

DISSERTATIO

Economía

COLEGIO DE GRADUADOS EN CIENCIAS ECONÓMICAS DE ROSARIO
CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE CÁMARA II
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA

TRABAJOS FINALES

SEMINARIO DE INTEGRACIÓN Y APLICACIÓN DE
LA CARRERA LICENCIATURA EN ECONOMÍA



CONSEJO PROFESIONAL
DE CIENCIAS ECONÓMICAS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE
CÁMARA II



Colegio de Graduados
en Ciencias Económicas
de Rosario



Universidad
Nacional
de Rosario

ÍNDICE

CONFORMACIONES 03

CONSTRUYENDO PUENTES 04

COMITÉ EDITORIAL 05

ARTÍCULOS

**LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CIUDAD CON JUSTICIA SOCIAL Y AMBIENTAL:
UN NUEVO INSUMO PARA LA PRODUCCIÓN AGROECOLÓGICA** 06
FACUNDO BUDASSI

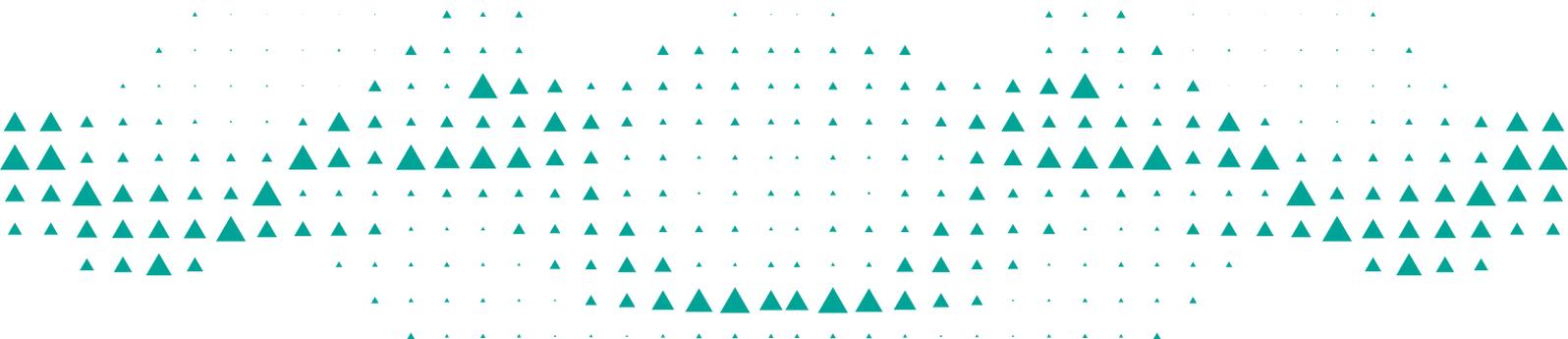
**LOS REGÍMENES ESPECIALES DEL SIPA Y SUS EFECTOS EN LA
SUSTENTABILIDAD DEL RÉGIMEN PREVISIONAL** 25
FEDERICO HOFFMANN

**BRECHAS DE GÉNERO EN EL ACCESO Y USO DEL MERCADO FINANCIERO
FORMAL: ANÁLISIS DE SU EVOLUCIÓN RECIENTE EN ARGENTINA** 49
JORGE EDUARDO CAMUSSO

**LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LOS IMPUESTOS A LAS EXPORTACIONES EN LA
REPÚBLICA ARGENTINA: ANÁLISIS DE SU APLICACIÓN EN 1967-1969** 74
FACUNDO FÉLIX LEGUIZAMÓN

**HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN INDICADOR DE ACTIVIDAD
INDUSTRIAL PARA LA REGIÓN ROSARIO** 94
MARCOS DANIEL LICATTA

**UTILIZACIÓN DE BONOS VERDES PARA EL FINANCIAMIENTO
DE PROYECTOS DE BIOENERGÍA EN ARGENTINA** 114
NATALIA JAZMÍN TRILLA



COMITÉ DIRECTIVO

Lic. Adriana Racca (FCEyE)
Dr. Sergio M. Roldán (CPCE)
Dra. Nanci Eterovich (CGCE)

