE (Gráfico 7.1). Sin embargo, mientras que en otros países de la región la tendencia a largo plazo es positiva —medida por la prueba PISA—, los puntajes de Argentina se mantuvieron constantes o disminuyeron levemente entre 2000 y 2012 (Gráfico 7.1). El estancamiento en el aprendizaje observado entre jóvenes argentinos tendrá efectos perdurables en los niveles de ingresos futuros del país. Por ejemplo, entre 2000 y 2012, en Chile se registró un aumento de 39 y 35 puntos, respectivamente, en los resultados en lengua y matemáticas; durante el mismo período, en Argentina se produjo una disminución de 22 puntos en lengua y ningún avance en matemáticas. Si los resultados del aprendizaje de Argentina hubieran evolucionado como los de Chile, el crecimiento anual del PIB per cápita podría ser 0,7 puntos porcentuales más elevado. Una simple proyección muestra que, si los puntajes de las pruebas de Argentina hubieran aumentado como los de Chile entre 2000 y 2012, en 2030 el PIB per cápita en Argentina sería US\$ 1.300 más alto.

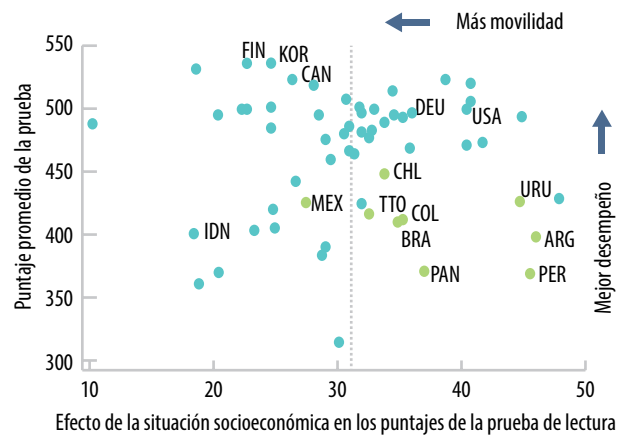
¹ La prueba PISA de la OCDE es una prueba estandarizada que se utiliza para evaluar a los alumnos de 15 años en tres áreas: matemáticas, lectura y ciencia. El contenido de la prueba PISA no está relacionado con el plan de estudio de ningún sistema educativo concreto; evalúa la capacidad de los alumnos para aplicar sus conocimientos y competencias para resolver problemas. La prueba PISA correspondiente a cada área se construyó con un puntaje promedio de 500 puntos y una desviación estándar de 100 puntos entre los países de la OCDE en el año 2000.

Gráfico 7.1: Tendencias en los resultados del aprendizaje: Lectura (2000-12)



Fuente: PISA de la OCDE.

Gráfico 7.2: Relación entre los puntajes promedio de la prueba PISA (lectura) y la movilidad intergeneracional (2009)

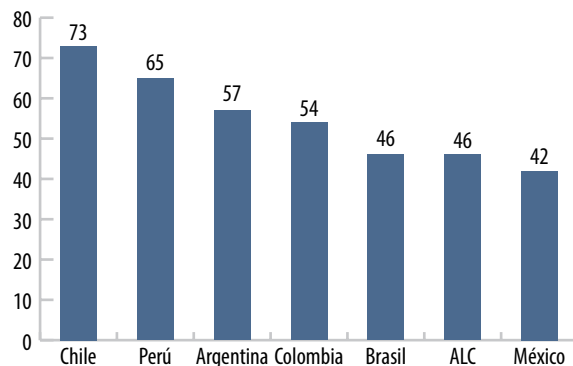


Fuente: Ferreira y otros (2013).

Persisten grandes disparidades en los resultados de aprendizaje, que perpetúan las desigualdades existentes e impiden la movilidad social y la reducción de la pobreza. Argentina es el país de América Latina donde el hogar de origen incide en mayor grado en los futuros resultados de aprendizaje. Según Ferreira y otros (2013), el efecto de la condición socioeconómica en los puntajes de la prueba PISA en Argentina es el mayor de la región y fue uno de los más elevados entre todos los países que participaron en la prueba en 2009 (Gráfico 7.2). De acuerdo con los autores, el efecto de la condición socioeconómica en los puntajes de la prueba es producto de la estratificación, en donde los alumnos con antecedentes similares asisten a dos tipos de escuelas: privadas o públicas. En Argentina, este proceso se pone de manifiesto en el aumento de la matriculación en las escuelas privadas, que en 2013 ascendió al 25% de la matrícula total en la enseñanza primaria (Naradowski y Moschetti, 2014). Mientras que en el año 2000 la diferencia en los puntajes de la prueba PISA de lectura entre las escuelas privadas y públicas fue de 79 puntos (480 y 401, respectivamente), para 2012 esta diferencia había aumentado a 88 puntos (460 y 372, respectivamente).

Aunque el sistema ha logrado importantes objetivos en materia de universalización de la enseñanza preescolar, la educación primaria y el primer ciclo de la educación secundaria, las altas tasas de abandono del ciclo orientado de la escuela secundaria aún plantean un desafío. A pesar de los logros recientes en términos de acceso al sistema educativo,

Gráfico 7.3: Tasas de graduación de la escuela secundaria entre el grupo de la edad correspondiente al grado, fines de la década de 2000



Fuente: Bassi, Busso y Muñoz (2013).

en particular en la enseñanza preescolar, la proporción de alumnos del ciclo orientado de la educación secundaria (grados 10, 11 y 12) que abandona la escuela todavía es significativa. De acuerdo con las estadísticas oficiales de MEN, cerca de la mitad de los alumnos que se matriculan en el ciclo orientado no lo terminan (Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, 2013). Si bien las tasas de graduación todavía son superiores al promedio regional (Gráfico 7.3), cerca de la mitad de los jóvenes argentinos no termina la escuela secundaria, razón por la cual las tasas de abandono constituyen uno de los desafíos más importantes en el sistema educativo. Como se señala en de Hoyos, Rogers y Székely (2015), el abandono escolar a temprana edad tiene

efectos laborales permanentes que se traducen en una menor capacidad de inserción laboral y salarios más bajos. Por otra parte, bajo ciertas condiciones, el abandono escolar a temprana edad puede acrecentar la probabilidad de que los jóvenes participen en actividades delictivas y otras conductas de riesgo.

Las competencias adquiridas por los que terminan la escuela secundaria no son pertinentes para satisfacerlos requerimientos del mercado laboral. Según Bassi, Busso, Urzúa y Vargas (2012), en Argentina la mitad de los empleadores considera que el conjunto de programas de educación secundaria es deficiente. Si bien a partir de 2009 se establecieron intervenciones del lado de la demanda que consisten en transferencias monetarias a jóvenes que asisten al ciclo orientado de la escuela secundaria, no se han registrado reducciones significativas en las tasas de abandono escolar. Este aspecto, y la percepción generalizada entre los jóvenes de que la calidad es baja y no es pertinente para alcanzar sus objetivos en el futuro, parecen indicar que el problema del abandono escolar está relacionado con un modelo de ciclo orientado que debe ser reformado.

Las altas tasas de abandono escolar y la falta de pertinencia para el mercado laboral son deficiencias importantes del sistema educativo de Argentina; sin embargo, es recomendable centrar la atención en mejorar los resultados de aprendizaje. Primero, de acuerdo con los datos para otros países de la región, el abandono escolar es resultado de un largo proceso que incluye fracasos académicos sistemáticos. En otras palabras, generalmente el abandono está precedido de reprobación, ausentismo y la repetición de grados (Rogers y otros, 2015). Por lo tanto, la mejora de la calidad de los servicios educativos podría tener un impacto positivo en las tasas de graduación de la secundaria. Segundo, mejorar las tasas de graduación de la escuela secundaria sin proporcionar a los graduados las competencias cognitivas y socioemocionales básicas para la inserción con éxito en el mercado laboral no aborda totalmente el problema del desempleo juvenil y la baja productividad laboral. Tercero, las autoridades educativas reconocen, y la sociedad en su conjunto demanda, el derecho universal a servicios de educación, pero este debe ampliarse a fin de incluir el derecho universal a servicios de educación de alta calidad.

Posibles causas de los bajos resultados del aprendizaje

Gestión deficiente del sistema educativo argentino

En el marco de la Ley de Educación Nacional de 2006 se establecen las responsabilidades de los ministerios de educación provinciales (MEP) y del MEN y se sientan las bases para consolidar la estructura de gestión del sistema. Las provincias tienen la responsabilidad de proporcionar todos los servicios educativos, excepto los de educación superior. El MEN tiene la responsabilidad de proporcionar a las provincias la asistencia financiera y técnica necesaria para mejorar la calidad del sistema. Dado que la mayor parte del presupuesto de los MEP se asigna a salarios, tienen poco margen para llevar a cabo intervenciones orientadas a aumentar la calidad de la educación. Por el contrario, el MEN dispone de flexibilidad para utilizar su presupuesto, así como de un marco jurídico propicio para establecer objetivos nacionales, para supervisar la ejecución de las responsabilidades asignadas a diversas autoridades (los MEP y las escuelas) y para asignar a las provincias los recursos y la asistencia técnica que estas necesitan para mejorar la calidad de los servicios educativos. Del presupuesto total de alrededor de US\$ 18.000 millones asignado a la educación pública en 2011, los MEP ejecutaron el 70%, y el MEN desembolsó el resto. De la suma total que desembolsan los MEP, el 95% se destina a salarios, rubro que incluye a los docentes y personal administrativo, por lo cual solo resta un 5% que se destina a gastos discrecionales para abordar cuestiones no salariales relativas al acceso y la calidad. En el caso del presupuesto del MEN (US\$ 5.400 millones), alrededor del 60% (US\$ 3.200 millones) se destina a las universidades, el 13% (US\$ 702 millones) se transfiere a las provincias para suplementar los salarios docentes y el resto (US\$ 1.400 millones, que representan casi el 8% del presupuesto público total asignado a educación) se invierte en infraestructura, equipamientos y políticas de educación prioritarias para el MEN (Cuadro 7.1).

Desde la aprobación de la Ley de Financiamiento Educativo de 2006, Argentina aumentó el gasto en educación del 4,5% del PIB a cerca del 6% en 2012. Durante la última década, en la política de educación se puso el acento en aumentar el suministro de insumos escolares, como, por ejemplo más docentes, mejoras en infraestructura y distribución de computadoras por-

Cuadro 7.1. Asignación presupuestaria, educación pública (millones de dólares estadounidenses de 2011)

	Salarios	Gastos no salariales	Total
MEN	US\$ 700 (3.8)	US\$ 4.700 (26)	US\$ 5.400 (30)
MEP	US\$ 12.000 (66)	US\$ 600 (3.3)	US\$ 12.600 (70)
Total	US\$ 12.700 (70)	US\$ 5.300 (30)	US\$ 18.000

Nota: Información proporcionada por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa del MEN. Las cifras están expresadas en miles de millones de dólares estadounidenses corrientes. Los valores entre paréntesis indican el porcentaje del presupuesto total para educación pública.

tátiles (netbooks). Según datos del MEN, entre 2005 y 2013, el número de docentes en los niveles primario y secundario aumentó un 19% y un 31%, respectivamente. Durante el mismo período, el número de alumnos en la escuela primaria se mantuvo constante y, en el nivel secundario, aumentó marginalmente; en consecuencia, se registró una razón de 11 alumnos por docente, por mucho la más baja de la región. Además del aumento en el número de docentes, según Bezem, Mazzadra y Rivas (2012), entre 2003 y 2012 los salarios docentes aumentaron un 75% en términos reales. Las diferencias que existían antes de 2006 entre las escuelas públicas y las privadas en lo referente a insumos, como el número de alumnos por maestro, la proporción de docentes con educación terciaria y el acceso a computadoras, se habían reducido o incluso eliminado en 2012 (Albornoz y otros, 2015).

A pesar del desempeño económico favorable y del aumento considerable en los recursos destinados a educación, entre 2006 y 2012 solo se registra una mejora marginal en los resultados de aprendizaje. Los datos internacionales indican que las políticas educativas que se focalizan en la provisión de insumos no son eficaces para mejorar los resultados del aprendizaje (Hanushek, 2003). El análisis de las cuatro rondas de PISA en las que participó Argentina indica que la evolución de los puntajes de las pruebas obedece casi totalmente a cambios en la capacidad del sistema para transformar los insumos educativos en resultados de aprendizaje (efectos de eficiencia) y que pocos efectos de aprendizaje pueden atribuirse a cambios en los insumos (De Hoyos, Holland y Troiano, 2015). En otras palabras, no se trata de cuántos recursos se asignen al sistema sino la manera en que estos se utilicen para mejorar la calidad. El mismo análisis permite establecer que no existe una correlación significativa entre la proporción de alumnos por maes-

tro y el aprendizaje de los alumnos. En general, el análisis estadístico incluido en De Hoyos, Holland y Troiano (2015) indica que el hecho de aumentar la disponibilidad de insumos educativos, en sí mismo, no es suficiente para mejorar los niveles de aprendizaje o los logros de los alumnos.²

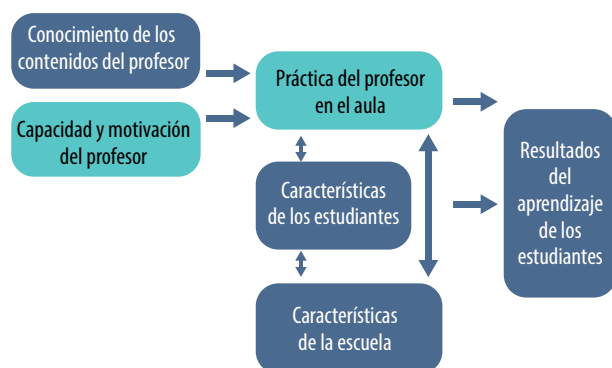
La baja eficiencia del sistema educativo a la hora de transformar los insumos en resultados de aprendizaje está relacionada con una estructura de gestión deficiente. El sistema se caracteriza por la ausencia de un claro objetivo común a todos los agentes (autoridades nacionales, autoridades provinciales, directores de escuelas, docentes, alumnos y padres), falta de claridad en la responsabilidad de cada uno de ellos para alcanzar el objetivo común, y un ineficaz sistema de seguimiento y evaluación (Becerra, España y Fizgbein, 2003). Si no se pone el acento en el aprendizaje de los alumnos y no se dispone de instrumentos para realizar un seguimiento de su desempeño, los padres (y el conjunto de la sociedad) difícilmente podrán exigir rendición de cuentas al sistema educativo. En ausencia de metas de aprendizaje claras y medibles, los efectos sobre la calidad educativa derivados de un aumento de los recursos invertidos en educación son, en el mejor de los casos, muy limitados.

La falta de profesionalización de la carrera docente limita la calidad de la enseñanza

Los docentes constituyen el insumo escolar más importante en la función de producción educativa.

² Este resultado no se debe interpretar como una prueba de que la inversión en educación a través de un aumento de los insumos no es algo deseable. Por el contrario, proporcionar insumos educativos es una condición necesaria para prestar servicios de alta calidad pero, desafortunadamente, no es suficiente.

Gráfico 7.4: Cadena de resultados educativos y función de producción educativa en su forma



Fuente: Bruns y Luque (2014).

Como se observa en el Gráfico 7.4, tomado de Bruns y Luque (2014), el vínculo entre los docentes y el aprendizaje de los alumnos se da a través del conocimiento de los contenidos, las competencias pedagógicas y la motivación de los maestros. Estas características determinan la interacción del docente y los alumnos en el aula, que transforma los insumos educativos en resultados de aprendizaje. “Todos los elementos del gasto de un sistema educativo, desde la formulación de los planes de estudio hasta la construcción de escuelas, la adquisición de libros y los salarios de los maestros, se combinan en el momento en que un docente interactúa con los alumnos en el aula” (Bruns y Luque, 2014). El proceso de aprendizaje ocurre dentro de un contexto concreto: la condición socioeconómica del alumno y las características de la escuela.

Los países de la región que han logrado mejorar los resultados del aprendizaje, como Chile y Perú, han implementado o están en vías de implementar una carrera profesional docente. En el marco de una carrera profesional se definen los criterios que regulan el ingreso, la promoción, la formación y la permanencia en la profesión docente. En ese contexto, la carrera docente con estas características mejora la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, y se crea un sistema de sanciones y recompensas basado en el mérito. Cuando se combina con un sólido sistema de evaluación, la carrera docente permite mejorar la calidad de la enseñanza (el conocimiento de los contenidos, las competencias pedagógicas y la motivación) y, consiguientemente, mejora los resultados de aprendizaje de los alumnos.

Gracias a la mayor disponibilidad de recursos, el número de docentes en el sistema educativo argentino aumentó considerablemente; sin embargo, su calidad no mejoró. En 2012, en Argentina ya existía una proporción de 11 alumnos por profesor en la escuela secundaria, mientras que en Perú la proporción era de 19 alumnos, en Chile de 22, en Colombia de 27 y en México de 30 (OCDE, 2013). Sin embargo, como se señala en Bruns y Luque (2014), lo importante para mejorar los resultados de aprendizaje no es la cantidad sino la calidad de los docentes: el conocimiento de los contenidos, las competencias pedagógicas y la motivación (como se resume en el Gráfico 7.4). Actualmente, Argentina no cuenta con políticas nacionales que tengan por objeto: i) proporcionar incentivos a los mejores estudiantes para que ingresen a la profesión docente, ii) garantizar que los graduados de institutos de formación docente tengan un nivel mínimo de calidad, iii) impartir formación pertinente a los docentes en servicio y iv) crear incentivos necesarios para propiciar una mejora continua tanto de los docentes como de los alumnos.

Opciones de políticas

Reformular la prueba estandarizada ONE y utilizar sus resultados como información de diagnóstico para los planes de mejora escolar

El aumento de la disponibilidad de pruebas estandarizadas en muchos países de América Latina ha puesto los resultados de aprendizaje en el centro del debate educativo. Mejorar dichos logros es la prioridad en Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, por mencionar solo algunos países. En México, por ejemplo, se asignan recursos a las escuelas que participan en programas para fortalecer la autonomía de gestión teniendo en cuenta las tasas de retención y las variaciones anuales en los resultados de la prueba estandarizada. En Chile, se lleva a cabo un seguimiento de los resultados de aprendizaje en escuelas desfavorecidas y se asigna asistencia técnica para mejorar su desempeño a través del programa de subvención preferencial. Argentina, sin embargo, parece ser una excepción a la tendencia general en América Latina. Los resultados de la prueba estandarizada ONE se publican dos años después de su implementación y se basan en una muestra (excepto los correspondientes al último año del secundario), y tienen un impacto escaso o nulo en el debate público, la formulación de políticas educativas y los planes de mejora escolar.

El uso de los resultados de las pruebas estandarizadas como instrumento de diagnóstico podría ser suficiente para mejorar los resultados del aprendizaje.

Recientemente, el MEN publicó el índice de mejora de la educación secundaria (IMESA), un índice a nivel de cada escuela en el que se combinan los resultados de la prueba ONE en el último grado de la secundaria y las tasas de graduación. Una alternativa de política con un costo relativamente bajo, tanto en términos monetarios como políticos, sería reformular ONE de manera que se base en un censo en los primeros grados, por ejemplo en tercer y sexto grado. El censo podría evaluar los mismos grados cada año a fin de realizar comparaciones en el tiempo, y devolver los resultados a todas y cada una de las escuelas del sistema, pocos meses después de haber aplicado la prueba. Los datos obtenidos recientemente en Pakistán (Andrabi y otros, 2014) y en México (De Hoyos, García y Patrinos, 2015) indican que el uso de los resultados de pruebas estandarizadas como un instrumento diagnóstico para elaborar planes de mejora escolar puede ser una medida eficaz para incrementar los resultados de aprendizaje de los alumnos. Las provincias de La Rioja y Salta ya están aplicando y evaluando el impacto de este tipo de intervenciones con resultados preliminares muy alentadores que pueden aportar información relevante para formular una política nacional.