COMITÉ ACADÉMICO

Dra. Alicia Inés Castagna (FCEyE)
Lic. María Lidia Woelflin (FCEyE)
Dra. María Florencia Secreto (FCEyE)
Dr. Daniel Lorenzatti (CPCE-CGCE)

COMITÉ EDITORIAL

CP Verónica Véntola (FCEyE)
Lic. Pablo Zabala (FCEyE)
Dr. Héctor D'Agostino (Instituto de Economía del CPCE-CGCE)
Lic. Gabriel Pogliani (Instituto de Economía del CPCE-CGCE)

Esta revista se pone a disposición de los profesionales matriculados al CPCE, asociados del CGCE, estudiantes y docentes de la FCEyE de la UNR y otras Instituciones vinculadas al quehacer profesional y académico.

Su contenido puede ser reproducido en forma parcial o total citando la fuente. En caso de utilización deberá enviar dos ejemplares de la publicación respectiva a **Maipú 1344 – 2000 Rosario Tel. 4772727 email: consejo@cpcesfe2.org.ar**

El contenido de los trabajos finales no necesariamente refleja la opinión de los Comités responsables de esta publicación digital.

Las Instituciones no son responsables por el contenido de las informaciones y opiniones que viertan en esta revista quienes son identificados como autores de dichos trabajos finales, en todos los casos deberán ser cotejadas por los Profesionales y/o las fuentes.





CONSTRUYENDO PUENTES

Transcurrido el segundo año de pandemia y adaptados en cierta medida a las nuevas maneras de trabajar y estudiar que posibilita la virtualidad, continuamos profundizando los lazos entre las instituciones que forman a los futuros graduados y las que luego los acompañarán durante su vida profesional.

En este sentido es que continuamos desarrollando el proyecto de las revistas digitales, elaboradas conjuntamente entre el Consejo Profesional en Ciencias Económicas de la Provincia de Santa Fe Cámara II, el Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de Rosario y la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario.

Estas revistas, que compendian una selección de tesinas de grado y trabajos finales de las licenciaturas de las tres escuelas que integran la Facultad, tienen además como objetivo incentivar la investigación, fortalecer el progreso intelectual, y establecer un puente entre la vida académica y la profesional.

Nos enorgullece presentar la séptima edición de *Dissertatio Economía*, que dio el puntapié inicial de este camino en 2015, la quinta edición de *Dissertatio Estadística* y la cuarta de *Dissertatio Administración*, incorporadas en 2017 y 2018 respectivamente.



COMITÉ EDITORIAL

El trabajo realizado por el Lic. Facundo Budassi sobre el tema “La construcción de una ciudad con justicia social y ambiental: un nuevo insumo para la producción agroecológica” fue elaborado en base a la experiencia del uso del bagazo de cebada como insumo para el cultivo hortícola rosarino. Propone cerrar el ciclo de la producción de cerveza transformando el desperdicio (bagazo) en una materia prima para elaborar productos de consumo humano en un entorno urbano más consciente y responsable.

El trabajo realizado por el Lic. Jorge Camusso denominado “Brechas de género en el acceso y uso del mercado financiero formal: análisis de su evolución reciente en Argentina” analiza su evolución y las distintas dimensiones de la inclusión financiera utilizando datos de la encuesta Global Findex para los años 2011, 2014 y 2017. En los resultados de la investigación se sugiere que la probabilidad de las mujeres de acceder al mercado financiero formal aumentó notablemente en el período considerado, proceso en el cual el Estado tuvo un rol fundamental al impulsar la bancarización de las mismas. En cambio, la brecha en el uso de los mecanismos formales de ahorro se ensancho en perjuicio de las mujeres, mientras que no parece existir una brecha de género significativa en la obtención de créditos en los años analizados.

El trabajo elaborado por el Lic. Federico Hoffmann aborda el tema de “Los regímenes especiales del SIPA y sus efectos en la sustentabilidad del Régimen Previsional”. El estudio de las principales características e indicadores de los regímenes especiales existentes en la Argentina concluye que la incidencia de estos regímenes en el déficit del sistema no es significativa, sin embargo, generan desequilibrios financieros en el régimen previsional cuyo aporte es financiado en última instancia por el régimen general o mediante contribuciones del Tesoro Nacional.

El trabajo realizado por el Lic. Facundo Leguizamón denominado “La política económica y

los impuestos a las exportaciones en la República Argentina: análisis de su aplicación en 1967-1969” realiza un repaso histórico por el contexto económico existente durante la implementación del Programa Económico Argentino 1967-1969. Analiza específicamente la aplicación de tributos a la renta agraria. Concluye que los objetivos de corto plazo se cumplieron satisfactoriamente, mientras que los del largo plazo establecidos en el Acta de la Revolución Argentina no fueron alcanzados.

El trabajo elaborado por el Lic. Marcos Licatta y que se titula “Hacia la construcción de un indicador de actividad industrial para la Región Rosario”, analiza diferentes variables industriales de la Región Rosario a fin de determinar cuáles podrían ser consideradas para la estimación de un Indicador de Actividad Industrial para el área. Se estudian series industriales disponibles, frecuentes en su cálculo, y que por su relevancia económica puedan ser parte del indicador y se las agrupa en producción, insumos y generales. Si bien en la construcción del Indicador se deberá sortear algunos problemas que se presentan, la representatividad de las series analizadas junto a otros elementos estudiados en el trabajo dan lugar a la elaboración del Indicador Industrial para el área.

El trabajo realizado por la Lic. Natalia Trilla denominado “Utilización de bonos verdes para el financiamiento de proyectos de bioenergía en Argentina” se enfoca en investigar la utilización de bonos verdes en el financiamiento de proyectos agrícolas sustentables, en ver qué tipos de proyectos se financian, qué países ya están recurriendo a este tipo de financiamiento y cuál es la situación de Argentina en relación a ellos. Asimismo, se exponen las ventajas para los inversores de bonos verdes, frente a otros bonos, y los objetivos perseguidos por las instituciones emisoras. Por último, se plantea una propuesta que incluye la utilización de bonos verdes para financiar proyectos que permitan generar bioenergía en Argentina.

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CIUDAD CON JUSTICIA SOCIAL Y AMBIENTAL: UN NUEVO INSUMO PARA LA PRODUCCIÓN AGROECOLÓGICA

Facundo Budassi

Docente a cargo de la Comisión: **Lic. Guillermo Peinado**

Este trabajo se aboca contribuir al conocimiento de los procesos de fortalecimiento a la producción sustentable y la soberanía alimentaria emanada desde la implementación de políticas públicas locales. Utilizando elementos de la ecología política, se analiza cómo el municipio de Rosario busca adaptarse a los desafíos que amanecen con el siglo XXI: enfrentar el cambio climático y la marginación económico/social. Para ello, se recoge la experiencia de la reutilización del bagazo de cebada como insumo productivo en los márgenes de Rosario, acción impulsada por la Secretaría de Ambiente y Espacio Público de la ciudad a mediados del año 2019.



1. INTRODUCCIÓN

En la ciudad de Rosario se incorpora la agricultura urbana a través de la Secretaría de Promoción Social en el año 2002 con la formulación del Programa de Agricultura Urbana (PAU). Se utiliza para paliar la problemática alimentaria producto de la crisis económica y social de 2001-2002 y generar ingresos a familias en condiciones de vulnerabilidad. En este marco, el Proyecto Cinturón Verde Rosario (PCVR), formulado en 2014 pero con inicio en 2016, busca consolidar a la agroecología como un pilar de política pública. La meta es generar un sistema de producción y consumo de alimentos agroecológicos, mediante la reconversión agroecológica de las áreas productivas del periurbano¹ de Rosario (Municipalidad de Rosario, 2019).

Sujetándose a lo descripto, desde la Secretaría de Ambiente y Espacio Público de la ciudad se inicia, desde mediados de 2019, una prueba piloto con horticultores del periurbano y un productor rosarino de cerveza. Esta experiencia intenta promover la utilización del bagazo de cebada (residuo de la producción cervecera) como insumo para la producción agroecológica. La cual, y como intentará exponerse, tiene la capacidad de proveer empleo a personas excluidas del sistema económico y social, de aumentar la resiliencia de la ciudad al cambio climático y, entrelazándose con cuestiones referidas a la soberanía alimentaria, una sustancial mejora en la calidad de la alimentación de la población.