La actual organización institucional del sistema de educación pública permite formular e implementar un “enfoque basado en resultados”.

El MEN podría asignar a los MEP recursos que representen casi el 8% del presupuesto total de educación, sobre la base de dos criterios: 1) la equidad, que capta las condiciones exógenas, como el número de alumnos y el nivel de pobreza de cada provincia, y 2) la eficiencia, que se deriva de variables endógenas, como la implementación de la carrera docente, la tasa de retención e incluso los resultados de aprendizaje. Esta estrategia solo es posible si el MEN decide crear un sistema de evaluación de la educación transparente y basado en un censo, que pueda proporcionar a los MEP y las escuelas los instrumentos necesarios para identificar sus principales desafíos. El MEN podría complementar esta estrategia con asistencia técnica a las provincias más vulnerables, que podrían tener limitaciones en su capacidad de implementar programas complejos.

Formular e implementar una carrera profesional docente

Es preciso aplicar una estrategia homogénea y coherente para aumentar la calidad de la enseñanza a través de la implementación de una carrera profesional docente en Argentina.

En la región y en otros países se está recabando un cúmulo creciente de datos que indican que la carrera profesional docente es una opción de política eficaz para mejorar los resultados de aprendizaje. Sobre la base del éxito de las reformas que se realizaron para formular e implementar la carrera profesional docente en México y Chile, toda política orientada a mejorar la calidad de la enseñanza debería contener los siguientes elementos clave:

1. **Reglamentación, supervisión y evaluación de los institutos de formación docente.** La elaboración de un marco regulatorio eficaz para mejorar la calidad en las escuelas normales y los institutos de formación docente y generar datos más adecuados es una condición necesaria para mejorar la calidad de los graduados. Asimismo, la selección de los profesores encargados de formar a los futuros docentes (es decir, los que enseñan en los institutos de formación docente) debe ser especialmente competitiva, transparente, basada en los méritos y rigurosa en todas las provincias.
2. **Selección de los docentes a través de un proceso basado en los méritos que permita identificar las competencias de los candidatos (“concurso de oposición”).** La aplicación de un proceso de selección basado en los méritos para la contratación de maestros es, ciertamente, uno de los elementos más importantes de toda carrera profesional docente pues determina, en gran medida, la calidad de la enseñanza durante toda la carrera.
3. **Inclusión de un período de inducción o preparación como requisito para ejercer la profesión.** Los sistemas que tienen el mejor desempeño a nivel mundial no permiten que los graduados recientes de escuelas normales se hagan cargo totalmente de los alumnos. La implementación de un período de formación posterior a la graduación, por ejemplo de un año, puede mejorar marcadamente la calidad de la enseñanza (Marcelo y Vaillant, 2009).
4. **Creación de una carrera profesional atractiva.** Los docentes deben tener incentivos para mantener actualizados sus conocimientos y competencias y centrarse en el objetivo de todo sistema educativo:

umentar los resultados de aprendizaje de los alumnos. Por lo tanto, la remuneración de los docentes, además de ser el resultado de la acumulación de años de experiencia, debería incluir aspectos tales como las horas de formación, el ausentismo y evaluaciones de los directores de escuelas, los alumnos y los pares. Una condición necesaria para establecer una carrera profesional atractiva es contar con un sistema bien definido y transparente de evaluación de los docentes y los alumnos.

5. **Refuerzo de la formación de los docentes en el ejercicio.** El Gobierno debería elaborar un sistema de formación permanente de los docentes, con énfasis en el dominio de las metodologías pedagógicas, el reconocimiento de las características de los alumnos y la actualización de los contenidos de las propias disciplinas.

En países federales como Argentina, el MEN tiene la responsabilidad de crear las condiciones institucionales para que los MEP implementen la carrera profesional docente. Dado que el proceso de contratación de docentes es una prerrogativa de los MEP, el MEN podría desempeñar un papel importante en la formulación de la carrera profesional docente, incluida la definición de parámetros nacionales para la enseñanza, la elaboración de un examen nacional de competencia docente basado en los parámetros y un sistema nacional de evaluación de los docentes. A fin de crear los incentivos adecuados para implementar la carrera profesional, el MEN podría asignar los “suplementos salariales docentes” a las provincias teniendo en cuenta su grado de adhesión a la carrera profesional docente. Como lo presenta el Cuadro 7.1, los suplementos salariales docentes representaron el 4% del presupuesto total en 2011, es decir, un porcentaje lo suficientemente elevado como para crear los incentivos necesarios sin ninguna consecuencia fiscal³.

Se podrían llevar a cabo otras intervenciones más específicas para complementar y reforzar las dos opciones de políticas antes mencionadas. Por ejemplo, la evidencia en Brasil, Chile y México indica que una reforma del plan de estudio del ciclo superior de la escuela secundaria, que se aparte del modelo pedagógico con enfoque enciclopédico y se oriente hacia un enfoque basado en competencias, puede mejorar la retención es-

colar y la pertinencia. Este tipo de reforma curricular permitiría crear un modelo pedagógico que proporcione las competencias que se requieren en una sociedad basada en los conocimientos. Un enfoque basado en competencias en el ciclo superior de la escuela secundaria, en cuyo marco se ponga el acento en desarrollar competencias cognitivas y socioemocionales, permitiría crear condiciones favorables para evitar que los alumnos, en particular los más vulnerables, abandonen la escuela y también podría proporcionar las competencias que se requieren en el mercado laboral, facilitando así la transición entre la escuela y el trabajo.

Si el objetivo de las autoridades educativas es mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos —un mandato del sistema educativo—, para alcanzarlo es necesario que existan dos condiciones: i) movilizar a la opinión pública en torno a la importancia de la calidad educativa para el desarrollo de largo plazo de Argentina y ii) generar las condiciones institucionales que permitan garantizar la evaluación objetiva, confiable y transparente del desempeño de los alumnos. Esto es válido independientemente de la intervención concreta que las autoridades decidan llevar a cabo, pero es especialmente pertinente si la intervención afecta intereses creados, como las condiciones laborales de los docentes. Un primer paso en esta dirección consiste en trabajar en colaboración con el Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y la sociedad civil para ubicar el tema de la calidad de la educación en el centro del debate sobre el desarrollo de la Argentina.

Bibliografía

Abornoz, F., Furman, ME. EF. Podestá, P. Razquín, P. Warnes (2015), “Diferencias educativas entre escuelas privadas y públicas en Argentina”, documento de trabajo no. 123, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina.

Andrabi, T., J. Das y A. I. Khwaja, “Report Cards: The Impact of Providing School and Child Test Scores on Educational Markets”, *Serie de documentos de trabajo rwp14-052, Harvard University, John F. Kennedy School of Government.*

Bassi, Marina, Matías Busso, Sergio Urzúa y Jaime Vargas, (2012), “Desconectados: Habilidades, educación y empleo en América Latina”, IDB Publications (libros), Banco

3 Suponiendo, en forma poco realista, que el MEN podría modificar la manera incondicional en que se distribuyen los suplementos salariales.

Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, número 79504.

Bassi, M., Matías Busso y Juan Sebastián Muñoz, (2013), "Is the Glass Half Empty or Half Full? School Enrollment, Graduation, and Dropout Rates in Latin America", IDB Publications (documentos de trabajo) 83020, Banco Interamericano de Desarrollo.

Becerra, M., España, y A. Fiszbén, (2003), "Estrategias para la eficiencia del gasto en la educación pública de Argentina: Enfoques sobre la eficiencia del gasto en educación básica en Argentina", *documento de trabajo* 26318, Banco Mundial.

Bezem, Mağzadra y Rivas, (2012), "Monitoreo de la Ley de Educativo", CIPPEC, Buenos Aires.

Bruns, B. y J. Luque, (2014), *Building Better Teachers in Latin America and the Caribbean: New Evidence on Strategies for Teacher Quality and Student Learning*, World Bank Publications, Washington, DC.

De Hoyos, R., V. García y H. Patrinos, (2015), "The Impact of an Accountability Intervention with Diagnostic Feedback: Evidence from Mexico", documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas del Banco Mundial 7393, Washington, DC.

De Hoyos, R., P. Holland y S. Toiano, (2015), "Understanding the Trends in Learning Outcomes in Argentina between 2000 and 2012", manuscrito inédito, Banco Mundial.

De Hoyos, Rogers y Székely, (2015), "Out of School and out of Work. Risk and Opportunities for Latin America's Ninis", World Bank Publications, Washington, DC.

Hanushek, E.A., (2003), "The Failure of Input-Based Policies", En *The Economic Journal*, 113 (febrero), F64–F98.

Hanushek, Eric A. y Ludger Woessmann, (2008), "The Role of Cognitive Skills in Economic Development", *En Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. 46(3), págs. 60768, septiembre.

Hanushek, E. A. y L. Woessmann, (2012), "Schooling, Educational Achievement, and the Latin American Growth Puzzle", En *Journal of Development Economics* 99 (2): 497–512.

Marcelo, C y D. Vaillant, (2009), "Desarrollo profesional docente. ¿Cómo se aprende a enseñar?", Narcea Ediciones, Madrid.

Narodowski, M. y Moschetti, M., 2014, "El crecimiento de la matrícula en la educación escolar argentina 2003-2013: entre la privatización y el estancamiento", *Documento de Trabajo*, Escuela de Gobierno/Educación, Universidad Torcuato Di Tella.

OCDE, 2013, "PISA 2012 Results: What makes schools successful? Resources, policies and practices", Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.

8. La logística en Argentina: Mirando hacia el futuro

Gregoire Gauthier, Daniel Saslavsky, María Florencia Millan
y José Barbero

Resumen

Aunque Argentina tiene un mejor desempeño logístico que algunas otras economías de América Latina, está rezagada en comparación con economías más desarrolladas: los costos de logística han aumentado marcadamente durante la última década y en la actualidad son entre 40% y 50% más elevados que el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y son mayores que los de otras economías emergentes y países exportadores de productos agrícolas que compiten con ella.

Tres factores influyen en el desempeño logístico: la infraestructura y los servicios de transporte, la organización y el funcionamiento de las actividades logísticas, y la administración de las fronteras. En lo referente a la infraestructura y los servicios de transporte, los principales desafíos están relacionados con el estado y el desarrollo de la red vial y la subutilización del potencial de transporte ferroviario. En cuanto al funcionamiento de las actividades logísticas, la planificación del transporte y la logística aún es deficien-

te a nivel nacional, a pesar de las recientes iniciativas alentadoras. En el ámbito del sector privado, también se considera que es fundamental fortalecer la capacidad de las pymes para optimizar su logística. Con respecto a la administración de las fronteras, las dificultades que plantean los procedimientos de aduanas menoscaban la eficacia del comercio.

Desde el punto de vista de la logística de carga, las perspectivas de la economía argentina muestran un escenario en el que el país continúa exportando cereales y oleaginosas junto con otros productos primarios e industriales de mayor valor agregado, y en el que el consumo interno sigue aumentando. Estas perspectivas sugieren cinco objetivos estratégicos para el país, tanto a corto como a mediano plazo: i) mejorar la logística de carga a granel en grandes cantidades y el acceso a la región Noroeste de Argentina (NOA); ii) desarrollar una logística especializada para carga que no se transporta a granel y productos de mayor valor; iii) simplificar el cruce fronterizo y facilitar el comercio; iv) fortalecer a los actores logísticos, públicos y privados, y v) tener en cuenta las externalidades logísticas, la contaminación y la seguridad vial en las políticas de transporte y logística.

El análisis de los desafíos logísticos actuales relacionados con estos objetivos estratégicos permite establecer un conjunto de medidas de políticas y de reforma. Se ha asignado prioridad a las medidas de políticas propuestas teniendo en cuenta su probable impacto en términos de la mejora prevista de la logística, la necesidad de recursos financieros públicos y la facilidad de implementación. El programa para mejorar el desempeño logístico es intrínsecamente complejo y entraña un amplio conjunto de medidas públicas que requieren instrumentos de política y de inversión. Algunas de ellas tendrán impactos en el corto plazo, mientras que otras tendrán efectos a largo plazo. Las medidas con mayor impacto en el corto plazo son institucionales y regulatorias y requieren un bajo nivel de recursos financieros públicos. Entre ellas, las principales son el mejoramiento de las aduanas y la planificación y supervisión más adecuadas de las actividades logísticas. En el largo plazo, las opciones de reforma generarán un gran impacto pero también requerirán un mayor volumen de financiamiento público, e incluyen el desarrollo de infraestructura de transporte y su mantenimiento.

Objetivo y marco de esta nota

La importancia de una logística eficiente

Para mejorar la competitividad económica, el comercio, la productividad y, en última instancia, el crecimiento es fundamental promover una logística eficiente. Los costos de logística son elevados en Argentina y el sistema logístico carece de eficiencia, lo que genera dificultades para exportar y también para tener acceso a los mercados internos. Los costos de logística del país, que representan aproximadamente entre el 12% y el 16% del producto interno bruto (PIB), son similares a los de otros países de América Latina, o incluso ligeramente mejores, pero son entre 40% y 50% más elevados que los promedios de los países de la OCDE. Mediante el uso del índice de desempeño logístico (IDL) como variable sustituta de la eficiencia logística, en un análisis reciente se establece que existe una clara relación entre los costos comerciales y de logística: cuanto menor es la eficiencia logística, mayores son los costos comerciales¹. Toda disminución en el desempeño logístico podría generar un marcado aumento de los costos comerciales y un impacto adverso en las exportaciones y la balanza comercial. Aunque Argentina está en mejor posición que algunos países de América Latina, está rezagada en comparación con algunas economías emergentes y con los países de la OCDE, lo que apunta a la necesidad de mejorar muchos aspectos de la logística en el país.

Una logística más adecuada, además de entrañar costos más bajos y tiempos de tránsito más breves, también tiene grandes efectos positivos indirectos en las economías. En un estudio reciente sobre logística regional se señala que el aumento de un punto en el IDL genera un aumento del 35% en la productividad laboral². Asimismo, esta relación positiva se refleja en toda América Latina. También el estudio muestra que en la mayoría de los países de América Latina se registra una marcada deficiencia en el desempeño logístico y la productividad laboral en comparación con los países de la OCDE.

1 Foro Económico Mundial. *The Global Enabling Trade Report 2014*.

2 OCDE, Corporación Andina de Fomento (CAF), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Latin American Economic Outlook, 2014. Logistics and Competitiveness for Development*.

Las características idiosincráticas, como la distribución geográfica y los patrones de población y el desarrollo económico, también subrayan la importancia de mejorar la logística en Argentina. El país tiene una superficie de alrededor de 2,87 millones de kilómetros cuadrados y, por su extensión, se ubica en segundo lugar en América Latina y el Caribe. Sin embargo, su población y sus actividades económicas están muy concentradas: alrededor del 70% de la población reside en las provincias de la región Centro-Este, donde se desarrolla el 60% de la actividad económica del país. Esta concentración contrasta fuertemente con el número relativamente escaso de habitantes en el resto del territorio. La dispersión geográfica de Argentina plantea problemas concretos de transporte y logística. La región septentrional, la Patagonia y, en menor medida, la región occidental están relativamente desconectadas del centro económico fundamental del país. De igual modo, en la zona Centro-Este se concentran numerosos flujos logísticos que generan congestión en sus principales corredores de comunicación. Desde una perspectiva más amplia, Argentina, así como los otros países de América del Sur, está fuera de la principal ruta marítima internacional; en estas circunstancias, el sector portuario debe ser especialmente eficiente.

Marco y objetivo de esta nota

Tres factores influyen en el desempeño logístico: la infraestructura y los servicios de transporte, la organización y el funcionamiento de las actividades logísticas, y la administración de las fronteras³. El primero incluye la infraestructura de transporte vial y su regulación, los ferrocarriles, los puertos, los cruces fronterizos, el transporte aéreo y muchos otros elementos del sistema de transporte, donde el sector público cumple un papel fundamental. El segundo abarca el diseño y la gestión de la cadena de suministro y la organización y el desempeño de las operaciones logísticas, actividades que se encuentran principalmente en la órbita del sector privado. El tercero abarca el entorno en el que se llevan a cabo las transacciones de comercio internacional, incluidos los procedimientos comerciales y el desempeño de los organismos de control fronterizo; por lo general, el Gobierno se encarga en forma directa de la gestión de estas actividades. Dado

3 Guasch, J.L., 2011, *Logistics as a Driver for Competitiveness in Latin America and the Caribbean*, V Foro de Competitividad de las Américas, para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Compete Caribbean.

que los tres componentes están cada vez más interrelacionados, se tiende a integrar gradualmente el análisis de su desempeño y la identificación de las medidas de políticas para mejorarlo. Estos tres elementos son los que dan el marco de análisis a la presente nota.

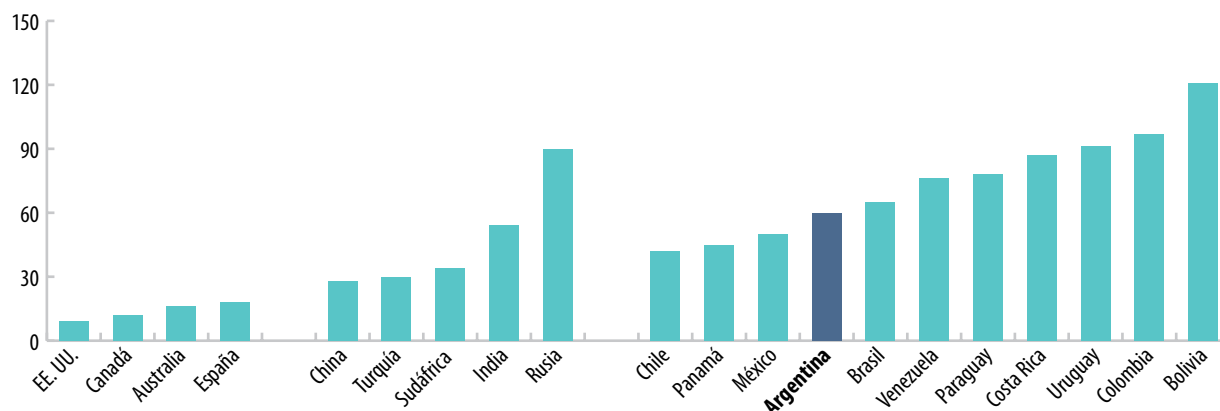
Esta nota tiene por objeto examinar los principales desafíos que afronta el país en materia de logística, teniendo en cuenta el marco propuesto, e identificar un conjunto de opciones de políticas pertinentes para mejorar el desempeño logístico. El programa para mejorar el desempeño logístico es intrínsecamente complejo y entraña un amplio conjunto de medidas públicas que requieren instrumentos de políticas y de inversión. Algunas de ellas tendrán impactos en el corto plazo, mientras que otras tendrán efectos a largo plazo. Las medidas con mayor impacto en el corto plazo son institucionales y regulatorias y requieren un bajo nivel de recursos financieros públicos; en el largo plazo, las opciones de reforma generarán un impacto más amplio pero también requerirán un mayor volumen de financiamiento público.