Siguiendo a Herrero (2012) se puede observar que estas acciones son promovidas, directa o indirectamente, para hacer frente a los dos grandes desafíos de nuestro siglo: por un lado, el Antropoceno² y por el otro, la exclusión económica y social. Dichos fenómenos inequívocamente se presentan como una crisis de la sociedad actual, pero a su vez, se constituyen en un punto de inflexión. Dicho punto, fuerza la reflexión requerida para una re-construcción de los sujetos sociales y de la comunidad, la cual permite reformular las relaciones sociales, económicas, culturales y ambientales. Sosteniendo la tesis de que el camino, por más sinuoso que parezca, conduce hacia un proyecto social superior donde las personas en conjunto asuman la responsabilidad con su soporte físico y biológico.

El presente trabajo recoge y analiza con espíritu crítico la experiencia de la utilización del bagazo como insumo agroecológico, con el objeto de contribuir al estudio de las potencialidades inmanentes que proyectos de este tipo abren a la población local. Aquí se enfatiza presentar a los estados municipales como niveles de gobiernos adecuados y capaces de enfrentar eficazmente la actual crisis climática y económica-social. Para ello, se hará hincapié en la necesidad de poner en valor a las trabajadoras y trabajadores del periurbano de la ciudad de Rosario³. Se sostiene, que la consecución de estos objetivos requiere del uso de

¹ Es un espacio que se define por la indefinición: no es campo, ni es ciudad. Se refiere a una situación de inter-fase entre dos tipos geográficos aparentemente bien diferenciados: el campo y la ciudad.

² El Antropoceno es la época geológica propuesta por parte de la comunidad científica para suceder o remplazar al denominado Holoceno, la época actual del período Cuaternario en la historia terrestre, debido al significativo impacto global que las actividades humanas han tenido sobre los ecosistemas terrestres.

³ Como cualquier estudio regional, estas investigaciones tienen invariablemente las características de historia local y contemporánea. Muestran lo que es singular y único de la situación Rosario pero al mismo tiempo forman estudios de caso. Las relaciones de la ciudad intentarán ser descritas en términos que la hagan comparables a las encontrables en otras ciudades.

una democracia activa y una politización profunda de los problemas urbanos, camino inevitable para enfrentar mencionado doble desafío (climático y económico-social).

Como se podrá apreciar, los desafíos son de génesis polifacética, cuya solución o consideración requieren un análisis multidisciplinar.

Se realiza un estudio de caso en la perspectiva de la ecología política, lo que sugiere, aportes teóricos extraídos de diferentes autores provenientes de diversas disciplinas. A dichos aportes, se les sumarán consultas a informes internos de la Municipalidad de Rosario y entrevistas con un productor hortícola. No se formularán generalizaciones de alcance universal, pero se provee material para el debate y sugerencias para un mayor análisis.

De esta manera, en la sección siguiente se desarrollará el marco teórico encuadrado en la ecología política con el objetivo de construir una mirada integral de las tensiones subyacentes en la relación sociedad/naturaleza. La sección tercera, indagará sobre lo urbano y su actual crisis. En cuarto lugar, la atención se centra en la agricultura para lograr una comprensión profunda de los postulados de soberanía alimentara. Llegando al quinto apartado, donde se expondrá el caso de la ciudad de Rosario con el bagaje teórico necesario para problematizar su situación. En sexto lugar se describirá y analizará la producción de los márgenes rosarinos y el consumo de los productos agroecológicos que la ciudad genera. En séptimo lugar se explorarán sus circuitos de comercialización hortícola y las posibilidades de empleo. En la sección octava, se describirá la potencialidad de un nuevo insumo hortícola y la experiencia de su uso en la ciudad. La sección nueve, es un apartado netamente propositivo con destino a contribuir al análisis de las políticas públicas. Las reflexiones finales se situarán, por último, en el décimo apartado.

2. MARCO TEÓRICO

Desde los años sesenta y setenta en adelante la naturaleza se convierte en objeto político, no sólo de una política de estado para la conservación de las bases naturales de sustentabilidad del planeta, sino como objeto de disputa y apropiación social, al tiempo que emergen por fuera de la ciencia diversas corrientes interpretativas, en las que la naturaleza deja de ser objeto a ser dominado y desmembrado para convertirse en un cuerpo a ser resignificado y reapropiado.

Como explica Leff (2003), en la modernidad la naturaleza se convirtió en objeto de dominio de las ciencias y de la producción, al tiempo que fue externalizada del sistema económico. Se desconoció así el orden complejo y la organización eco-sistémica de ésta, en tanto se fue convirtiendo en objeto de conocimiento y en materia prima del proceso productivo. La naturaleza se fue desnaturalizando para convertirla en recurso e insertarla en el flujo unidimensional del valor y la productividad económica. Se fue construyendo una racionalidad contra natura, basada en leyes inexpugnables, ineluctables, incommovibles.

Ahora bien, la relación economía/naturaleza no solo se cimienta en un sistema material y biológico concreto, sino también que es hijo de condiciones sociales, históricas, culturales y ambientales. En fin, condiciones políticas.

En el campo de la ecología política colindan diversas disciplinas, pensamientos, éticas y movimientos sociales. En esta, se repiense los procesos de significación, valorización y apropiación de la naturaleza, se busca superar su monetización y se enfrenta, desde la

reafirmación de la diferencia, al proyecto neoliberal de homogeneizarlo todo bajo el signo del capital. Sosteniendo que, a procesos profundamente heterogéneos y a su vez demasiado importantes, no les cabe la asignación de un valor único y universal (Leff, 2016).

Se encuentra en Robbins (2012), que la ecología política es un campo académico abocado a caracterizar los fundamentos de la injusticia ambiental y la sobreexplotación de los recursos. Su discusión, parte de la idea de que el cambio ambiental está íntimamente correlacionado con procesos sociales y políticos a diversas escalas, y que para entender mejor cualquier problema ambiental es necesario vincular su análisis con las relaciones sociales de producción y la distribución del poder.

Corresponde aclarar, que al hablar de relaciones sociales de producción de forma indefectible se hablará de economía. Pero no de economía como disciplina autárquica, habitual en la teoría neoclásica y su homo-economicus (Astarita, 2004). Sino, como parte integrante de un conjunto de disciplinas que dialogan entre sí. Una economía entendida como subsistema, el cual, es un conjunto de elementos interrelacionados que, en sí mismo, es un sistema, pero a la vez es parte de uno superior, en este caso, el ecosistema finito (Martínez-Alier, 2003).

El proceso económico está en constante intercambio con su sustento material biológico. Por una parte, insume continuamente energía en forma de materia prima y por otra, devuelve también de manera continua, residuos en forma de calor y desecho material. Dada en estricta relación, la actividad económica, particularmente su aceleración, genera consecuencias importantes tanto en la extracción de recursos como en el nivel de desechos producidos. Como la energía disponible en la biosfera es finita y constante, la economía como subsistema que se nutre de esta, no puede crecer en independencia de las leyes de la naturaleza (Toledo, 2013).

De esta forma, el Antropoceno como contexto crítico viene a jugar un papel preponderante en el pensamiento re-ordenador del mundo, se convierte en el paradigma que, basado en la comprensión de lo real y del conocimiento como un sistema de interrelaciones, orienta el pensamiento y la acción en una vía reconstructiva (Leff, 2003).

Si bien la problemática central es la relación sociedad-naturaleza, los conflictos están matizados por sus circunstancias territoriales. La ciudad, en palabras de Robert Parker (1999), es el intento más exitoso del ser humano de rehacer el mundo en el que vive de acuerdo con el deseo más íntimo de su corazón. Pero si la ciudad es el mundo que el ser humano ha creado, es también el mundo en el que a partir de ahora está condenado a vivir. Así pues, indirectamente y sin un sentido nítido de la esencia de su tarea, al hacer la ciudad el ser humano se ha rehecho a sí mismo.

Siguiendo a Harvey (2012) evidentemente lo urbano es un espacio en disputa, y en permanente construcción, más allá de ser el ámbito donde nos desenvolvemos como sujetos sociales, donde se tejen lazos y se ejercen derechos, también es un cuerpo a ser poseído. Bajo estas condiciones, los ideales de identidad urbana, ciudadanía y pertenencia se vuelven difíciles de sostener.

Frente a la crisis en ciernes, se abre la necesidad de la reconstrucción de viejos conceptos, entre estos, el de ciudadanía. Sabiendo al elemento edificador de ciudadanía como el concepto de plena pertenencia a la comunidad, teniendo como eje central la participación de las personas en la definición de las reglas propias de su asociación (Sen, 2001).