El desempeño logístico general de Argentina

Aunque Argentina tiene una logística más adecuada que otras economías de América Latina, está rezagada en comparación con economías más desarrolladas. Sobre la base del IDL, Argentina, que se sitúa en el 60° lugar, forma parte del grupo de países latinoamericanos con mejor desempeño, solo precedida por Chile, Panamá y México. Sin embargo, otras economías de ingreso mediano tienen un mejor desempeño logístico que Argentina, entre ellas China, Turquía y Sudáfrica, que se clasifican, respectivamente, en el 28°, 30° y 34° lugar. Por último, la diferencia con las economías desarrolladas, que en algunos casos compiten en la exportación de algunos productos (Estados Unidos, Canadá, Australia), es considerable⁴.

4 En el marco del IDL internacional se analizan seis componentes nacionales: la eficiencia en materia de aduanas y despacho aduanero; la calidad de la infraestructura comercial y de transporte; la facilidad para realizar embarques a precios competitivos; la competencia y la calidad de los servicios logísticos (transporte por camiones, despachantes y corredores de aduana); la capacidad para realizar un seguimiento de los embarques y la frecuencia con que estos llegan a los destinatarios en el debido tiempo o dentro de los plazos previstos. Los componentes se clasifican en una escala que va de 1 (nivel más bajo) a 5 (nivel más alto).

Gráfico 8.1: Clasificaciones en el índice de desempeño logístico (2014)



Fuente: Estudio "Connecting to Compete" (Vincularse para competir), del Banco Mundial (2014).

Aunque la clasificación de Argentina en el IDL se mantuvo estable durante el período de 2007 a 2014⁵, el país perdió terreno en comparación con sus competidores. En 2007, Argentina se clasificó en el puesto 45° de la categoría país con mejor desempeño logístico, mientras que en 2014 bajó al lugar 60°, clasificación que aún supera a Brasil (que ocupa el lugar 65°) pero es muy inferior a la de Chile (42°); en 2010, Chile se clasificó en el lugar 49° y se encontraba en peor situación que Argentina (48°). El país del grupo con mejor desempeño en 2014 fue Estados Unidos (lugar 9°). Si bien este índice de desempeño muestra que la logística en Argentina no ha empeorado marcadamente durante los últimos años, también indica que otros países han mejorado: Argentina perdió terreno, en términos de la eficiencia logística, en comparación con sus competidores.

Los costos de logística de Argentina son mayores que los de otras economías emergentes y otros países exportadores de productos agrícolas. La cadena de suministro en el transporte terrestre para importaciones y exportaciones en contenedores es, respectivamente, 98% y 15% más cara que la de los países que forman parte del mismo grupo de ingresos (Cuadro 8.1). Dado que las economías están cada vez más integradas en las cadenas de valor mundiales, esta situación podría menoscabar gravemente la competitividad de Argentina en los mercados comerciales. El costo de la logística terrestre para importar un contenedor de 40 pies asciende a US\$ 2.943 en Argentina (2014), en comparación con US\$ 1.191 en Brasil, un país limítrofe. De igual modo, la exportación del mismo contenedor cuesta US\$

⁵ Ligeramente inferior a 3, en comparación con el puntaje máximo posible (5).

1.842 en Argentina y US\$ 1.000 en Brasil⁶. En cuanto a la logística del transporte a granel, el costo de exportar soja desde la zona de Rafaela asciende a alrededor de US\$ 0,27 por tonelada-kilómetro para una distancia de 300 kilómetros, mientras que el costo del parámetro de referencia asciende a US\$ 0,10 por tonelada-kilómetro para una distancia similar⁷. En este contexto, la producción y exportación de soja no es rentable (o prácticamente no lo es) a los actuales precios internacionales. Esto demuestra que la logística es un sector clave que debe mejorarse para que las exportaciones sean realmente competitivas.

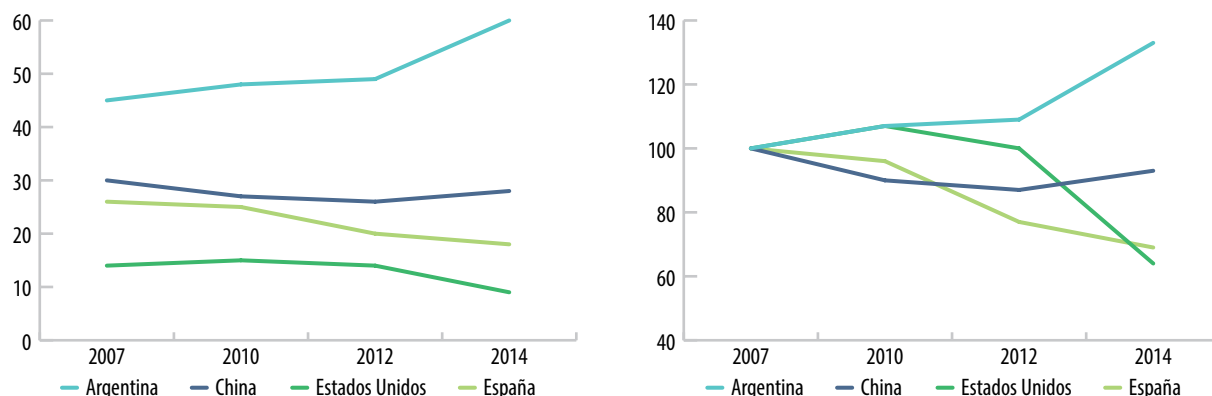
Los costos de logística son elevados en Argentina y han aumentado considerablemente durante la última década. Entre 2003 y 2014, los costos de logística interna han aumentado un 40% en pesos constantes. El costo de las actividades de exportación e importación es considerablemente más alto que en otros países de la región: la importación de una carga estandarizada por tierra fue 88% más cara y la exportación de la misma carga fue alrededor de 11% más cara en comparación con el resto de la región⁸.

⁶ El costo es el cargo habitual por un contenedor de mercadería seca de 40 pies o un semirremolque (flete total incluidas las comisiones de agentes). La distancia se mide desde el punto de origen (establecimiento del vendedor) hasta el depósito del comprador (ex fábrica o entregado con derechos pagados).

⁷ Banco Mundial, *Farm to Markets: Soybean logistics in Argentina, Paraguay and Uruguay* (Del establecimiento agropecuario a los mercados. La Logística de la soja en Argentina, Paraguay y Uruguay), estudio que se publicará en diciembre de 2015. Costo por tonelada-kilómetro del transporte de soja desde Londrina en Brasil al puerto de Paranaguá (268 kilómetros).

⁸ Las métricas de costo, distancia y tiempo de tránsito son el promedio de los valores obtenidos para cadenas logísticas terrestres –por un lado– y marítimas y aéreas por otro, que utilizan distintos términos comerciales internacionales (INCOTERMS).

Gráficos 8.2: a) Comparación de clasificaciones en el IDL, países seleccionados; b) Evolución de las clasificaciones en el IDL, base 100 en 2007, países seleccionados



Fuente: Estudio "Connecting to Compete" (Vincularse para competir), del Banco Mundial (2014).

Cuadro 8.1: Tiempo necesario y costos relacionados con la exportación y la importación de un contenedor de 40 pies (exclusivamente la cadena de suministro en el transporte terrestre)

		Argentina	Alemania	Brasil	Estados Unidos	China	Grupo con el mismo ingreso ⁹
Exportación	Distancia (km)	535 km	367 km	322 km	287 km	248 km	513 km
	Tiempo necesario (días)	4	2	2	3	2	2.9
	Costo (US\$)	1.842	1.129	1.000	1.293	683	1.607
Importación	Distancia (km)	792	1.030	606	454	137	489
	Tiempo necesario (días)	4	3	3		2	2.8
	Costo (US\$)	2.943	1.326	1.191	944	514	1.488

Fuente: IDL (Banco Mundial).

Principales desafíos en materia de logística

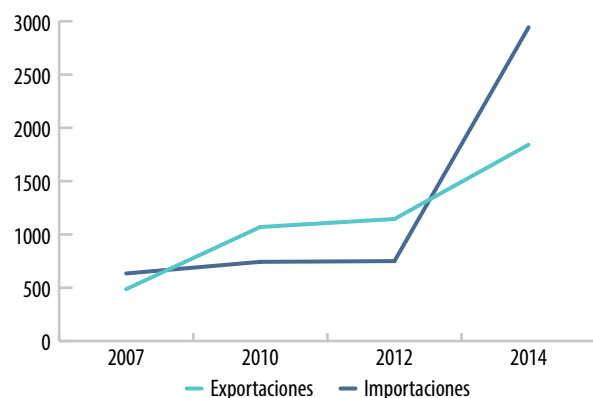
La evaluación de los principales desafíos de Argentina en materia de logística se basa en el examen de los diversos factores que la afectan, como la infraestructura de transporte (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos), la conectividad interna e internacional, la facilitación del comercio, la capacidad de los sectores público y privado en materia de logística y las externalidades logísticas. En el examen se señalan varias deficiencias que son, al parecer, las principales causas de las limitaciones que se observan en el desempeño logístico general del país. Los siguientes párrafos contienen un resumen de los desafíos más importantes.⁹

Infraestructura y servicios de transporte

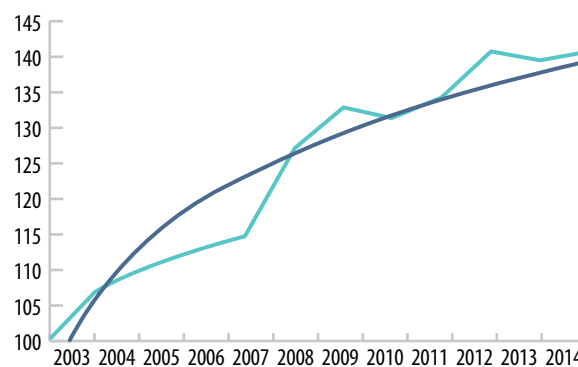
Una red de carreteras más adecuada permitiría mejorar la logística de Argentina. La forma radial de la red de infraestructura vial y la concentración de población urbana en las áreas metropolitanas y las ciudades portuarias ocasionan gran congestión en las carreteras, a raíz de la combinación de flujos de transporte urbano y de carga. Los flujos de transporte de carga están muy concentrados en la región central, en las rutas que conectan las zonas urbanas de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires. El tránsito, que casi se duplicó entre 2003 y 2014, se concentra en los caminos troncales: los segmentos con más de 2.000 vehículos al día aumentaron del 25% al 35% en la red nacional, en muchos casos con un porcentaje de camiones superior al 40%. Esta tendencia está generando graves limitaciones de la capacidad en algunos tramos clave. Aunque se completaron varias carreteras importantes de alta capaci-

9 El grupo de ingresos del que forma parte Argentina.

Gráficos 8.3: a) Costo (en US\$) relacionado con la importación y la exportación de un contenedor de 40 pies; b) Evolución del índice del costo del transporte elaborado por la Cámara Empresaria de Operadores Logísticos (CEDOL), base 100 en 2003



Fuente: Índice del desempeño logístico.



Fuente: CIPPEC con datos de CEDOL.¹⁰

dad (más de dos carriles en cada dirección) durante los últimos años¹¹, se observa que la capacidad de varios de los grandes corredores viales ya no es suficiente.

Las regiones del Norte del país tienen costos de transporte más altos para sus productos, no solo debido a la distancia sino también a la falta de medios alternativos. Aunque existen algunos servicios de ferrocarril, y un gran potencial de vías navegables, la falta de coordinación logística, la escasa confiabilidad y los costos hacen que los camiones sean la primera y, con frecuencia, la única alternativa. En la región del NOA se registraron costos de logística elevados en comparación con otras regiones. Según una encuesta de empresas de transporte, un sistema ferroviario funcional podría transportar soja de Salta a Rosario a precios por tonelada-kilómetro similares a los que se pagan desde Rafaela. El transporte de la soja en camiones tiene un costo de US\$ 0,156 por toneladakilómetro desde Salta a Rosario, mientras que una combinación de camión y ferrocarril tiene un costo de US\$ 0,068. Este valor es similar al del transporte de la soja de Rafaela a Rosario.

El estado de una parte de la red vial ha desmejorado, en particular en las rutas provinciales y rurales. El estado de la red bajo jurisdicción nacional es aceptable (50% en buen estado), como resultado de un esfuerzo de inversión que comenzó en 2004, aumentó hasta 2011 y se mantuvo constante posteriormente. En la red

provincial (de la cual solo el 23% está pavimentado) se observan normas de mantenimiento mucho más bajas. Catamarca, San Luis, Jujuy, Formosa y Tierra del Fuego son algunas de las provincias cuyas rutas están en mejor estado, mientras que Salta, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Chaco y Santiago del Estero se encuentran entre las peores. En el análisis de la cadena de logística realizado en 2015 para el estudio Farm to Market (Del establecimiento agropecuario a los mercados), los costos logísticos de la soja antes de ingresar al puerto de Rosario están relacionados con el transporte local (y con frecuencia rural) por camión. El estado poco transitado de los caminos rurales se traduce en un tiempo de tránsito más prolongado y una mayor depreciación de los camiones: los cereales transportados desde el establecimiento agropecuario al puerto en la provincia de Santa Fe pasan el 50% del tiempo de tránsito en caminos rurales.

En comparación con su potencial, el sistema ferroviario está subutilizado. La proporción del transporte de carga por ferrocarril asciende a tan solo el 5%, mientras que la mayor parte de la carga se transporta en forma vial (93%). Argentina tiene una matriz de transporte muy desequilibrada. En otros países que también producen cereales y oleaginosas, esa proporción llega al 55%; en Brasil, país limítrofe, el 25% de las toneladas-kilómetro se transporta por ferrocarril. No obstante, el potencial para ampliar la proporción del transporte por ferrocarril es importante, lo que haría rentables las exportaciones de las zonas más remotas de la región del NOA. Se calcula que las exportaciones de soja por tren desde Salta

¹⁰ <http://www.cedol.org.ar/indices-logisticos.html>.

¹¹ Por ejemplo, la ruta nacional 14 que conecta Buenos Aires con Paso de los Libres y Brasil, o la ruta nacional 9, entre Rosario y Córdoba.

tendrían un costo de logística similar al de las exportaciones de soja por camión desde las principales zonas de producción; de esa manera, se reduciría a la mitad el costo del transporte de cereales. Los desafíos relacionados con el aumento del transporte por ferrocarril incluyen la necesidad de rehabilitar la infraestructura deteriorada y formular un marco regulatorio que permita proporcionar servicios eficientes, teniendo en cuenta las disposiciones de una ley sancionada recientemente (Ley n° 27.132), en cuyo marco se establece la modalidad de acceso abierto y se constituye una sociedad de cartera a fin de integrar a los diversos operadores estatales de infraestructura y servicios ferroviarios. En materia de infraestructura, Argentina ha iniciado recientemente algunas inversiones para rehabilitar la red nacionalizada denominada Belgrano Cargas, que incluye la red de trocha angosta (la principal conexión con la región septentrional) así como una red de trocha ancha y otra de trocha mediana que previamente estaban concesionadas. El plan de inversiones, por un total de US\$ 2.500 millones, tiene por objeto aumentar la velocidad de viaje y la confiabilidad del transporte; también incluye la modernización del material rodante. En cuanto a la regulación y la gestión del sector, el nuevo modelo todavía no está completo: la ley contiene importantes orientaciones, pero su implementación requiere un esfuerzo importante.

Los puertos y sus accesos requieren grandes mejoras.

El acceso por tierra a las terminales cerealeras de los principales puertos fluviales de aguas profundas plantea dificultades, en particular durante la temporada alta de cosecha. El 80% del total de toneladas exportadas sale del país a través de terminales situadas en la zona de Rosario, lo que ocasiona graves congestiones de carreteras: durante el período de mayor actividad sojera, se calcula que unos 14.000 camiones deben esperar casi dos días para poder realizar la descarga. Además de las pérdidas económicas, esta situación genera inseguridad vial, perturbaciones urbanas e impactos sociales adversos. Se calcula que las demoras relacionadas con estos factores suman US\$ 8,1/tonelada a los costos de logística de las exportaciones de soja, lo que representa hasta un 10% del costo total de la logística terrestre¹². En cuanto a la movilización general de contenedores y carga en el puerto, el acceso vial y ferroviario a través del área metropolitana de Buenos Aires y los conflictos entre la ciudad y el puerto limitan

gravemente los accesos a las terminales, que son los principales puntos para el ingreso y la salida del país de la carga en contenedores. La eficiencia del propio puerto es baja: Buenos Aires se clasifica en el 49° puesto del total de 62 terminales de contenedores seleccionadas en América Latina y el Caribe, nivel muy inferior al de puertos similares en términos de la capacidad de despacho, incluidos los puertos de Veracruz, Cartagena o Callao. Si bien la actual capacidad portuaria parece adecuada para el actual volumen de comercio, no será suficiente cuando el comercio se recupere. Se construyó una nueva terminal en La Plata (una iniciativa privada), donde la tasa de utilización todavía es baja.

Aunque su volumen es pequeño, la logística de transporte aéreo para productos de alto valor agregado se ve perjudicada por la congestión de los aeropuertos.

El aeropuerto de Ezeiza representa el 96% de todo el volumen de carga internacional del país. Los desafíos que se han identificado en el sector incluyen la gran congestión en su terminal de carga durante la temporada alta y ciertos días de la semana, tanto de tránsito aéreo como en tierra. Los largos procedimientos de seguridad para la carga en tránsito imponen costos y retrasos adicionales y reducen el atractivo del Aeropuerto Internacional de Ezeiza como punto de conexión. Las deficiencias en materia de seguridad y equipamiento conexo no propician el uso de las unidades construidas por los embarcadores. Los actores de la industria también han alertado sobre el alto costo y la menor calidad de los servicios de rampa que ofrece el único proveedor de esos servicios. Existen otros desafíos que atañen al sector de aviación comercial en su conjunto, como, por ejemplo, la modernización de la infraestructura de navegación aérea y comunicaciones.

Organización y funcionamiento de las actividades logísticas

A pesar de las iniciativas alentadoras emprendidas recientemente, la planificación de la logística y el transporte todavía es deficiente. Aunque a través de varias iniciativas nacionales se proporcionan insumos útiles para la planificación de la logística de transporte, como el Plan Estratégico Territorial, que contiene una cartera de proyectos de inversión en infraestructura, o el Plan Agroalimentario Nacional, que promueve las actividades de la agroindustria, durante los últimos años no ha existido ningún tipo de planificación en el sector de transporte. En la mayoría de las decisiones de polí-

12 Estudio Farm to Markets, op. cit.

tica en materia de inversión y regulación no se siguen los pasos usuales: planificación, inversión y evaluación. Esta situación influye negativamente en la eficiencia general de las decisiones de inversión, en un entorno en que los recursos públicos son escasos. Sin embargo, a partir de la creación del Instituto Argentino del Transporte en 2014, se generan oportunidades para mejorar el proceso de planificación del transporte a nivel nacional. Este Instituto recaba información y genera directrices en el marco de una perspectiva tradicional de la planificación del transporte, lo cual representa un avance importante para el país.

Una red organizada de zonas logísticas permitiría incrementar la conectividad interna logística.