En consecuencia, resulta necesario profundizar la participación adosando al concepto de ciudadanía una dimensión ambiental, el cual reconoce, que conforme al rol que cada sujeto

cumple en la sociedad, cada actor social tiene responsabilidades diferenciadas frente a la gestión ambiental y cada grupo representa intereses y valores distintos. El concepto comprende las obligaciones éticas que nos vinculan tanto con la sociedad como con los recursos ambientales (Giglio, 2006).

Tómese en cuenta que se elige hablar de ética y no de moral, tomando la diferenciación que Spinoza hace al respecto (Santiago, 2008).

Lo interesante es el reconocimiento del medio ambiente como dimensión ética y política que debe expresarse a través de una activa participación ciudadana. Si bien estas definiciones podrían llevarnos a otras discusiones como la de la capacitación de la población o la tecnocratización de las organizaciones no gubernamentales (ONG), aquí vamos a delimitar el estudio a la responsabilidad de la ciudad y sus habitantes en el establecimiento de patrones sustentables de producción y consumo.

En palabras de Lezama y Domínguez (2006) la ciudad, así como la economía neoclásica, niega a la naturaleza sobre la que se erige, sobre aquella de la cual se nutre y se reproduce. Los valores y los principios de la sociedad moderna, que constituyen la fábrica y el significado de la ciudad, representan en muchos sentidos la antítesis de la sustentabilidad. Los procesos que en ella tienen lugar, las racionalidades económica, social, política e instrumental que allí se despliegan, se traducen en consumo irracional y no sustentable de su propio medio natural y de aquéllos de donde extrae la energía y la materia requerida para sus procesos productivos; por este camino, la naturaleza que ingresa a la ciudad como riqueza material sale de ella bajo la forma de desechos y contaminación.

3. CRISIS, DESAFÍO Y OPORTUNIDAD

Las pobladoras y pobladores que migraron a las ciudades se ubicaron en asentamientos improvisados y no planificados en los alrededores de las mismas, en estos “márgenes” urbanos, se conforman amplias zonas populares. Ahí, los habitantes construyen ciudad. Por un lado, levantan la ciudad “moderna” en calidad de mano de obra y, por otro lado, montan la ciudad ilegal, la ciudad otra, la ciudad de la exclusión, pero también la ciudad de la posible transformación (Ibáñez, 2013).

Los sucesivos contextos de reorientación de la estructura económica mundial que se sucedieron a lo largo de las tres últimas décadas del siglo pasado, en consonancia con un nuevo esquema de acumulación del capital, fraguaron amplios espacios de organización popular. De este modo, se fueron articulando distintas expresiones de organización, debate y construcción (Harvey D. , 2005).

En Argentina, desde principio de los años sesenta la población urbana pasó de un 70% hasta el 92% que representa hoy en día (Banco Mundial, 2020).

La ciudad es, de hecho, una constelación de áreas, cada una de las cuales posee su medio característico y ejerce una función específica en la economía global de la ciudad. La metrópolis es, en cierto modo, un enorme mecanismo de selección y de filtro que, de acuerdo a formas aún no completamente comprendidas, selecciona entre el conjunto de la población a los individuos más convenientes para vivir en cada sector y medio urbano particulares. La ciudad crece por expansión, pero mantiene el carácter selectivo y segregativo de su población, de tal modo que cada uno encuentra al final el lugar en que puede vivir o donde debe hacerlo. (Parker, 1999).

El campo popular urbano como espacio de lucha, resistencia y existencia, como parte fundante de la ciudad en su construcción cultural, aporta claves para lo que podría ser una alternativa cultural con propuestas de participación política y de afirmación de identidades populares, en contraposición con el imaginario civilizatorio del siglo pasado (Martínez, 2013).

Rosario no escapa a esta realidad, ejemplo de la cual, es su área periurbana. Un área de mano de obra informal en constante lucha contra la marginación; donde entidades sociales como la Red de huerteras y huerteros de la ciudad, se encuentran ante el reto de pasar de la organización promovida por el estado a la construcción de un movimiento social con espacio de autonomía, de orientación colectiva propia, en la cual, la relación con el Estado sea desde el diálogo entre sujetos políticos. Poner en valor sus productos es una forma de alcanzar su constitución como movimiento.

Acercar a las y los ciudadanos a la horticultura, constituye un paso articulador en el camino de valorizar las producciones de los márgenes de la ciudad, y con ello combatir la marginalidad. Las frutas y las verduras representan un componente superior de la alimentación y de la salud humana en la escala planetaria. El consumo de frutas y hortalizas reduce el riesgo de padecer obesidad y enfermedades cardiovasculares y probablemente, diabetes. En las últimas décadas se fue desarrollando una modificación nutricional, basada en una dieta con gran densidad energética, un consumo elevado de alimentos ultra procesados con alto contenido de grasas saturadas, azúcares y sodio. Por ejemplo, en Argentina, según la Tercera Encuesta Nacional de Factores de Riesgo de Enfermedades No Transmisibles realizada en el año 2013 se consumen 1,9 porciones de frutas y hortalizas diarias muy por debajo de las 5 recomendadas (Nación, Ministerio de Salud de la, 2015).

Se observa que los espacios urbanos se encuentran separados de los espacios de producción de alimentos no en kilómetros si no en conciencia. Por lo cual, se constituye necesario cuestionar nuestro modo de vida urbano para promover alternativas. Estos cuestionamientos deben acaparar nuestros esquemas de trabajar, de consumo general de mercancías, nuestros medios de transporte, el uso indiscriminado del combustible, nuestra alimentación, el consumo de energía, agua, etc. (Andrigo, 2013).

En un contexto en el que lo más utópico es pensar que todo va a poder seguir igual y que será posible mantener una continuidad de los vigentes modelos socioeconómicos, las políticas públicas locales son determinantes a la hora de acelerar, acompañar, consolidar o bloquear las imprescindibles dinámicas de cambio. Los municipios emergen como un actor privilegiado para la innovación y la experimentación, para solucionar problemas y problematizar soluciones, en definitiva, para avanzar en el incierto camino que supone la transición hacia sociedades más inclusivas, equitativas, y sustentables (Jiménez Herrero, 2012).

No en vano el pedagogo brasileño Paulo Freire decía que “donde los pies pisan la cabeza piensa”.

4. AGRICULTURA Y SOBERANÍA ALIMENTARIA

La “Revolución Verde” se inicia en la posguerra, como estrategia para elevar la productividad agraria bajo el discurso de la creciente demanda de alimentos para una población mundial en expansión. Dicho modelo tecnológico se basó en nuevas semillas de alto rendimiento (especialmente híbridos de trigo, arroz y maíz con proteínas de baja calidad y alto contenido en hidratos de carbono), los abonos artificiales, los plaguicidas químicos, la mecanización y sistemas de riego (Citadinni, 2016).

Para atender el objetivo de aumentar el rendimiento, la agronomía se desarrolla como una ciencia “*problem-oriented*”. Se adjudicó la estabilidad de los agro-sistemas a la racionalización y la reducción de la diversidad ambiental (el tratamiento o desaparición de los bordes de los campos, el desarrollo del monocultivo). Las ciencias agronómicas se especializaron y orientaron hacia un reduccionismo que transformaba a las cuestiones complejas en objetos mono disciplinarios (Andrade, 2016).

La agricultura de posguerra está entonces ligada a una cierta visión del mundo. Su triunfo es posible si se considera a la naturaleza como un conjunto de recursos al servicio de la humanidad, recursos que la misma debe administrar y a la cual, en el mejor de los casos, debe cuidar. Pero esto induce a pensar que la humanidad se distingue del ambiente, precisamente para poder administrarlo. Esto es a lo que se denomina separación hombre/naturaleza o ecosistema/cultura.

Argentina ha favorecido un proceso de especialización agro-productivo centrado en la mono-cultura sojera, expandido a importantes regiones del país, con una fuerte demanda por nuevas tierras y produciendo un intenso impacto ambiental y degradación de recursos, tanto naturales como humanos. Los buenos precios internacionales y el modelo de reducción de costos de la soja transgénica ha facilitado un intenso desplazamiento de otras producciones diferenciadas y de productos de demanda de consumo interno. En poco tiempo, el país presenta serios signos de afectación en su soberanía alimentaria (concepto que difiere al de seguridad alimentaria como se verá a continuación). La obligatoriedad por el incremento cada vez mayor de estas exportaciones, sin valor agregado, para seguir cubriendo los intereses de la deuda externa es otro factor importante de esta degradación (Pengue, 2004).