Aunque Argentina ha establecido zonas logísticas, la falta de una red organizada de esas zonas limita la eficacia logística, la eficiencia operacional logística y la organización territorial del país. Las plataformas logísticas permiten aglomerar las instalaciones a través de las que se gestiona la cadena de suministro de los grandes generadores de carga (las empresas que producen y comercian productos) o de los operadores (empresas de camiones, organizaciones de logística, operadores plurimodales); asimismo, esas instalaciones contribuyen a la consolidación de los pequeños actores, generalmente pymes, que se benefician al agruparse y compartir los recursos logísticos. En Argentina se han llevado a cabo muchas iniciativas privadas, encabezadas en su mayoría por los actores logísticos más importantes.

Las pymes tienen dificultades para gestionar y optimizar su logística.

En las últimas décadas, la organización de las cadenas de suministro se ha delegado en forma creciente en empresas de logística altamente especializadas que ofrecen un amplio espectro de servicios. En Argentina, el nivel de contratación externa de servicios de logística a esas empresas es elevado —especialmente en el caso de las compañías de mayor envergadura— y es muy similar al que existe en las economías desarrolladas. El mercado de empresas de logística en el país es inherentemente competitivo, con escasos obstáculos para el ingreso y altos niveles de diferenciación de productos. Las principales empresas, que conforman el 20% del total, tienen a su cargo el 80% de las ventas de servicios 3PL en todo el país. El transporte, la distribución, la transferencia de carga y las actividades de almacenamiento son los servicios más requeridos. Asimismo, el sector de bienes de consumo, la industria automotriz y la indus-

tria farmacéutica encabezan la demanda de servicios de logística tercerizados. Con respecto a los desafíos concretos que afronta el sector, la ausencia de un marco regulatorio reconocido genera incertidumbre en la industria, por ejemplo, en términos de la exposición al riesgo de responsabilidad civil cuando las empresas de logística subcontratan servicios de transporte. El costo de hacer negocios también ha aumentado debido a los robos y los problemas de seguridad que afronta el transporte de larga distancia, y al aumento de algunos impuestos sobre las actividades de logística y almacenamiento, que menoscaban la competitividad logística. Por otra parte, la mayoría de las pymes carece de la capacidad necesaria para gestionar sus cadenas logísticas, y aplica prácticas desactualizadas. Si bien no existen impedimentos para que las pymes deleguen las tareas de gestión de la cadena de suministro en empresas de logística, la mayoría sigue realizando estas actividades y otras que generalmente se contratan en forma externa.

En Argentina la logística entraña importantes externalidades ambientales y sociales.

La mayor parte de la logística se basa en el transporte vial, que ocasiona contaminación a nivel local y emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). El inventario más reciente de GEI en Argentina indicó que el transporte representaba, en 2000, alrededor del 30% de las emisiones de GEI provenientes del sector de energía, y ascendía a un total de 40 megatoneladas de equivalente de dióxido de carbono (CO₂). Este volumen ha aumentado un 20% desde 1990. Si bien no se dispone de una estimación más reciente, las emisiones de CO₂ derivadas del transporte probablemente hayan aumentado desde entonces, en consonancia con el crecimiento del tránsito y la economía. Aunque esta tendencia se registra en muchas otras economías y si bien el país no tiene metas cuantitativas de reducción de GEI como parte del Protocolo de Kyoto (ratificado por Argentina en 2001), las medidas para mejorar la logística también deberían incluir disposiciones para lograr una logística más ecológica. Asimismo, la violencia vial aún impone un elevado costo humano y social al país. La seguridad vial mejoró considerablemente durante los últimos años, de alrededor de 11,7 víctimas por cada 100.000 habitantes en 2008, a aproximadamente 9,9 víctimas en 2013. Estas tasas, si bien mejores que el promedio de América Latina, son aún mucho más elevadas que las de los países del continente con mejor desempeño.

Administración de las fronteras

La conectividad de Argentina con los países limítrofes ofrece grandes posibilidades. Los corredores internacionales de Argentina son fundamentales para los flujos de carga dentro de la región. Sin embargo, las fronteras con Chile, Paraguay y Brasil están plagadas de graves ineficiencias. En el caso de Chile, hay solo 350 kilómetros entre Mendoza y Valparaíso, pero la ruta, situada a casi 3.000 metros de altura, hace que la logística sea muy poco confiable. Cada año, durante la temporada de nieve, se forman filas de hasta 2.000 camiones que esperan la reapertura de la ruta. Argentina y Chile están analizando alternativas para proporcionar mejores conexiones viales y ferroviarias, que podrían proporcionar una salida alternativa para las exportaciones de Argentina a Asia. En el caso de Paraguay y Brasil, se generan retrasos a raíz de la antigüedad de la infraestructura, la inexistencia de puentes directos, que obliga a recorrer una mayor distancia en kilómetros para llegar a destino, y los largos procedimientos.

La mejora de la logística en el ámbito de las aduanas está, sin lugar a dudas, al alcance de la mano, según datos del IDL. El medio en el que se llevan a cabo las transacciones comerciales todavía se caracteriza por una gran cantidad de trabas burocráticas. En los organismos de control fronterizo aún se registra un alto nivel de conducta discrecional, que se suma a los problemas del aumento de la congestión en las terminales portuarias de Buenos Aires e impone una carga a los comerciantes en términos de los costos y la confiabilidad de las operaciones. Se dispone de medios electrónicos para realizar transacciones con los diversos organismos gubernamentales que intervienen en el proceso de despacho. Es posible iniciar trámites, realizar un seguimiento de esos trámites y avanzar en su consecución mediante el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), pero es obligatorio presentar la documentación física para finalizar el procedimiento de despacho cuando se interactúa con otros organismos de control de frontera. Es improbable que las políticas vigentes en materia de gestión de riesgos permitan lograr un justo equilibrio entre el control y la facilitación comercial. La tasa de inspecciones físicas (canal rojo) es elevada dado que se examina entre el 30% y el 40% de todos los contenedores entrantes. La creciente congestión en algunas terminales de contenedores de Buenos Aires se agrava debido a retrasos adicionales (hasta 10 días de permanencia en el patio de contenedores) cau-

sados por la falta de turnos disponibles para llevar a cabo la inspección. Todos los operadores consultados indicaron que existe un uso generalizado de prácticas informales para realizar la inspección física de los embarques. Al parecer, se utilizan métodos no intrusivos exclusivamente para contenedores salientes. El nuevo Sistema Informático MALVINA basado en la web no ofrece ancho de banda suficiente para los operadores que mueven grandes volúmenes. El sistema anterior permitía realizarlo con conexiones punto a punto entre agentes y aduanas. A principios de 2014 se publicaron las principales directrices para la creación de la Ventanilla Única del Comercio Exterior (VUCE), pero desde entonces no se han realizado avances tangibles ni consultas con operadores privados.

Opciones de políticas

La presente sección contiene 11 opciones de política enunciadas para abordar los desafíos logísticos de Argentina descriptos en la sección anterior. Estas medidas de política respaldarían cinco objetivos estratégicos en materia de logística relacionados con el escenario económico previsto, en el que el país sigue exportando cereales y oleaginosas junto con otros productos primarios e industriales de alto valor agregado. Por último, las opciones se clasifican y se les asigna prioridad teniendo en cuenta su impacto previsto, las dificultades para su implementación y los recursos financieros públicos que se requerirían para ese fin.

Objetivos estratégicos para mejorar la logística del país

Desde el punto de vista de la logística de carga, las perspectivas de la economía argentina muestran un escenario en el que el país continúa exportando cereales y oleaginosas junto con otros productos primarios e industriales de alto valor agregado, y en el que el consumo interno sigue aumentando¹³. En este escenario se requiere una cadena de suministro eficiente para los productos a granel en grandes cantidades (logística de abastecimiento y de distribución para cereales y oleaginosas, minerales e hidrocarburos), que en muchos casos están en zonas distantes de los mercados y puertos.

13 Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), (2013), *Infraestructura logística. Hacia una matriz de cargas para la competitividad y el desarrollo sostenible*, Documento de Políticas Públicas n.º 123.

También se requieren servicios logísticos adecuados para productos con alto valor agregado en los mercados internos y en el comercio internacional (exportaciones e importaciones) con los países vecinos y los asociados comerciales internacionales. Asimismo, en el escenario se pone de manifiesto que la elevada tasa de urbanización de Argentina, el constante aumento del consumo interno y las tendencias a la congestión en las ciudades subrayan la creciente importancia de la logística urbana.

Estas perspectivas sugieren cinco objetivos estratégicos para el país, tanto a corto como a mediano plazo, para abordar adecuadamente el escenario previsto:

- i. **Mejorar la logística de carga a granel en grandes cantidades y el acceso a la región del NOA.** Los productos básicos a granel, en particular los productos agroindustriales, constituyen los principales flujos logísticos en el país. Dado que la logística de carga a granel depende del transporte por camión, la mejora y el mantenimiento de la infraestructura vial seguirá siendo fundamental. En el largo plazo, los principales desafíos serán aumentar la proporción del ferrocarril en la matriz de carga y mejorar el acceso de la carga terrestre a los puertos y las áreas metropolitanas. Los incentivos para invertir en los puertos, cuya operación está por lo general en manos del sector privado, permitirían aumentar marcadamente la eficiencia logística. Las provincias del NOA merecen especial atención debido a que sus costos de logística constituyen una grave amenaza para la competitividad de la región. En este respecto, la rehabilitación del ferrocarril Belgrano, la modernización de algunos corredores viales y la mejora de los cruces fronterizos que conectan a la región con Chile, Bolivia y Paraguay revestirán especial importancia.
- ii. **Desarrollar una logística especializada.** La diversificación de la economía hará necesario mejorar los servicios de logística para la carga en general, incluidas plataformas plurimodales preparadas para manejar la carga en contenedores y la gestión de la cadena de frío, y una mejor distribución en las áreas metropolitanas. Dado que constituyen el principal punto de entrada y salida de los flujos de carga general de Argentina, las terminales de contenedores del área de Buenos Aires seguirán desempeñando un papel fundamental, y exigirán una cuidadosa estra-

tegia de desarrollo que establezca un equilibrio entre las necesidades derivadas de las crecientes dimensiones de los buques y las relaciones entre la ciudad y el puerto. Asimismo, se requerirá cada vez más infraestructura y servicios logísticos especializados para otras actividades productivas, muchas de las cuales son aptas para el transporte ferroviario, como la explotación de yacimientos no convencionales de petróleo y gas o la extracción de potasio en el Norte de la Patagonia, o la extracción de litio en la región del NOA.

- iii. **Simplificar el cruce fronterizo y facilitar el comercio.** Alrededor del 17% del comercio de Argentina (en términos de su valor) se realiza con países vecinos por camión. La importancia de estos flujos comerciales contrasta con el mal desempeño de los cruces fronterizos, que en algunos casos están saturados y, en otros, tienen un bajo nivel de servicios. Las necesidades de infraestructura son especialmente altas en los pasos de la cordillera de los Andes. Es posible mejorar considerablemente los procesos comerciales y de aduanas a fin de reducir los costos y el tiempo, no solo para el comercio argentino sino también para la carga en tránsito entre países limítrofes (que representa el 50% del transporte que cruza por el paso Cristo Redentor, que es el de mayor nivel de actividad).
- iv. **Fortalecer a los actores logísticos,** tanto públicos como privados. Desde la perspectiva del sector público, el principal desafío consiste en establecer un marco institucional que permita abordar los aspectos complejos e interrelacionados del programa de logística. Desde la perspectiva del sector privado, si bien, en general, las empresas productoras o comercializadoras de mayor envergadura tienen una acertada organización de la cadena de suministro, muchas pymes tienen dificultades para configurar sus flujos físicos debido a que carecen de la escala necesaria o no tienen la capacidad técnica suficiente. En lo que respecta a los operadores de transporte, en particular el sector de camiones, se observa un panorama similar: numerosas empresas grandes eficientes y pequeñas empresas, operadas por sus dueños, que se caracterizan por un bajo nivel de productividad.
- v. **Tener en cuenta las externalidades logísticas.** En la actualidad, el transporte de carga, en particular

el sector de camiones, genera graves externalidades negativas. Las más importantes son los accidentes de tránsito y las víctimas viales, la contaminación de la atmósfera en las zonas urbanas, la congestión en las ciudades y los caminos troncales, y las emisiones de GEI que contribuyen al cambio climático. Para abordar estas cuestiones, que pueden agravarse en el futuro cercano, es necesario un conjunto de políticas diversas que especialmente promuevan un cambio modal hacia un transporte más ecológico y seguro.

Medidas de políticas propuestas

A los efectos de lograr los cinco objetivos estratégicos descritos más arriba se han identificado 11 medidas de política, que se resumen en el siguiente cuadro junto con una breve descripción de su impacto previsto.

Asignación de prioridades en el marco del programa

La asignación de prioridad a las opciones de política tiene en cuenta, en cada caso, la necesidad de recursos financieros públicos, la facilidad de implementación y el probable impacto en términos de la mejora prevista de la logística. Este enfoque cualitativo, que se basa en la evaluación de expertos sectoriales y las experiencias recabadas en otros países, permite señ

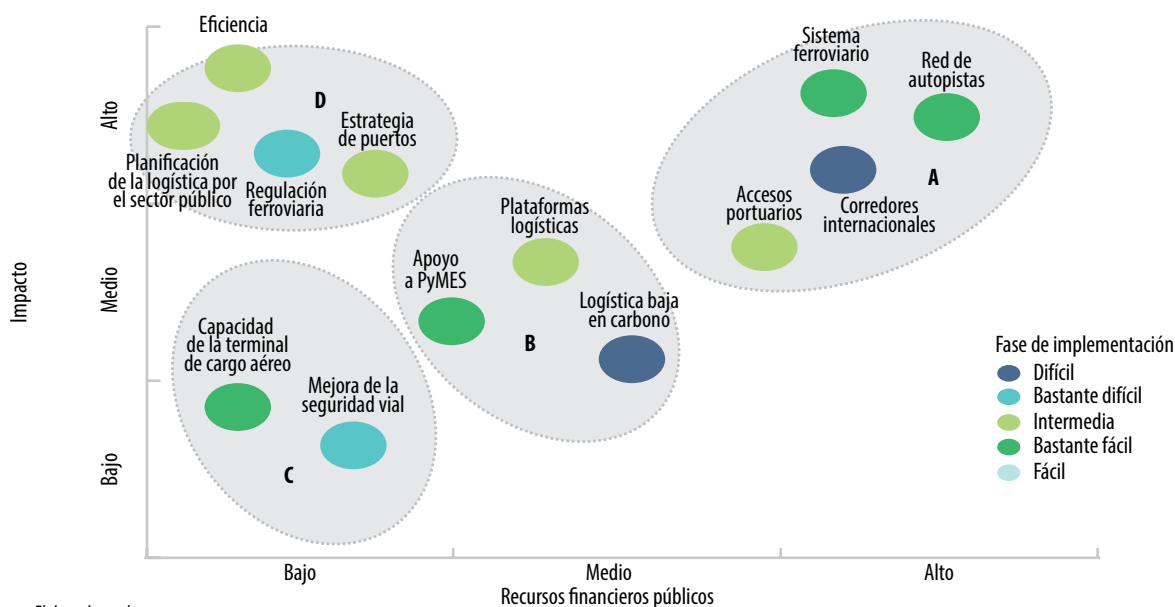
lar algunas medidas de política que son fundamentales. Sin embargo, es importante tener presente que estas recomendaciones no se pueden adoptar en forma totalmente independiente pues, dado que una logística eficiente es, por su naturaleza, integrada, el pleno impacto de una medida de política concreta suele depender de la implementación de las restantes.

El gráfico 8.4 contiene un diagrama de las opciones de política para mejorar la logística de Argentina teniendo en cuenta esos criterios (la magnitud de los fondos públicos necesarios, el impacto previsto y la facilidad de implementación).

Los resultados indican que el programa abarca cuatro conjuntos diferentes de actividades:

- **Grupo A:** Actividades vinculadas a la construcción, reconstrucción o rehabilitación y mantenimiento de infraestructura, que se caracterizan por la gran magnitud de la inversión pública necesaria. El desarrollo, la mejora y el mantenimiento de la red vial tendrían un impacto considerable en el desempeño logístico y su implementación no plantea grandes dificultades. En el caso del desarrollo del sistema ferroviario, cuyo impacto sería aún más importante en el largo plazo, las dificultades serían mayores. La mejora de los corredores internacionales requeriría

Gráfico 8.4: Comparación entre costo e impacto de las medidas de política propuestas en relación con la logística de Argentina



Fuente: Elaborado por los autores.

una inversión de gran envergadura, especialmente en los pasos de la cordillera de los Andes, y plantea las dificultades típicas de los proyectos plurinacionales. La inversión sería menor en el caso de la mejora del acceso a los puertos.

- **Grupo B:** Actividades que requieren un flujo de inversión intermedio, con diversos grados de impacto y dificultades durante la implementación. Se centran, principalmente, en apoyo al sector logístico privado.
- **Grupo C:** Actividades con menor impacto y menor costo. La reducción de las externalidades logísticas negativas (seguridad vial) no tiene un impacto directo en la eficiencia logística. La logística del transporte aéreo sigue siendo marginal en términos de los volúmenes.
- **Grupo D:** Actividades principalmente de índole institucional y regulatoria, con bajo nivel de inversión y alto impacto. Incluyen el aumento de la eficiencia

de las aduanas, así como medidas institucionales y de planificación. Su implementación exigirá realizar ajustes institucionales.

Sobre la base de esta asignación de prioridades, en el cuadro 3 se resumen las 10 principales opciones de política propuestas para comenzar a mejorar la logística del país, de las cuales cinco generarán impactos en el corto plazo y cinco lo harán en el mediano plazo.

En esta matriz priorizada se pone de manifiesto que el programa de logística está integrado por iniciativas múltiples y diversas. Si bien se necesitan, claramente, grandes inversiones en infraestructura (con un alto impacto previsto), también existen muchas inversiones de mediana magnitud y medidas regulatorias que contribuirían a mejorar el desempeño logístico.

Cuadro 8.3: Medidas de políticas prioritarias

Opciones de políticas con impacto en el corto plazo	Opciones de políticas con impacto en el mediano plazo
Fortalecer la capacidad del sector público en materia de planificación.	Desarrollar la infraestructura ferroviaria.
Aumentar la eficiencia de las aduanas.	Desarrollar la infraestructura vial.
Completar el nuevo marco regulatorio del sistema ferroviario.	Desarrollar una red de plataformas logísticas.
Elaborar un plan de desarrollo y mantenimiento de la red vial a nivel nacional.	Desarrollar los corredores internacionales y los cruces fronterizos.
Formular una estrategia nacional de puertos y vías de navegación.	Mejorar el acceso a los puertos, desde mar y tierra.

Fuente: Elaborado por los autores.

Matriz de opciones de políticas a corto y mediano plazo

Objetivo estratégico	Medidas de políticas propuestas	Impacto previsto
<p>Mejorar la logística de carga a granel en grandes cantidades y el acceso a la región del NOA.</p>	<p>Mejorar el estado y la gestión de la red vial mediante la puesta en marcha de un proceso de planificación exhaustivo, el fortalecimiento de la capacidad, la mejora de tramos seleccionados y medidas que garanticen un mantenimiento adecuado para que siga siendo sostenible.</p>	<p>Facilitación de la logística basada en la red vial, que seguirá predominando.</p>
	<p>Impulsar la actividad ferroviaria mediante la regulación del nuevo marco jurídico de la modalidad de libre acceso, y la implementación de una adecuada organización institucional; estas medidas podrían modificar totalmente la logística de la carga a granel y serían fundamentales para mejorar la accesibilidad de la región del NOA.</p>	<p>Reducción de los costos de logística de los productos básicos a granel, con la consiguiente mejora de la accesibilidad de las regiones distantes de los puertos.</p>
	<p>Mejorar el sistema portuario, mediante la facilitación del acceso a los puertos desde mar y tierra, y formulación de una estrategia portuaria nacional para abordar las tendencias del mercado marítimo y el conflicto entre ciudad y puerto en las principales regiones metropolitanas.</p>	<p>Reducción de los costos del transporte marítimo a fin de permitir la operación de buques grandes, reducción de los costos de transferencia de carga y promoción de un sólido desarrollo urbano.</p>
<p>Desarrollar una logística especializada.</p>	<p>Desarrollar una red de plataformas logísticas intermodales. El sector público puede aportar la infraestructura básica y el sector privado puede desarrollar y gestionar parques logísticos en forma de asociaciones público-privadas. Estas zonas deben ubicarse en lugares seleccionados, como, por ejemplo, intersecciones viales, nodos intermodales de intercambio, nodos fronterizos (aeropuertos, puertos, cruces fronterizos) o en áreas concretas de producción o consumo.</p>	<p>Aumento de la eficacia de los flujos de comercio y distribución, contribución a una mejor organización del uso de la tierra en zonas urbanas y suburbanas y aumento de la competitividad de las pymes.</p>
	<p>Aumento de la eficiencia de las terminales de carga aéreas y su acceso, en particular en el aeropuerto de Ezeiza. Es necesario revisar y simplificar los procedimientos de seguridad para la carga en tránsito a fin de reducir los retrasos; esto también incluye la implementación de equipos para ese fin. Además del aeropuerto de Ezeiza, también es necesario mejorar la infraestructura básica y específica para las operaciones de carga en los aeropuertos internacionales secundarios.</p>	<p>Promoción de la logística de transporte aéreo para las exportaciones e importaciones con alto valor agregado.</p>
<p>Simplificar el cruce fronterizo y facilitar el comercio.</p>	<p>Desarrollar corredores internacionales hacia Brasil y la cordillera de los Andes, a fin de solucionar los principales cuellos de botella de la infraestructura. Las prioridades deben asignarse en forma congruente con los programas del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR (COSIPLAN) y los acuerdos bilaterales.</p>	<p>Facilitación de la integración regional de Argentina y la carga en tránsito entre países limítrofes.</p>
	<p>Mejorar la administración de las fronteras y la eficiencia de las aduanas, mediante una solución centralizada de TIC (ventanilla única regulatoria) para interactuar sin dificultades y de manera eficiente con todos los organismos de frontera que intervienen en el proceso de despacho. Simplificar los procedimientos, evitar las conductas discrecionales, examinar las políticas y los procedimientos de gestión de riesgos, implementar el sistema de Operador Económico Autorizado, ampliar los manifiestos de carga avanzados y completar la elaboración e implementación del sistema informático MALVINA y el sistema VUCE.</p>	<p>Aumento de la eficiencia y la transparencia en los procesos de administración de las fronteras y aumento del intercambio de información entre el comercio y el Gobierno.</p>

Matriz de opciones de políticas a corto y mediano plazo (cont.)

Objetivo estratégico	Medidas de política propuestas	Impacto previsto
Fortalecer a los actores logísticos.	<p>Profesionalizar la capacidad del sector público en materia de planificación logística. El Instituto Argentino del Transporte (IAT) deberá adoptar una perspectiva logística. Con ese fin será necesario adaptar su estructura institucional, organizar los procedimientos de recopilación y análisis de datos y desarrollar el capital humano. El IAT debería permitir la participación de los usuarios de transporte, que actualmente no están incluidos en el mecanismo de participación de partes interesadas. Asimismo, la creación de un observatorio logístico para generar un diálogo entre los múltiples actores que intervienen en la logística sería una plataforma adecuada y un medio para destinar recursos a fin de obtener información básica, como la realización, en forma periódica, de una encuesta nacional sobre logística. Deberían promoverse y mantenerse medidas para realizar un seguimiento de la evolución del sector, incluyendo la calidad, la asequibilidad y el costo de hacer negocios para operadores logísticos.</p>	Formulación de una sólida política pública y proyectos en materia de logística, con el objeto de coordinar las actividades de las partes interesadas públicas y privadas. Seguimiento del desempeño logístico nacional para medir el impacto de las medidas de políticas.
	<p>Proporcionar apoyo a las pymes para la gestión y optimización de sus cadenas de logística mediante la creación de canales de consulta formales público-privados con todos los niveles de gobierno. Los grupos de trabajo y los comités son especialmente útiles para solucionar los impedimentos operacionales, facilitar el diálogo sobre cuestiones regulatorias, analizar las mejores prácticas teniendo en cuenta la experiencia internacional y otros asuntos. Una estrategia nacional cohesiva en materia de logística que tenga por objeto integrar a las empresas de logística en las iniciativas de planificación del transporte emprendidas por el Gobierno permitiría aprovechar totalmente las sinergias existentes con otras modalidades de transporte y con infraestructura de apoyo. Se deberían promover iniciativas de fortalecimiento de la capacidad orientadas a incrementar el número de pymes que contratan servicios de logística en forma externa, así como las iniciativas destinadas a aumentar la calidad y las aptitudes de los proveedores de servicios de logística.</p>	Reducción de los costos de logística de las pymes a fin de incrementar su competitividad en el mercado interno y en los mercados internacionales.
Tener en cuenta las externalidades logísticas.	<p>Promover un sistema de transporte con bajo nivel de emisiones de carbono, que propicie el cambio de las modalidades con uso intensivo de energía (transporte vial) a otras con un uso menos intensivo (ferrocarril, transporte fluvial y marítimo) y promover el uso de camiones más eficientes a través de la renovación de la flota, así como medidas para optimizar la productividad (reducción de los viajes de regreso sin carga).</p>	Reducción de las emisiones de GEI derivadas del sector de transporte.
	<p>Reducir la violencia vial producida por los accidentes de tránsito, a través de medidas que propicien el cambio de los camiones por otras modalidades de transporte y promuevan conductas seguras en el sector de camiones.</p>	Contribución a la estrategia nacional de seguridad vial.

9. Liberando el potencial de las ciudades argentinas

Augustin Maria, Elisa Muzzini y Catalina Marulanda

Resumen

Las ciudades argentinas pueden ser decisivas para sostener el crecimiento económico inclusivo. Argentina es uno de los países más urbanizados del mundo: más del 90% de su población vive en zonas urbanas. Pero la comparación internacional indica que las ciudades argentinas tienen un gran potencial de crecimiento económico sin aprovechar. Las ciudades pueden contribuir al crecimiento económico creando economías de aglomeración, en las que la concentración espacial de personas y empresas genera mayor productividad. Por lo tanto, es crucial adoptar políticas urbanas mejoradas para que las ciudades argentinas puedan cosechar los beneficios de las economías de aglomeración, para crear mejores oportunidades económicas y elevar el nivel de vida de sus residentes.

Las ciudades argentinas siguen creciendo, y la urbanización ha dado lugar a transformaciones espaciales radicales a nivel regional. Las ciudades siguen creciendo en todo el país, y se prevé que 10 millones de personas se sumarán a la población urbana actual de aquí a 2050. Buenos Aires seguirá dominando el sistema urbano del país. La capital representa el 55% del producto interno bruto (PIB) nacional y el 46% de la población. Sin embargo, ha habido una importante

convergencia entre las regiones en cuanto a su grado de urbanización, lo que implica una radical transformación espacial de las áreas menos urbanizadas, especialmente en el norte, que implicaría niveles de urbanización por encima del 80% en todas las regiones. En paralelo a esa convergencia del grado de urbanización, las ciudades argentinas han experimentado a lo largo de la última década una convergencia en lo relacionado al empleo y la prosperidad. Sin embargo, la trayectoria económica y los patrones de crecimiento espacial de las ciudades plantean interrogantes respecto de la sostenibilidad de esas mejoras.

Una serie de dificultades limita el potencial de las ciudades argentinas de generar crecimiento económico y crear empleo a largo plazo. El crecimiento de las ciudades argentinas no parece verse acompañado de una transformación económica en términos de especialización o transición hacia sectores de mayor valor. Apenas el 30% de los empleos urbanos está en los sectores de bienes transables, que impulsan el crecimiento económico por los empleos de mayores salarios que generan y su mayor productividad. Por otra parte, el desarrollo espacial de las ciudades muestra una marcada evolución, caracterizada por una expansión desmedida y fragmentada. A la actual tasa anual promedio de crecimiento del 3,5%, las ciudades argentinas duplicarán su superficie edificada en 20 años. Esos patrones de desarrollo espacial obstaculizan las economías de aglomeración e implican un costo elevado en lo que respecta a la provisión de servicios públicos, la inclusión social y el deterioro ambiental.

El diseño de mejores políticas urbanas para superar estos desafíos debe ser una prioridad nacional y exige la coordinación de distintos sectores y niveles de Gobierno. Todos los niveles de Gobierno en el sistema federal argentino, deben trabajar de manera conjunta para diseñar e instaurar políticas urbanas que promuevan el crecimiento económico en las ciudades. Además, será crítico contar con una planificación integral y transversal para mejorar el nivel de vida de los residentes urbanos de manera eficiente y equitativa, pero también para sostener el desarrollo económico local y revertir la tendencia reciente de crecimiento expansivo y fragmentado.

Políticas urbanas renovadas pueden ayudar a las ciudades argentinas a alcanzar su potencial. En esta nota se presentan opciones de reformas de políticas

articuladas en torno a las siguientes prioridades: a) formular estrategias a nivel de las ciudades para alentar el crecimiento económico y la creación de empleo en los sectores de bienes transables; b) aumentar la coordinación de las políticas urbanas a nivel municipal y metropolitano, y c) promover el crecimiento sostenible con mayor movilidad urbana y mejores políticas de vivienda.

Objetivo y marco analítico

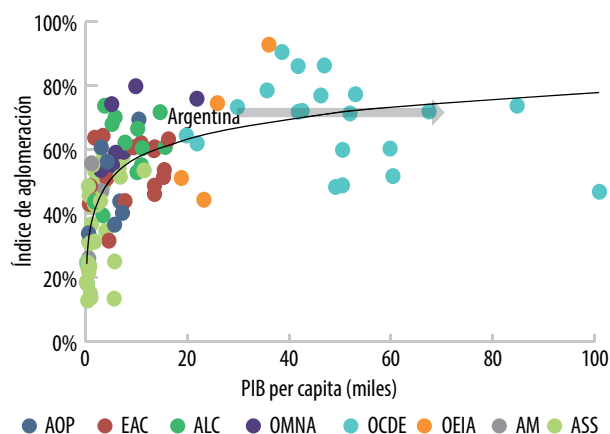
El objetivo de esta nota de políticas públicas para el desarrollo es detectar oportunidades para liberar el potencial de las ciudades argentinas a fin de contribuir a la creación de mejores oportunidades económicas y elevar el nivel de vida de los ciudadanos por medio de economías de aglomeración¹.

Las ciudades pueden contribuir al crecimiento económico generando economías de aglomeración², en las que la concentración de personas y empresas da lugar a una mayor productividad. El concepto de economías de aglomeración es central para la economía urbana, pues permite comprender mejor la relación entre la urbanización y el desarrollo económico. Dentro de este marco, la urbanización pone en marcha dos conjuntos de fuerzas de aglomeración que compiten entre sí: por un lado, la urbanización genera economías de aglomeración que promueven la productividad y la creación de empleo; por otro, la urbanización crea deseconomías de aglomeración, pues ejerce presión sobre la infraestructura, los servicios y los mercados urbanos (de tierras y viviendas), lo que puede agravar externalidades negativas tales como la congestión, la contaminación, el delito y la violencia. Las ciudades exitosas son las que propician las economías de aglomeración por medio de la densidad económica al tiempo que mantienen un ni-

1 La nota se basa en un análisis de las tendencias recientes del crecimiento de población y del desarrollo económico y espacial de las ciudades argentinas, y toma el marco analítico de las economías de aglomeración para determinar si Argentina está explotando a fondo las ventajas económicas de su urbanización. Los resultados preliminares de este trabajo se presentan en cuatro documentos técnicos: a. Muggini, Elisa y otros (2015) "Argentina: Urban Performance Diagnostics – Demographic Trends". b. Muggini, Elisa y otros (2015) "Argentina: Urban Performance Diagnostics – Economic Trends". c. Muggini, Elisa y otros (2015) "Argentina: Urban Performance Diagnostics – Spatial trends". d. Muggini, Elisa y otros (2015) "Argentina: Urban Performance Diagnostics – Urbanization and Growth".

2 Véase un análisis detallado del modo en que la economía urbana y la geografía económica pueden utilizarse para formular la política de desarrollo en el Informe sobre el desarrollo mundial de 2009, "Una nueva geografía económica", del Banco Mundial.

Gráfico 9.1: Índice de aglomeración (2010) y desarrollo económico en países seleccionados (2012)



Fuente: Muzzini y otros (2015d) "Urbanization and Growth". AOP: Asia oriental y el Pacífico. EAC: Europa y Asia central. ALC: América Latina y el Caribe. OMNA: Oriente Medio y Norte de África. OCDE: Países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. OEIA: Otras economías de ingreso alto. AM: Asia meridional. ASS: África al sur del Sahara.

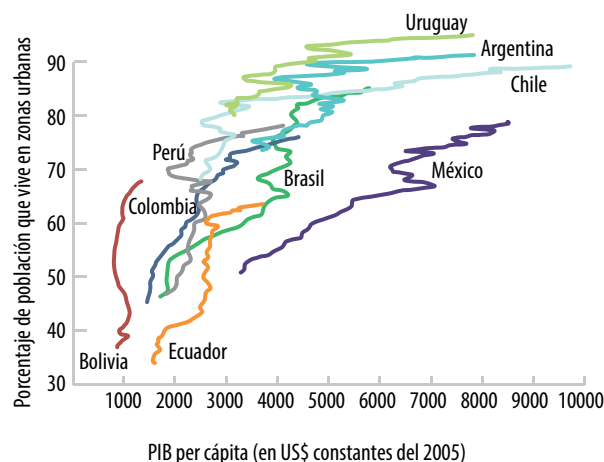
vel de habitabilidad que atrae trabajadores productivos. En otras palabras, son las que crean más y mejores empleos de manera sostenible, y transforman esa riqueza en habitabilidad y equidad.

Las ciudades argentinas tienen un vasto potencial para el crecimiento económico que no se explota.

Argentina tiene una de las tasas de urbanización más altas del mundo. De acuerdo con la definición nacional oficial de urbanización, el 91% de la población argentina vive en zonas urbanas. El índice de aglomeración del Banco Mundial³ - que utiliza una medida uniforme de concentración urbana para comparar la urbanización de los países- estima una tasa de urbanización más baja, de alrededor del 72%. Aun con ese indicador alternativo, Argentina está entre los países más urbanizados del mundo. Sin embargo, a pesar de sus elevados niveles de urbanización, el PIB per cápita del país no ha crecido de manera comparativa con el de los países más urbanizados del mundo. La comparación entre Argentina y otros países en función de su índice de aglomeración y PIB per cápita en 2012 revela un posible potencial de crecimiento económico no aprovechado (Gráfico 9.1). Del mismo modo, los países latinoamericanos también revelan importantes diferencias en los patrones de urbanización y crecimiento económico, y Argentina pre-

3 El índice mide el porcentaje de la población del país que vive en áreas cuya densidad demográfica es mayor que 150 personas por kilómetro cuadrado y que están ubicadas a menos de una hora por ruta de un centro urbano de 50.000 habitantes o más.

Gráfico 9.2: Urbanización y desarrollo económico en países latinoamericanos seleccionados (1960-2013)



Fuente: Muzzini y otros (2015d) "Urbanization and Growth".

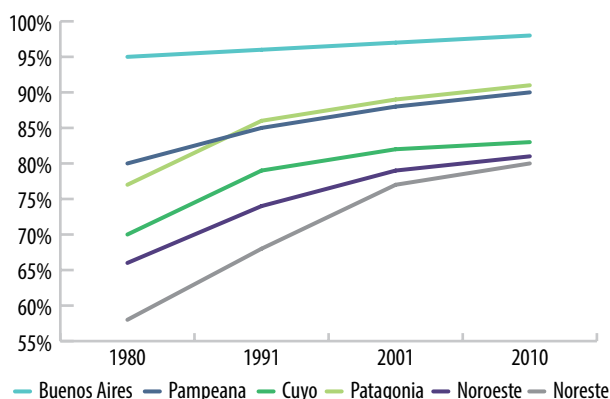
senta una correlación más débil entre desarrollo económico y urbanización que otros países (Gráfico 9.2).

Características principales del desarrollo espacial en Argentina

La urbanización continúa generando transformaciones importantes en el país. Las ciudades argentinas crecen con mayor rapidez que la población total; entre 1980 y 2010⁴ la población urbana creció en más de 13 millones de residentes⁵. Las tendencias de crecimiento urbano del país varían según la ciudad: entre 2001 y 2010, las cinco aglomeraciones más grandes⁶ crecieron apenas al 0,9%, otras ciudades grandes, al 1,1%, y las ciudades pequeñas y los pueblos, al 1,4%. Si bien las ciudades argentinas crecen a ritmos diversos, las grandes diferencias regionales en cuanto a la urbanización se han reducido considerablemente desde la década de 1980, como puede verse en el Gráfico 9.3. Las regiones rezagadas experimentaron un crecimiento particularmente veloz, y todas las regiones alcanzaron tasas de urbanización de más del 80% en 2010.

4 Según el censo de población de 2010.
 5 Se estima que más de 10 millones de personas se añadirán a la población urbana para 2050. Estimaciones basadas en World Urbanization Prospects, revisión de 2014, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.
 6 Las cinco aglomeraciones más importantes en materia de población en 2010 son: Córdoba, Rosario, Mendoza, Tucumán y La Plata.

Gráfico 9.3: Urbanización por región, 1980-2010



Fuente: Demographic trends (Muzzini y otros).

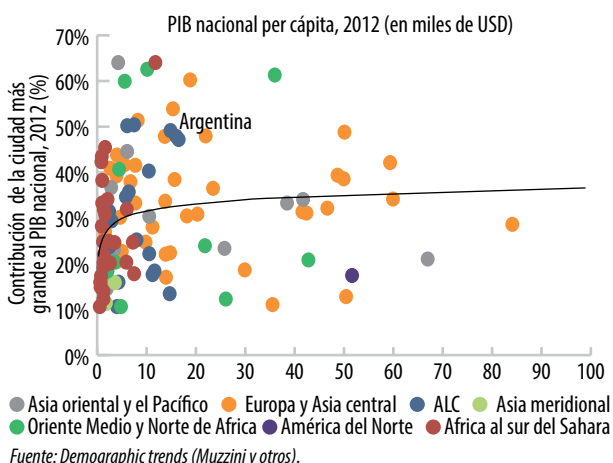
Si bien la urbanización acelerada está transformando las regiones del norte, la primacía de Buenos Aires sigue siendo una característica distintiva del sistema urbano argentino. La población urbana y la actividad económica del país siguen concentrándose en gran medida en Buenos Aires. Esa aglomeración tiene una de las mayores concentraciones demográficas del mundo (Gráfico 9.4) y es casi 11 veces más grande que la segunda aglomeración del país, Córdoba. Además, Argentina tiene una primacía económica más fuerte que el promedio de los países de ingreso mediano-alto⁷, y Buenos Aires representa el 55% del PIB nacional, por encima de su porcentaje poblacional, del 46%.

La convergencia de los niveles de urbanización coincide con la convergencia del nivel de vida entre las zonas urbanas de Argentina, impulsada por el crecimiento del empleo y las políticas sociales inclusivas. En las ciudades más pobres, se han logrado importantes reducciones de la pobreza en función del ingreso y considerable crecimiento del empleo. Las ciudades con los más altos niveles de pobreza en función del ingreso han experimentado una reducción mayor de la pobreza en el período comprende entre 2003 y 2013⁸. Las aglo-

7 Información demográfica basada en el censo 2010 del INDEC; información sobre el PIB basada en las estimaciones de Oxford Economics (2014) para 2012.

8 Medido en función de la línea de pobreza de US\$ 2,5 (según la paridad del poder adquisitivo [PPA] DE 2005) para las 31 aglomeraciones analizadas en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Los resultados indican una fuerte correlación entre la tasa de pobreza de 2003 y la reducción anual de la pobreza entre 2003 y 2008 (0,93); también hubo una reducción significativa de la pobreza en todas las aglomeraciones entre 2008 y 2013, del -0,2% en Ushuaia al 2,0% en Santiago del Estero, con la misma correlación fuerte (0,92).

Gráfico 9.4: Concentración económica en las ciudades más grandes y PIB per cápita en países seleccionados, 2012



Fuente: Demographic trends (Muzzini y otros).

meraciones de las regiones del norte registraron el mayor crecimiento del empleo orientado a los pobres, y los datos indican que recuperaron terreno y crearon más empleos entre 2008 y 2013, considerablemente más que después de la crisis. La reducción de la pobreza fue impulsada por los mercados laborales -es decir, por cambios en el ingreso laboral- y, en menor medida, por el ingreso no laboral como las transferencias públicas, aunque su aporte se incrementó entre 2008 y 2013. Si bien esas regiones han experimentado un aumento del grado de urbanización, el crecimiento urbano no ha iniciado una transición de la base económica hacia sectores más productivos, lo que genera dudas acerca de la sostenibilidad a largo plazo de los avances en materia de reducción de la pobreza.

Los desafíos que enfrenta el sistema urbano argentino

En esta sección se identifican dos desafíos que limitan el potencial de las ciudades argentinas de contribuir al crecimiento económico por medio de las economías de aglomeración. En primer lugar, el crecimiento de las ciudades argentinas no parece derivar en una transición hacia sectores más productivos, como sí se observa en otros países. En segundo lugar, el modo en que crecen las ciudades, de forma expansiva y fragmentada, limita los beneficios que pueden obtenerse de las economías de aglomeración, y tiene un costo elevado en lo que respecta a la provisión de servicios, la integración social y la sostenibilidad ambiental.

Recuadro 9.1: La importancia de los sectores de bienes transables: Enseñanzas de la experiencia internacional

Un estudio reciente del Banco Mundial, realizado en el marco de la Competitive Cities Knowledge Base (CCKB 2015), concluyó que los sectores de bienes transables suelen impulsar el crecimiento en las ciudades competitivas. Según su definición, el sector de bienes transables incluye todo el empleo en manufacturas orientadas a la exportación (se excluye la construcción) y los servicios más sofisticados (servicios financieros y empresariales, comunicaciones y tecnología de la información). El estudio reveló que los sectores de bienes transables son los que crecen más rápido en las ciudades de mejor desempeño, unos 2,5 puntos porcentuales más que los bienes no transables (6,2% y 3,7% respectivamente). Esos sectores estimulan la productividad y los salarios gracias a la competencia externa, y las ciudades competitivas demuestran estar abocadas a la producción de bienes y servicios transables a fin de promover el crecimiento económico y la creación de empleo. Los sectores de bienes transables también parecen tener efectos multiplicadores que contribuyen a crear empleo en los sectores de bienes no transables de la ciudad. De modo que, si bien los sectores de bienes no transables constituyen la mayor parte de la economía de las ciudades, los sectores de bienes transables tienen más potencial para la productividad, el aumento del ingreso, y la creación de empleo en el sector no transable.

Fuente: *Competitive Cities for Jobs and Growth: What, Who, and How* (Banco Mundial, 2015).

Urbanización sin transformación estructural

Las ciudades argentinas deben asumir un rol activo y promover la conversión a economías más productivas a fin de mantener los sustanciales avances en el nivel de vida observados en los últimos años.

La rápida urbanización de las provincias más pobres de Argentina coincidió con importantes mejoras: la pobreza se redujo en las regiones más pobres y aumentó la cantidad de empleos en las regiones con las tasas de empleo más bajas. No obstante, ese cierre de brecha no parece asociarse con una convergencia similar en materia de desarrollo económico, lo cual hace dudar de la sostenibilidad de esos avances. Es necesario crear empleos de alta productividad para sostener a largo plazo las mejoras del nivel de vida. Desde 2009, la recuperación posterior a la crisis se apoyó principalmente en contrataciones del sector público⁹, con un crecimiento total del empleo del 15% para el período comprendido entre 2009 y 2012¹⁰.

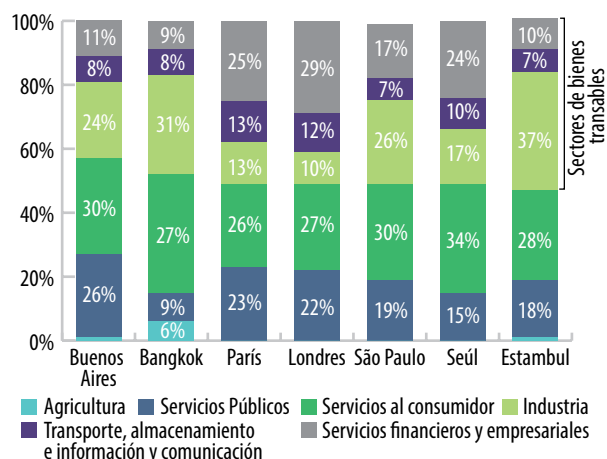
9 La proporción del empleo público va del 26% en el Gran Buenos Aires al 41% en las ciudades pequeñas. Entre las regiones, la proporción del empleo en el sector público también es mayor en las regiones del norte y en la Patagonia. En las ciudades pequeñas, más de la mitad de los empleos del sector público están en la administración pública, que tiene la vinculación más débil con las economías de aglomeración.

10 La proporción del empleo en el sector público respecto del total de empleo representó un 18,4% en 2004, un 15,5% en 2008 y un 17,3% en 2012.

Por otra parte, el crecimiento del empleo en el sector privado se desaceleró: fue de apenas un 1% entre las empresas pequeñas y del 4% en las grandes.

Las ciudades argentinas deben abocarse a incrementar su proporción de empleo en los sectores de bienes transables a fin de promover una mayor prosperidad.

A menos que se efectúen cambios en su composición de empleo, a largo plazo, las ciudades tendrán dificultades para incrementar su productividad y estimular el crecimiento económico. Alrededor del 70% de los empleos urbanos en Argentina están en sectores de bienes no transables, es decir, constituyen servicios que se producen y consumen en el ámbito local y que están aislados de la competencia regional e internacional. Ese componente no transable de la economía urbana incluye un amplio espectro de servicios: desde educación, salud y servicios públicos, hasta ventas minoristas, entretenimiento, servicios bancarios, contabilidad, servicios inmobiliarios y seguridad. La experiencia internacional demuestra que el empleo en los sectores de bienes transables hace más prósperas a las ciudades (Recuadro 9.1). La comparación internacional indica que Buenos Aires y las cinco aglomeraciones argentinas más importantes tienen una proporción más baja de empleo en el sector de bienes transables que las ciu-

Gráfico 9.5: Composición del empleo en Buenos Aires y ciudades comparables, 2012

Fuente: Análisis del equipo basado en la EPH de Buenos Aires (promedio 2012-14) y Oxford Economics (2014) para las ciudades comparables (datos de 2012). Nota: el empleo en construcción se incluye en la industria a fin de garantizar la coherencia con los datos de OE para las ciudades comparables.

dades comparables¹¹ (véase el caso de Buenos Aires en el gráfico 9.5). El análisis de la composición del empleo y las tendencias de crecimiento a nivel de las ciudades permite identificar desafíos y oportunidades específicos de todo el sistema urbano¹².

La promoción del empleo en los sectores de bienes transables de las áreas periurbanas de Buenos Aires tendría como objetivo la competitividad del área metropolitana. A pesar de la importancia demográfica y económica de Buenos Aires, su periferia no cuenta con

11 Se utilizó la base de datos Oxford Economics para comparar los conglomerados argentinos con otras zonas urbanas del mundo. En el caso de Buenos Aires, se seleccionaron tres comparadores directos (São Paulo, Bangkok y Estambul) por ser semejantes en su PIB per cápita y su estructura económica, de acuerdo con datos del empleo, y a fin de abarcar distintas regiones. También se emplearon tres comparadores de mejores prácticas (París, Londres y Seúl) por su población comparable y su PIB per cápita más alto. Del mismo modo, se seleccionaron comparadores directos y comparadores de mejores prácticas para analizar las cinco aglomeraciones más importantes con más de 700.000 habitantes aplicando criterios similares. Los comparadores directos seleccionados son Mérida (México), Arequipa (Perú) y Port Elizabeth (Sudáfrica), y los comparadores de mejores prácticas son Calgary (Canadá), Essen (Alemania) y Ulsan (Corea del Sur).

12 Utilizando datos del empleo de la EPH para los períodos 2003-05 y 2012-14, Mugzini y otros (2015b) identifican sectores de particular importancia para cada ciudad. Los motores del crecimiento del empleo se definen como los sectores en los que la tasa de empleo es mayor que el promedio y también lo es el crecimiento del empleo. El análisis también identifica factores que determinan el crecimiento, sectores emergentes (conglomerados pequeños con un crecimiento del empleo rápido) y sectores importantes en una dinámica de deterioro (sectores importantes con un crecimiento lento del empleo). En el párrafo siguiente se comentan los resultados principales del análisis.

motores fuertes del crecimiento del empleo en los sectores de bienes transables. Aunque los servicios más sofisticados y la educación son los factores que impulsan el crecimiento en la ciudad de Buenos Aires, el único motor del crecimiento en las áreas periurbanas es el sector de manufactura de productos textiles, de baja tecnología. La mayoría de los conglomerados emergentes potenciales¹³ de las zonas periurbanas de Buenos Aires son servicios para el consumidor (bienes no transables), como el comercio, los servicios públicos, y los hoteles y restaurantes. La baja cantidad de factores que impulsan el crecimiento en los sectores de bienes transables sugiere que la generación de empleo puede no haberse dado en los sectores más productivos, lo que hace dudar de la competitividad a nivel internacional de Buenos Aires.

Existe un potencial no aprovechado para el crecimiento económico en los sectores emergentes de las cinco aglomeraciones más importantes de Argentina. Las cinco aglomeraciones tienen factores que impulsan el crecimiento en los servicios más sofisticados, como los financieros, empresariales e inmobiliarios, y el transporte, el almacenamiento y la comunicación. El procesamiento de productos agrícolas se destaca como impulsor del crecimiento en tres de las cinco aglomeraciones (Rosario, Mendoza y Tucumán) y como sector emergente en las otras dos (La Plata y Córdoba)¹⁴. Las manufacturas también han demostrado ser un sector emergente: por ejemplo, las extractivas en Córdoba y Tucumán, los productos textiles en Mendoza, Córdoba y Tucumán, y otras manufacturas¹⁵ en La Plata y Mendoza. Será crucial para esas ciudades detectar barreras a factores que impulsan su crecimiento de manera de generar más empleo, y adoptar estrategias y políticas para estimular el empleo en los sectores¹⁶ aquí descritos.

El aumento de la productividad de las ciudades grandes y medianas que dependen en gran medida de las industrias basadas en los recursos naturales orientadas a la exportación, como Neuquén, San Juan y Bahía Blanca, las volverá menos vulnerables a la volatilidad

13 Los conglomerados emergentes son conglomerados relativamente pequeños en los que el empleo crece con rapidez.

14 Este patrón también puede ser resultado de los derechos de exportación sobre la soja y el girasol, que alientan el desarrollo de la industria local del prensado.

15 Las otras manufacturas incluyen la manufactura y el ensamblado de maquinaria, artículos electrónicos, muebles, automóviles y equipos de transporte, la manufactura química y la metalurgia.

16 Otros factores que impulsan el crecimiento del empleo son el comercio y la construcción. El sector comercial incluye el comercio minorista, el comercio mayorista y los servicios de reparación de vehículos de motor y de bienes personales y de los hogares.

del precio de las materias primas. El crecimiento de la productividad es más lento a causa de los bajos niveles de empleo en las ciudades más dependientes de las exportaciones basadas en recursos naturales¹⁷. Ese tipo de industrias puede desplazar la actividad empresarial al obstaculizar la diversificación de la economía y hacer más difícil que las ciudades reinventen su economía cuando el crecimiento se estanca^{18,19}. Otros factores importantes que impulsan el crecimiento del empleo en las ciudades grandes y medianas son la administración pública y la construcción; esta última, probablemente a causa de un auge de las industrias extractivas, del fuerte aumento demográfico y de los flujos migratorios asociados. La dependencia de estos sectores como factores que impulsan el crecimiento del empleo plantea interrogantes acerca de la sostenibilidad de la creación de empleo a largo plazo²⁰.

Los factores principales que impulsan el crecimiento del empleo en el norte son el empleo público, el comercio y la construcción, lo que amenaza la sostenibilidad de las mejoras económicas recientes. A excepción del procesamiento de productos agrícolas, las ciudades del norte tienen pocos factores que impulsan el crecimiento del empleo en los sectores de los bienes transables. Los datos parecen indicar que el crecimiento del empleo no se ha visto acompañado de un crecimiento proporcional en la productividad, lo cual hace cuestionar la sostenibilidad del crecimiento del empleo de los pobres, impulsado por sectores sumamente cíclicos. También es probable que la falta de oportunidades de empleo en los sectores de mayor productividad constituya uno de los factores que impulsan la emigración.

Desarrollo espacial expansivo y fragmentado que afecta la habitabilidad y la productividad

Una tendencia de crecimiento menos expansivo en las ciudades argentinas contribuiría a las economías de

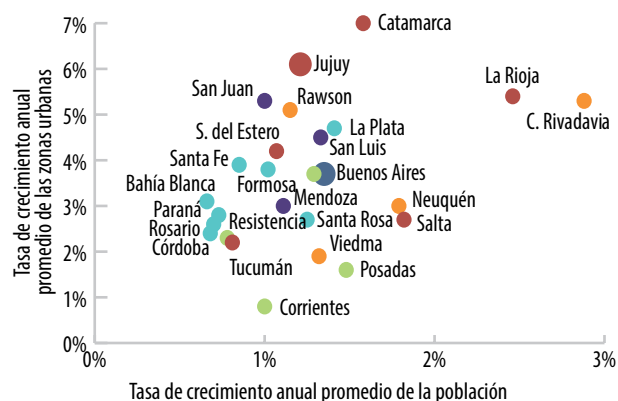
17 Gollin, Douglas, Remi Jedwab y Dietrich Vollrath (2015). "Urbanization with and without industrialization", febrero.

18 Chinitz, Benjamin (1961). "Contrasts in Agglomeration: New York and Pittsburgh". En *The Review of Economics and Statistics*, vol. 51, págs. 279-289.

19 Glaeser, Edward L., Sari Pekkala Kerr y William R. Kerr (2015). "Entrepreneurship and Urban Growth: An Empirical Assessment with Historical Mines". En *The Review of Economics and Statistics*, vol. 97, n.º 2, págs. 498-520.

20 La educación también es un factor importante para el crecimiento del empleo en muchas ciudades medianas y algunas grandes, como Santa Fe, Jujuy, Mar del Plata, Paraná y La Rioja. No obstante, en varias ciudades grandes, como Resistencia, Corrientes, Neuquén y Salta, el sector de la educación está en retroceso, lo cual resulta preocupante en vista del papel del capital humano en el fomento de las economías de aglomeración.

Gráfico 9.6: Tasa de crecimiento urbano y demográfico, 2001-10, 26 aglomeraciones



Fuente: Universidad Torcuato Di Tella, sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001, 2010 (INDEC) y *Altas de crecimiento Urbano (Centro de Investigaciones de Políticas urbanas y de Vivienda, 2013)*. Nota: El tamaño de los círculos denota la densidad de población.

aglomeración y propiciaría una mejor prestación de servicios públicos, mayor inclusión social, y sostenibilidad ambiental. Las ciudades argentinas se expanden. Su área edificada²¹ creció a un ritmo anual del 3,5%, más rápido que su población en el período comprende entre 2001 y 2010 (Gráfico 9.6). A esa tasa de expansión, las ciudades se duplicarán en tamaño en 20 años. Por crecer más que nada en extensión, y no en su desarrollo interno, las ciudades argentinas experimentaron una más marcada reducción de la densidad demográfica en sus áreas de mayor edificación que las ciudades comparables de los países miembros de la OCDE entre 2001 y 2010. Al reducir la densidad económica, la expansión urbana reduce las economías potenciales de aglomeración asociadas con mayores mercados laborales y difusión de conocimientos. Además, la menor densidad de población incrementa el costo de la provisión de servicios e infraestructura²². La baja densidad y la urbanización fragmentada también exacerban la desigualdad y la exclusión social, y plantean desafíos para la sostenibilidad

21 El área edificada corresponde a las superficies pavimentadas, los tejados y demás superficies impermeables identificadas en imágenes satelitales en zonas urbanas y suburbanas. La zona urbanizada abarca el área edificada de la ciudad y el espacio abierto que esta comprende, que incluye el espacio abierto urbanizado y el espacio abierto. Las zonas estrictamente rurales no se consideraran parte de la zona urbana.

22 No hay demasiados datos en cuanto al costo de la provisión de servicios públicos en las ciudades de los países en desarrollo. Los datos de México sugieren que los municipios con menor densidad de población en 2010 tenían un gasto municipal per cápita en obras públicas e infraestructura casi 1,5 veces mayor. Además, un estudio realizado en la ciudad de Los Cabos estimó que un escenario de crecimiento urbano más censado podría reducir el costo de la infraestructura adicional un 67%, y los costos de mantenimiento, un 678%. Se presenta información detallada en Banco Mundial, *Mexico Urbanization Review*, octubre de 2015 (versión preliminar).

ambiental por implicar más consumo de recursos, más emisiones y más exposición a desastres naturales. Entre las causas del patrón actual de expansión se cuentan la poca coordinación de políticas urbanas e inversión -a nivel tanto municipal como metropolitano- y la falta de políticas integradas de vivienda y transporte urbano, que dan forma a las zonas urbanas.

Puede hacerse más para proporcionar a los municipios las herramientas y la capacidad necesarias para coordinar mejor las políticas urbanas y la inversión a nivel local.

Los municipios argentinos desempeñan un papel limitado en la provisión de servicios y la ejecución de políticas urbanas a causa de su bajo peso financiero, económico y político. Los municipios dependen en gran medida de transferencias provinciales para cubrir gastos recurrentes; solo 10 provincias han iniciado el proceso de descentralizar la autoridad tributaria entre sus municipios, y la fuente principal de ingresos municipales propios son las tarifas por servicios que se cobran localmente. Los mecanismos actuales de financiamiento para la infraestructura municipal, que se basan en transferencias discrecionales y reservadas (como el Programa Federal de Solidaridad Habitacional), limitan la eficiencia de la inversión y los incentivos para mejorar la gestión municipal. El gasto municipal está en aumento pero continua siendo bajo²³. Existen varios programas nacionales de apoyo a la inversión en infraestructura municipal, que pueden llevar a los municipios a abordar su estrategia de inversión proyecto por proyecto, sin un enfoque abarcador para planificar la inversión. Eso también limita los incentivos para que los Gobiernos locales incrementen sus ingresos propios, y la recuperación de costos y la eficiencia de los servicios que prestan. La ampliación del papel de los municipios en la coordinación de políticas urbanas podría orientar el crecimiento, procurar una mayor eficiencia de la inversión y dar lugar a una provisión de servicios urbanos más coherente.

Una mayor coordinación a nivel metropolitano promovería un crecimiento espacial menos expansivo de los municipios.

Al comparar las aglomeraciones argentinas, puede verse que la fragmentación institucional a nivel metropolitano -medida como la cantidad de municipios comprendidos en un área metropolitana- contribuye a una expansión urbana más rápida²⁴. En línea

con los datos de la OCDE²⁵, todo indica que las ciudades con mayor fragmentación administrativa y poca coordinación intermunicipal tienen niveles de productividad más bajos y experimentaron un menor crecimiento económico. Un área metropolitana de tamaño determinado se asocia con tasas de productividad cerca de 6% más bajas²⁶ cuando cuenta con el doble de municipios. Sin embargo, la existencia de mecanismos de gobierno metropolitano reducen ese efecto casi a la mitad.

Una mayor coordinación en el uso de la tierra y las políticas de vivienda y transporte en Buenos Aires tendría consecuencias sustanciales en la habitabilidad, la forma urbana y la productividad. Está ampliamente aceptado que la vivienda y el transporte son los principales factores determinantes de la habitabilidad, la forma urbana y la productividad.

La ausencia de planes integrales de uso de tierras municipales ha derivado en un desarrollo fragmentado de la periferia de Buenos Aires. En lugar de adoptar una forma policéntrica densa, la expansión urbana se distingue por i) complejos residenciales cerrados, y exclusivos y de ingreso alto, desconectados del tejido urbano y social de los municipios metropolitanos; y ii) complejos de viviendas de ingreso bajo y asentamientos informales, ubicados en tierras más baratas. Ambos tipos de complejos habitacionales son de baja densidad, expansivos, y se ubican en zonas con acceso limitado a la infraestructura y baja accesibilidad de tránsito. Paradójicamente, tienen un efecto similar en el desarrollo urbano de Buenos Aires: los dos generan impactos ambientales localizados y exacerban la exclusión social. Los datos empíricos de regiones metropolitanas de crecimiento acelerado sugieren que la ubicación de estos complejos también tiende a afectar considerablemente la productividad de Buenos Aires, puesto que los residentes buscan fuentes de empleo subóptimas pero que están más cerca de donde viven, dado que los costos de viajar a diario a zonas distantes se vuelven insostenibles.

Las aglomeraciones grandes y medianas deben aprender la lección de Buenos Aires en cuanto a los patrones de crecimiento y avanzar hacia un uso de la tierra y una planificación de infraestructura más coordinados. El crecimiento demográfico de las ciudades medianas, mayormente periurbano, ejerce presión sobre la infraestructura vial y congestiona los distritos

23 Alrededor del 3,4% del PIB en 2013.

24 Muggini y otros (2015c) demuestran que la fragmentación institucional, medida según la cantidad de Gobiernos locales por cada 100.000 habitantes, tiene una correlación con la expansión.

25 "The OECD Metropolitan Areas Database".

26 Comisión Nacional Reguladora del Transporte (CNRT), www.cnrt.gov.ar.

comerciales céntricos. Eso contribuyó a reducir la calidad de los servicios en las zonas céntricas y a incrementar el uso de vehículos privados, lo que hace necesario mejorar los servicios de transporte público. Es decir que la urgencia de coordinar las políticas de vivienda y transporte no se restringe a Buenos Aires; por el contrario, se necesitan mejores políticas en todas las zonas urbanas.

El déficit de viviendas contribuye a la expansión urbana y erosiona la habitabilidad. El déficit de viviendas en Argentina afecta a casi 3 millones de hogares (el 25% de la población) a nivel nacional. A pesar de las importantes iniciativas aplicadas para cerrar la brecha de la vivienda en el país (en especial mediante programas como PRO.CRE.AR), los mercados disfuncionales de terrenos, la falta de planificación y gestión del uso del suelo, y el acceso limitado al financiamiento (sobre todo para los hogares de ingreso bajo y con empleos informales) restringen el crecimiento saludable del sector de vivienda y hacen que surjan barrios marginales en la periferia de las aglomeraciones. Existen alrededor de 1.840 asentamientos informales en las principales zonas urbanas de Argentina, que albergan a más de medio millón de personas²⁷, para las que la falta de acceso a los servicios urbanos básicos es el problema más grave²⁸. El acceso al financiamiento para viviendas, virtualmente inexistente²⁹, sumado a aumentos de precios de las viviendas y el suelo, reduce considerablemente el acceso a la vivienda, lo que pone de manifiesto la necesidad de reformar las políticas públicas a fin de eliminar el déficit y controlar la expansión urbana.

Es urgente incrementar el uso integrado del suelo y la inversión en transporte a fin de promover la inclusión urbana. La falta o escasez de inversión³⁰ pone el siste-

ma de tránsito bajo una enorme presión y contribuye a degradar la infraestructura ferroviaria de pasajeros, el ferrocarril suburbano y el metro, críticamente abarrotados y castigados, y las redes urbanas de autobuses, insuficientes respecto de la demanda. La insuficiente inversión en infraestructura de transporte público de las últimas dos décadas provocó problemas de calidad y accesibilidad. La falta de acceso al sistema de tránsito público afecta desproporcionadamente a los pobres, por la deficiente cobertura de las afueras humildes del área metropolitana de Buenos Aires y los asentamientos informales, lo que limita la inclusión de muchas poblaciones vulnerables.

Opciones de políticas

El potencial de las ciudades argentinas para generar crecimiento y creación de empleo a largo plazo hace del mejoramiento de las políticas urbanas una prioridad nacional. En el sistema federal argentino, esa prioridad nacional exigirá que todos los niveles de gobierno trabajen en conjunto para mejorar el modo en que se gestionan las ciudades. El Gobierno nacional debe desempeñar el papel clave de brindar un marco estratégico coherente y abarcador que guíe las políticas urbanas y la inversión, así como plataformas para que los Gobiernos provinciales y municipales aprendan unos de otros. Los Gobiernos provinciales son los principales impulsores de políticas urbanas y reformas regulatorias para el desarrollo municipal, la provisión de servicios urbanos y la planificación territorial. Por lo tanto, las estrategias nacionales solo pueden ser eficaces si se complementan con reformas atinadas a nivel provincial. Por último, a nivel metropolitano o de las ciudades, los Gobiernos municipales deben garantizar la integración de las políticas urbanas y la inversión en estrategias a nivel de las ciudades que generen un crecimiento urbano y un desarrollo económico local sostenibles.

Las políticas urbanas exitosas suelen integrar a un amplio espectro de sectores. Las políticas urbanas no se limitan a la provisión de servicios municipales, sino que afectan a una gran variedad de sectores, desde la provisión de servicios básicos hasta la educación y el desarrollo económico local. La planificación integrada entre los distintos sectores es crucial para: i) procurar que la inversión tenga un mayor impacto a nivel de las ciudades y promueva el crecimiento económico inclu-

27 El censo incluye a la provincia de Buenos Aires, la provincia de Córdoba, Gran Rosario, Salta, Misiones, Alto Valle y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Juntas, esas zonas albergan al 60% de la población del país. TECHO, Relevamiento de asentamientos informales, 2013.

Véase: http://techo.herokuapp.com/downloads/Relevamientos_de_asentamientos_2013_BAJA.pdf

28 La cobertura del servicio ordinario de recolección de desechos es del 95,7% en las 31 aglomeraciones principales, mientras que en los barrios marginales es del 84,3% (Censo 2010 - INDEC y EDSA).

29 El acceso al financiamiento para viviendas se redujo en Argentina en casi todos los segmentos de ingresos, y la cartera hipotecaria disminuyó constantemente como proporción del PIB (y llegó a apenas el 0,9% en 2013, frente al 4% de principios de la década de 2000). El mismo coeficiente es del 4,5% en Colombia, del 11% en México y del 20% en Chile.

30 En promedio, la inversión llegó a alrededor de los US\$ 50 millones anuales entre 2003 y 2010, un décimo del gasto necesario para cubrir la depreciación de los activos del área metropolitana regional de Buenos Aires.

Recuadro 9.2: Priorizar el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo a nivel de la ciudad

Las estrategias de desarrollo económico local eficaces pueden permitir que una ciudad facilite la creación de puestos de trabajo por parte de empresas e industrias, eleve la productividad y aumente los ingresos de los ciudadanos con el tiempo. Una evaluación reciente de la experiencia internacional realizada por el Banco Mundial ofrece enseñanzas provenientes de ciudades de distintas regiones que están teniendo un buen desempeño en los tres frentes. Los estudios de casos incluyen a Bucaramanga (Colombia), Coimbatore (India), Kigali (Rwanda), Changsha (China), Gaziantep (Turquía) y Tánger (Marruecos), y muestran cómo facilitaron esas ciudades el crecimiento del empleo, la productividad y los ingresos a través de i) instituciones y regulaciones que mejoran el clima de negocios, ii) oferta de infraestructura y tierras adecuadas para actividades económicas, iii) programas y políticas destinados a desarrollar capacidades e innovación, y iv) respaldo y financiamiento para las empresas. También demuestra cómo el desarrollo y la ejecución de una estrategia exigen que las municipalidades hagan del desarrollo económico una prioridad explícita, pero también que desarrollen y promuevan “coaliciones de crecimiento” que permitan que los actores públicos y privados locales identifiquen y resuelvan dificultades específicas y utilicen el apalancamiento externo con jurisdicciones y niveles de Gobierno vecinos.

Fuente: *Competitive Cities for Jobs and Growth: What, Who, and How* (Banco Mundial, 2015).

sivo; ii) optimizar recursos escasos a fin de garantizar que los objetivos a largo plazo y la planificación estén coordinados entre los distintos sectores, y iii) maximizar los efectos sobre la pobreza y la desigualdad, dado que los pobres suelen carecer de acceso suficiente a la infraestructura y los servicios en diversos sectores. La experiencia internacional brinda ejemplos de opciones para coordinar las políticas urbanas entre distintos sectores, entre las que se cuentan estructuras o programas temporarios y estructuras permanentes independientes (como la Comisión Urbana) que agrupan a los ministerios pertinentes para formular políticas, instaurar estructuras de incentivos y armonizar los vínculos entre los diversos sectores.

En esta sección se proponen tres ejes principales para incrementar la prosperidad y la habitabilidad en las ciudades argentinas: a) la formulación de estrategias a nivel de las ciudades para estimular el crecimiento económico y la creación de empleo en los sectores de bienes transables; b) el incremento de la coordinación de las políticas urbanas a nivel municipal y metropolitano; y c) la promoción del crecimiento sostenible mediante una mayor movilidad urbana y mejores políticas de vivienda.

a) Impulso del crecimiento económico a largo plazo

Para impulsar el crecimiento económico a largo plazo es preciso identificar y desarrollar las ventajas competitivas de las distintas ciudades, con énfasis en los sectores de bienes transables, lo que incluye tanto los servicios más sofisticados como las manufacturas. Se necesitarán estrategias y políticas diferenciadas de acuerdo con la estructura económica y la tipología de las ciudades, a fin de promover la especialización y las complementariedades entre las regiones y las zonas urbanas. La identificación de las ventajas competitivas de las ciudades en el sistema urbano permitirá desarrollar una estrategia para todo el país que no se concentra únicamente en el área metropolitana de Buenos Aires o las ciudades más grandes. La experiencia internacional demuestra que los Gobiernos locales tienen un papel crucial, junto con los Gobiernos nacionales y provinciales, al momento de facilitar el desarrollo de conglomerados económicos para impulsar el desarrollo económico (Recuadro 9.2). Los Gobiernos locales cuentan con diversos instrumentos para el desarrollo económico local, como la publicidad y difusión (por ejemplo, Bilbao y Curitiba), las estrategias económicas basadas en conglomerados (por ejemplo, el sector de ciencias biológicas

Recuadro 9.3: Impulsando el crecimiento a largo plazo en ciudades ricas en recursos: enseñanzas extraídas de Houston

Los recursos naturales pueden ser positivos para el crecimiento, si se complementan con capital humano. Algunas ciudades, como Houston y Calgary, muestran que la riqueza en términos de recursos puede ser utilizada para construir una fuerza laboral capacitada robusta y diversificada. Houston, por ejemplo, aprovechó su ventaja en términos de recursos para desarrollar un conglomerado de producción de petróleo con valor agregado alto y un uso intensivo de tecnologías, y atrajo a trabajadores especializados en tecnologías de la información altamente calificados e ingenieros de software especializados en tecnologías relacionadas con la producción y el procesamiento de petróleo. Esta estrategia generó una de las tasas de crecimiento del empleo más rápidas en Estados Unidos entre 2009 y 2013. La cuarta parte de los nuevos trabajos corresponde a trabajadores con salarios altos, la mitad, a trabajadores con salarios de nivel medio, y la cuarta parte restante, a trabajadores con salarios bajos.

Fuentes: Florida, Richard (2013). "Ideas Trump Resources When it Comes to City Growth". *The Atlantic*. City Lab. Florida, Richard (2013). "The Boom Towns and Ghost Towns of the New Economy". *The Atlantic*.

de Boston), las estrategias de regeneración basadas en la economías (por ejemplo, el distrito de innovación Plan 22@ Barcelona), asociaciones con universidades (por ejemplo, el parque tecnológico Porto Digital de Recife, en Brasil) e incentivos de radicación de empresas (por ejemplo, el Industrial Business Zone Relocation Tax Credit de Nueva York). En esta sección se presentan algunas medidas que podrían aplicar los Gobiernos locales para mejorar la competitividad en términos económicos de sus ciudades.

a.1. Desarrollar políticas de conglomerados a nivel metropolitano para respaldar la diversificación y la innovación en el Gran Buenos Aires.

Si bien Argentina depende notablemente del área metropolitana de Buenos Aires por su contribución a la economía nacional, el nivel limitado de factores que impulsan el crecimiento del empleo en sectores de bienes comercializables está generando presión sobre la competitividad de la zona metropolitana. La prioridad, para Buenos Aires, debe ser la promoción de un cambio a favor de conglomerados con mayor valor agregado, en especial en las zonas periurbanas, que tienen un solo factor que impulsa el crecimiento del empleo —la industria textil— en sectores de bienes transables. Esto exige ofrecer apoyo en términos de infraestructura para las actividades económicas —lo que incluye vincular empresas con instituciones de investigación y educación superior de calidad—, además de desarrollar y atraer capital humano y respaldar el desarrollo de un sistema de

innovación regional³¹. El desarrollo de conglomerados económicos también exige una visión estratégica y una estrategia a nivel metropolitano, que deben incluir a las distintas jurisdicciones. Por ejemplo, la municipalidad de San Martín, ubicada en el norte del área metropolitana de Buenos Aires, es tradicionalmente un centro para la fabricación de productos textiles orientados a la exportación, pero debe avanzar hacia manufacturas con mayor valor agregado a fin de mantener su competitividad. La presencia de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM) en el distrito constituye un activo importante para la revitalización industrial de la zona: se necesitará una asociación activa entre la ciudad y la universidad a fin de crear sinergias con las industrias locales y elaborar planes de estudios y promover investigaciones con aplicaciones directas en las actividades industriales locales.

a.2. Desarrollar estrategias y políticas adecuadas a nivel de las ciudades para aprovechar el potencial económico en las aglomeraciones más grandes.

Se necesitan estrategias y políticas basadas en un conocimiento específico de los factores que impulsan el crecimiento del empleo en las otras cinco ciudades más grandes para impulsar la base económica local y regional y eliminar las barreras para el crecimiento de conglomerados emergentes y los conglomerados importantes

31 Glaeser, Edward L. y Matthew G. Resseger (2009). "The Complementary between Cities and Skills". Documento de trabajo 15103. Oficina Nacional de Investigación Económica.

en retroceso³². Es preciso prestar especial atención a la dinámica de crecimiento y las restricciones de los conglomerados emergentes de las cinco aglomeraciones más importantes, donde el análisis de datos de empleo reveló un potencial no aprovechado en sectores como las manufacturas, el comercio³³ y la construcción. Por ejemplo, Mar del Plata está atravesando una importante transformación estructural de su economía: pasó de la manufactura liviana y el turismo a manufacturas y tecnologías con más valor agregado. La municipalidad tomó medidas proactivas en apoyo de esa transformación, ofreciendo tierras para la creación de un polo de tecnologías de la información. Para consolidar la transición económica hacia las manufacturas y servicios más sofisticados exige un plan metropolitano integral en asociación con el sector privado tendiente a modernizar la infraestructura urbana y garantizar que los estándares y las normas urbanas estén alineados con las metas de sostenibilidad económica de la ciudad.

a.3. Gestionar el crecimiento significativo de las industrias extractivas a través de la profundidad y amplitud de la innovación, a fin de respaldar la diversificación de economías urbanas ricas en recursos. La sostenibilidad de la dinámica de crecimiento debe tenerse en cuenta en ciudades en las que el crecimiento responde a industrias basadas en recursos orientadas a la exportación. Las ciudades ricas en recursos son altamente vulnerables a la demanda internacional y a la volatilidad de los precios, y pueden generar grandes estructuras industriales que dejan sin espacio la actividad empresarial, lo que genera crecimiento a largo plazo. Sin embargo, la aparición de sectores de procesamiento de productos agrícolas, textiles y otros sectores de bienes transables en muchas ciudades grandes e intermedias³⁴ indica que existe un proceso incipiente de diversificación económica local en Argentina. Algunos ejemplos internacionales, como Houston —descrito en el Recuadro 9.3—, sugieren que algunas regiones ricas en recursos naturales, como la Patagonia, pueden aprovechar sus ventajas en términos de recursos para construir sistemas que hagan uso del conocimiento y las instituciones que generan capacidad de innovación.

32 Se recurrió a una definición y una metodología específicas para identificar los factores que impulsan el crecimiento de Argentina, que se presentan en el documento técnico sobre las tendencias demográficas espaciales.

33 El concepto de “comercio” incluye el comercio minorista y mayorista y los servicios de reparación de vehículos de motor y artículos personales y de los hogares.

34 El análisis de cociente de localización (LQ) por tamaño de la ciudad identificó estos sectores como sectores emergentes.

De manera paralela a la diversificación, se necesitan herramientas de planificación y gestión proactivas para garantizar que el crecimiento y la expansión territorial sean sostenibles; y políticas e instituciones adecuadas concentradas en acumular el capital humano y la innovación necesarios para contribuir a que los sectores emergentes se conviertan en factores que impulsen el crecimiento de empleo más sostenible en el futuro.

a.4. Desarrollar un contexto que permita un desarrollo económico local sostenible y una reducción de la pobreza en las aglomeraciones del norte. Las ciudades del noreste y el noroeste demuestran tener potencial de desarrollo económico en algunos conglomerados emergentes, lo que incluye las manufacturas y los servicios más sofisticados, como el transporte, la comunicación y los servicios empresariales. Los Gobiernos de las ciudades pueden tener un rol activo al momento de explotar el potencial económico no aprovechado en áreas rezagadas cercanas a las aglomeraciones, a través de la movilización de socios públicos y privados en torno de estos conglomerados emergentes³⁵. Mejoras en términos de conectividad espacial, no obstante, serán fundamentales para mejorar el acceso al mercado y respaldar el crecimiento económico a largo plazo en el norte. Datos empíricos internacionales sugieren que la expansión del acceso al mercado a través de políticas de conexión espacial puede destrabar la ventaja competitiva natural de las aglomeraciones urbanas, si se combina con inversiones adecuadas en capital humano e innovación (OCDE, 2009)³⁶.

b) Mejora de la coordinación de políticas urbanas a nivel municipal y metropolitano

Mejorar la coordinación entre la planificación espacial y sectorial, sin dejar de enfatizar cuestiones económicas, podría revertir las tendencias actuales de expansión desmedida y desarrollo fragmentado, además de mejorar el desempeño económico de las ciudades. Se espera que las ciudades argentinas sigan

35 Muggini y Aparicio (2013), Bangladesh: *The Path to Middle-Income Status from an Urban Perspective*, Banco Mundial.

36 No obstante, cuando las mejoras en términos de conectividad no se respaldan con un capital humano adecuado, la mejora del acceso al mercado puede tener un efecto contrario de desindustrialización de regiones rezagadas. En Italia, por ejemplo, las intervenciones de la década de 1950 se concentraron en aumentar la conectividad entre el norte y el sur del país para estimular las actividades económicas del sur. En lugar de lograr el objetivo buscado, esas políticas dejaron a las empresas del sur sin la protección que habían recibido, lo que aceleró su desindustrialización. OCDE (2009) *How Regions Grow: Trends and Analysis*. París: OCDE.

creciendo significativamente en las próximas décadas. Así, se necesita una mejor alineación entre el uso de la tierra y los planes de inversión sectoriales a fin de optimizar la eficiencia del crecimiento urbano y eliminar el desempeño económico de las ciudades, independientemente de su tamaño. En el caso del Gran Buenos Aires, tendría que priorizarse el uso integrado del suelo y la planificación del transporte, a fin de revertir la tendencia de la expansión desmedida en el espacio en zonas suburbanas, que actualmente se caracterizan por el bajo nivel de acceso a oportunidades de empleo. Existen oportunidades a corto plazo en términos de la promoción de la densificación en zonas poco desarrolladas con gran accesibilidad del tránsito, y también en términos de mejora de la accesibilidad del tránsito en zonas de baja densidad. A largo plazo, para mejorar el desempeño del área metropolitana de Buenos Aires sería necesario desarrollar estrategias metropolitanas para promover el desarrollo de nuevos centros laborales y abandonar paulatinamente la estructura fragmentada. Como se señaló anteriormente, es preciso institucionalizar los aspectos económicos en el proceso de planificación a través de evaluaciones detalladas de los factores que determinan el crecimiento de las regiones y las ciudades, con participación significativa del sector privado. Esto permitirá capturar el potencial de crecimiento de la población y la densidad económica dentro de las ciudades, lo que en última instancia impulsaría las economías de aglomeración.

A fin de que las ciudades de Argentina sean más eficientes, es preciso fortalecer las municipalidades financiera y técnicamente. Argentina debe posicionar a las municipalidades como prestadoras de servicios competentes y capaces de rendir cuentas. Teniendo en cuenta las restricciones sistémicas que enfrentan las ciudades al momento de cumplir sus funciones, el desarrollo de esa capacidad exige reformas institucionales y de políticas, con foco en el aumento de la capacidad recaudatoria del Gobierno y la reducción de la dependencia de las transferencias, además de la mejora de la eficiencia del gasto local. Un programa de reforma local tendiente a fortalecer y a equipar a las municipalidades en su papel de prestadoras de servicios incluiría medidas para: a) reducir y simplificar la cantidad y los instrumentos de los ingresos municipales, eliminando gradualmente aquellas tarifas con un peso mínimo en el total de recaudación, y armonizar las leyes tributarias entre distintas municipalidades de una misma provincia; b) descentralizar totalmente la autoridad para

cobrar y fijar impuestos sobre la vivienda, comenzando con las aglomeraciones más grandes; c) aprovechar la tecnología moderna para mejorar la eficiencia de la cobranza municipal; d) mejorar la eficiencia del sistema de transferencias entre jurisdicciones, reformando los programas de coparticipación desactualizados para la transferencia de recursos entre las provincias y las municipalidades; e) aclarar algunas funciones implícitas de las municipalidades para eliminar los mandatos de gasto sin financiamiento, y aumentar gradualmente las responsabilidades de las municipalidades, a medida que aumenten sus capacidades; f) institucionalizar el principio de pago en función del uso para cubrir los costos de servicios básicos, como la gestión de desechos sólidos; g) desarrollar un marco institucional coherente y transparente para el financiamiento de capital de las municipalidades; h) avanzar hacia una forma de financiamiento de infraestructuras más sofisticada en el Área Metropolitana de Buenos Aires, y i) consolidar y fortalecer los programas de creación de capacidades para los Gobiernos municipales.

Es preciso mejorar la coordinación de las zonas metropolitanas. La coordinación metropolitana es crucial para que la prestación de servicios sea adecuada, para gestionar el crecimiento, y para garantizar la sostenibilidad ambiental a lo largo de los límites municipales. A medida que las regiones económicamente dinámicas crecen más allá de sus límites políticos locales, las municipalidades a menudo prestan servicios dentro de sus propias jurisdicciones, aunque la mayoría de los servicios urbanos traspasen los límites municipales³⁷. De esa manera, el tema de mejorar la calidad y la prestación de servicios urbanos no se limita a los recursos, sino que también incluye el gobierno. En un estudio reciente de la OCDE se concluye que el gobierno de una ciudad se refleja en su nivel de productividad. Un área metropolitana de cualquier tamaño con el doble de municipalidades implica tasas de productividad aproximadamente un 6% más bajas, pero es posible recortar casi a la mitad ese efecto si existe una estructura de gobierno metropolitana eficaz³⁸. En el recuadro 9.4 se presenta el caso de la región ABC de São Paulo, un ejemplo de colaboración horizontal satisfactoria y de enfoque ascendente para el gobierno metropolitano, en el que algunos proyectos piloto de gestión de recursos hídricos com-

37 Muggini y Aparicio (2013). Bangladesh, The Path to Middle-Income Status from an Urban Perspective.

38 OCDE (2015). The Metropolitan Century, Understanding Urbanization and Its Consequences, París. Publicación de la OCDE.

Recuadro 9.4: Mejora de la prestación de servicios mediante la cooperación voluntaria en la Región ABC de São Paulo

La ejecución de un modelo de gobierno metropolitano basado en la cooperación voluntaria entre las unidades existentes de los Gobiernos locales tiene la ventaja de preservar la autonomía y la flexibilidad a nivel local. Los ejemplos de cooperación voluntaria incluyen la cooperación entre municipalidades y los organismos creados con propósitos específicos para suministrar infraestructura y servicios, como protección ambiental, instalaciones culturales y tránsito. Aunque es posible que no sea el modelo óptimo en términos de eficiencia o rendición de cuentas, la cooperación voluntaria puede ayudar a aumentar la confianza entre Gobiernos municipales sin dejar de preservar su autonomía.

El éxito de la cooperación voluntaria en zonas metropolitanas puede verse en la Región del Gran ABC del estado de São Paulo, Brasil. El Gran ABC —región que incluye siete municipalidades del sudeste del estado— es visto como un conjunto de mecanismos flexibles y pragmáticos destinados a ejecutar políticas para el desarrollo socioeconómico de toda la región, y también a desarrollar las zonas urbanas y mejorar el medioambiente. La economía de la zona depende en gran medida de la industria automotriz, por lo que la zona es especialmente vulnerable a los asentamientos informales y a los barrios pobres —ya que los trabajadores con salarios bajos que contrata esa industria se instalaron en zonas precarias— y también a las fases descendentes del ciclo económico. En la década de 1980, la región sufrió una recesión severa —en el contexto de los problemas económicos del país— y los intendentes locales y los miembros de la sociedad civil promovieron la colaboración entre municipalidades para abordar los problemas planteados por la crisis. En 1990, los siete intendentes de la región del ABC formaron el Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduaté e Billings a fin de preservar los recursos hídricos compartidos implementando soluciones para la recolección y la disposición de desechos. Si bien algunos intendentes se mostraron reticentes respecto del consorcio, la sociedad civil se impuso y creó el Fórum da Cidadania do Grande ABC, en 1993. Desde entonces, el grupo de personas que participan del foro se amplió (ahora incluye sindicatos y grupos ambientalistas), y fue fundamental para la formación y la consolidación del consorcio. En 1997 se creó la Câmara Regional do Grande ABC, a fin de garantizar y consolidar la cooperación metropolitana.

Fuente: Bangladesh, The Path to Middle-Income Status from an Urban Perspective (Muggini y Aparicio, 2013). Metropolitan Governance in Brazil (Banco Mundial, 2015).

partidos aumentaron la confianza entre los principales actores³⁹. Argentina dio algunos pasos iniciales en pos del desarrollo de estrategias de gestión metropolitana integral a través de acuerdos con fines específicos, para la prestación de servicios como la gestión de desechos sólidos, el transporte urbano y el suministro de agua y saneamiento. Esos acuerdos son buenos ejemplos que pueden repetirse en las demás zonas urbanas. En el recuadro 9.5 se destaca la planificación municipal integrada que se utiliza actualmente en algunas aglomeraciones argentinas para la prestación de servicios de gestión de desechos sólidos.

c) Promoción del crecimiento urbano sostenible a través de políticas de transporte y vivienda mejoradas

Ofrecer sistemas de transporte accesibles que conecten a las personas con sus puestos de trabajo es clave para promover la productividad, la igualdad y el bienestar. A fin de mejorar la calidad y la sostenibilidad del tránsito público, Argentina debe concentrarse en fortalecer la Agencia Metropolitana de Transporte, para coordinar el transporte público como un sistema integrado; dismantelar gradualmente los subsidios al transporte, a fin de limitar la carga fiscal, y avanzar con la búsqueda de tarifas comerciales que se acerquen más a la recuperación de costos, y priorizar las inver-

39 Banco Mundial (2015) *Metropolitan Governance in Brazil*.

Recuadro 9.5: La cooperación entre municipalidades para la prestación del servicio de desechos sólidos en Argentina

La prestación conjunta de servicios de desechos sólidos mejoró la eficiencia de las aglomeraciones urbanas y permitió aprovechar las economías de escala relacionadas con esos servicios. Existen ocho ejemplos de servicios intermunicipales de desechos sólidos que cubren solo una parte de la población de las aglomeraciones. Si bien las estructuras varían, la más habitual es el consorcio intermunicipal, que es un acuerdo entre los Gobiernos locales para cooperar sobre un tema común. En general los consorcios se formaron en el contexto del proceso de planificación de desechos sólidos, que evolucionaron y pasaron a ser acuerdos administrativos para gestionar directamente y compartir la totalidad o parte de las responsabilidades relacionadas con la operación del sistema de desechos sólidos. El consorcio Virch-Valdés se formó entre la provincia de Chubut y las municipalidades de Rawson, Puerto Madryn, Dolavon, Gaiman y Trelew. El consorcio se hizo cargo de la planificación y las inversiones correspondientes al sistema de desechos sólidos, en cooperación con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Gobierno nacional, pero ahora administra las instalaciones a través de una empresa privada. Otros enfoques adoptados incluyen una iniciativa privada, liderada por una empresa, en la que distintas municipalidades pagan directamente a la empresa por el servicio (Rosario); mecanismos gestionados a nivel provincial (Misiones); mecanismos gestionados por una ciudad para un grupo de ciudades (Salta y San Fernando del Valle de Catamarca) y asociaciones públicas entre la provincia y la ciudad (Buenos Aires y La Plata).

siones en infraestructura de tránsito público, a fin de corregir la inversión insuficiente en el sector. De manera similar, es importante que Argentina gestione la demanda de vehículos y mejore la calidad y la cantidad del transporte no motorizado, a fin de que los sistemas de transporte público funcionen y sean sostenibles. Esto generará reducciones en las congestiones y las emisiones de carbono a nivel local, y ofrecerá una infraestructura más segura para peatones y ciclistas.

La reforma de las políticas de vivienda es fundamental para mejorar la eficiencia y la integración con el desarrollo territorial. La vivienda representa en general entre el 60% y el 70% del uso de la tierra en las ciudades, y la forma en que se planifica y se construye en este sector tiene consecuencias permanentes para la forma urbana, la calidad de vida de los residentes, las finanzas locales y el desempeño económico de las ciudades. Con un déficit de vivienda en Argentina que afecta a la cuarta parte de la población, las políticas en materia de vivienda serán fundamentales para determinar el desempeño y la sostenibilidad a largo plazo de las ciudades. La experiencia internacional sugiere que los programas nacionales de vivienda concentrados únicamente en el financiamiento de la compra y/o la construcción de viviendas pueden ayudar a resolver

el déficit cuantitativo de viviendas. No obstante, esos programas exigen un objetivo más amplio sobre la mejora del hábitat y estrategias de desarrollo espacial que abarquen toda la ciudad, a fin de evitar efectos negativos, como los siguientes: i) la expansión desmedida y el desarrollo segregado; ii) los costos elevados en la prestación de servicios; iii) la conectividad deficiente entre las zonas residenciales y las actividades económicas; y iv) la falta de integración social y económica de las poblaciones de las ciudades, que genera una reducción de las economías de aglomeración. En el recuadro 9.6 se presentan las enseñanzas del caso de México, donde se desarrollaron políticas de vivienda para abordar directamente las dificultades de la expansión urbana.

Es posible desarrollar un conjunto de instrumentos “de transición” para abordar la falta de financiamiento para viviendas. Las condiciones macroeconómicas actuales restringen el desarrollo a corto plazo de un espectro de soluciones de vivienda tradicionales. Algunos instrumentos podrían ayudar a Argentina a superar las condiciones macroeconómicas actuales, sin sacrificar el avance hacia la reforma de las políticas, muy necesaria, y sentando las bases para el momento en el que mejoren las condiciones macroeconómicas. Esos ins-

Recuadro 9.6: Abordaje de la expansión urbana: enseñanzas extraídas de México

En respuesta a la expansión horizontal rápida de las ciudades de México, el Gobierno de México lanzó una reforma urbana y de la vivienda para promover un crecimiento inclusivo, sostenible y compacto.

Las ciudades de México registraron una expansión rápida de las zonas construidas en el período comprendido entre 1980 y 2010, en gran medida a partir de las reformas del Gobierno tendientes a abordar el déficit habitacional a través de un notable suministro de desarrollos de vivienda de bajo costo y baja densidad en la periferia. A fin de resolver la expansión urbana de México, se crearon varias instituciones y programas —como el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda 2013-2018, y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano— para mejorar la coordinación institucional entre los sectores urbanos y de vivienda, consolidar las zonas urbanas existentes y limitar la expansión espacial de las ciudades, y lograr un patrón espacial urbano sostenible sin dejar de ofrecer viviendas accesibles. En paralelo, el Gobierno comenzó a aplicar subsidios diferenciados y créditos para la vivienda para zonas específicas a fin de desalentar la expansión periurbana, promover la redensificación del interior de la ciudad y crear reservas de tierra urbana “desarrollables” en las afueras, equipadas con infraestructura para el crecimiento futuro.

Fuente: Banco Mundial, Mexico Urbanization Review, octubre de 2015 (versión preliminar).

trumentos incluyen: una optimización del programa de vivienda federal en vigencia, la mejora de los vínculos entre los planes de vivienda y los planes territoriales y urbanos locales, desarrollar fuentes de financiamiento no tradicionales para viviendas accesibles, invertir en infraestructura básica y prestación de servicios y desarrollar un programa de vivienda y mejora de vecindarios integral.

A mediano plazo, el Gobierno podría concentrarse en desarrollar una estrategia del sector de vivienda y en apuntar a los segmentos de ingreso más bajo, mientras el sector privado aumenta su participación en la oferta de vivienda. Sin una estrategia o un programa

nacional de vivienda que funcione como guía, las iniciativas existentes sobre subsidios y productos de crédito no logran dar forma a la toma de decisiones con participantes públicos y privados. A medida que mejoran las condiciones macroeconómicas, será fundamental que el Gobierno desarrolle una estrategia sectorial clara e instrumentos para aumentar la confianza y la confiabilidad de los participantes del mercado. La magnitud del problema de vivienda en Argentina también exige que el sector privado tenga una mayor participación en el área de vivienda para segmentos de ingresos mediano y alto, mientras el Gobierno se concentra en los hogares de ingreso más bajo, con los que el sector privado, tradicionalmente, no trabaja.

Matriz de opciones de políticas a corto y mediano plazo

Prioridad de política	Opción de política
Impulsar el crecimiento económico a largo plazo.	Desarrollar políticas de conglomerados a nivel metropolitano en el Gran Buenos Aires a fin de recompensar a los sectores de bienes transables a través del apoyo, en términos de infraestructuras, para las actividades económicas, el capital humano y la innovación regional.
	Crear estrategias y políticas diferenciadas en las aglomeraciones más grandes, sobre la base de conocimientos específicos de los factores que determinan el crecimiento, a fin de promover la especialización y las complementariedades entre regiones y zonas urbanas.
	Diversificar la economía de las ciudades grandes y medianas, como Neuquén, Jujuy y San Juan, más allá de las industrias extractivas, y desarrollar capital humano e innovaciones con herramientas de gestión y planificación proactiva.
	Desarrollar un contexto que habilite el desarrollo económico local sostenible y la reducción de la pobreza en las aglomeraciones del norte, a través de políticas de conexión espacial.
Mejorar la coordinación de las políticas urbanas a nivel municipal y metropolitano.	Alinear los planes y las regulaciones de uso de la tierra con los planes de inversión del sector.
	Desarrollar estrategias para promover nuevos centros laborales urbanos y abandonar las formas urbanas fragmentadas.
	Fortalecer las transferencias presupuestarias a nivel federal y provincial.
	Desarrollar sistemas para supervisar el desempeño institucional y financiero municipal.
	Consolidar y fortalecer los programas de creación de capacidades para los Gobiernos municipales.
	Fortalecer la coordinación metropolitana entre las unidades administrativas.
Promover un crecimiento urbano sostenible a través de políticas de transporte y de vivienda mejoradas.	Ejecutar políticas para promover una mejor integración entre el uso de la tierra y el transporte, a fin de conectar mejor a las personas con sus puestos de trabajo, de modo de aumentar la productividad.
	Elaborar políticas que promuevan una mejora de la oferta de servicios de transporte (por ejemplo, un sistema de tarifas integrado para el transporte público).
	Introducir políticas que mejoren la calidad de vida promoviendo una movilidad más segura y un menor nivel de congestión y contaminación en relación con el transporte motorizado.
	Desarrollar políticas que mejoren los vínculos entre los planes de vivienda y los planes urbanos y territoriales locales, a fin de promover un crecimiento urbano más compacto.
	Aplicar políticas que promuevan la igualdad en el acceso a la vivienda, a fin de reducir el nivel de barrios marginales.
	Desarrollar fuentes de financiamiento no tradicionales para las viviendas económicas, lo que incluye el uso de incentivos tributarios a nivel de la ciudad.



GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

Banco Mundial Argentina
Bouchard 547 Piso 29
C1106ABG - Buenos Aires
Tel.: (54-11) 4316-9700
Fax: (54-11) 4313-1233
sip@worldbank.org
www.bancomundial.org.ar