Ilustración 1: El espacio hortícola en Rosario, 2016



Fuente: Informe Cinturón Verde Rosario, Municipalidad Rosario, 2016.

Ahora bien, el siglo XXI trae consigo nuevos conflictos y, siguiendo a Lacoste (2005) , podemos ver que la agricultura, la tierra y la alimentación están recuperando el interés estratégico perdido en la segunda década del siglo pasado retornando al centro de la escena en la geopolítica mundial. Es interesante observar, que existe una enorme responsabilidad del estado para asumir a la agricultura como parte de un elemento crucial de defensa, prestando especial atención a las estrategias desposesivas de las hegemonías occidentales y orientales.

En la construcción de este camino aparecen nuevas conceptualizaciones a formular para dar respuesta a las tensiones de siempre, hoy, renovadas.

En este sentido, el concepto de soberanía alimentaria fue planteado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 por Vía Campesina, en reacción al mal uso de la noción de “seguridad alimentaria”; que, si bien proponía que los seres humanos tengan una cantidad de alimentos para comer todos los días, no ponía en discusión dónde, quién y en qué condiciones se producen los alimentos. Así, se postulaba la idea de soberanía alimentaria, incorporando un posicionamiento político, social y económico, que ponía en evidencia que la problemática del hambre, la desnutrición y la exclusión son consecuencia de la aplicación de determinadas políticas. En contraposición, la soberanía alimentaria está vinculada a las ideas de autonomía local, mercados locales y acción comunitaria, lo cual permitiría democratizar no sólo los alimentos, sino también el acceso y control de los recursos por parte de la población para la erradicación de la pobreza (Delgado, 2013).

Como sostiene Cueva (2013), en el momento en que se dirige una mirada integral se aprecia la importancia que tiene el suelo. El mantener su fertilidad natural tiene un impacto positivo sobre aspectos como el cambio climático, el uso del agua, sobre la misma economía de la gente y por tanto sobre la migración y los problemas sociales. Al recuperar y mantener la fertilidad natural del suelo, indirectamente se podrían evitar una serie de otros problemas de tipo económicos, sociales, y ambientales.

Desde el punto de vista de la producción, la soberanía alimentaria plantea la necesidad de producir los alimentos en el espacio local y nacional, respetando la biodiversidad productiva (especies y ecosistemas) y cultural propia de cada región. Para ello es necesario impulsar políticas que brinden apoyo a las economías regionales por sector y por producto, que permitan a la población rural seguir permaneciendo en sus territorios, además de fomentar y fortalecer el mercado interno (Pengue, 2004).

5. ROSARIO, POLÍTICAS PARA LOS MÁRGENES

Rosario, en sus orígenes, fue una ciudad encargada de proveer servicios comerciales y de exportación. Con posterioridad a la crisis de 1890 comienza a desarrollar una incipiente actividad industrial, actividad que se profundiza en los años 20 y especialmente después de la crisis de 1930 (De Marco, 2016).

Desde la cuarta década del siglo pasado se verifica en la ciudad y su región, una importante presencia industrial, portuaria y comercial. Dicha evolución es obtenida, entre otros aspectos, por la cercanía con el principal centro económico del país, Buenos Aires. El proceso de fuerte asentamiento de empresas en la línea Capital Federal-Rosario que se desarrolló en los años centrales de la sustitución de importaciones, fue identificado como “La costa industrial” (Donato, 2007).

En consonancia, y siguiendo lo descripto en el Plan Estratégico Rosario (1998), el saldo de la ya mencionada reconfiguración de la economía mundo y Argentina a mediados de los años 70, indujo a que la ciudad y la región muten a un centro industrial en declive, circunscripta en una nación cuya economía se había hundido. Muchas de las fábricas de acero, productos químicos y papel habían cerrado, y un tercio de las y los trabajadores estaban desempleados.

En diciembre de 2001, alrededor del 60 % de la población tenía ingresos por debajo del umbral de pobreza y 30 % vivía en situación de pobreza extrema (Municipalidad de Rosario, 2019).

Como se mencionó en la sección introductoria, en febrero de 2002 ante la crisis de la convertibilidad, y en el marco de tensiones entre el estado municipal, organizaciones sociales

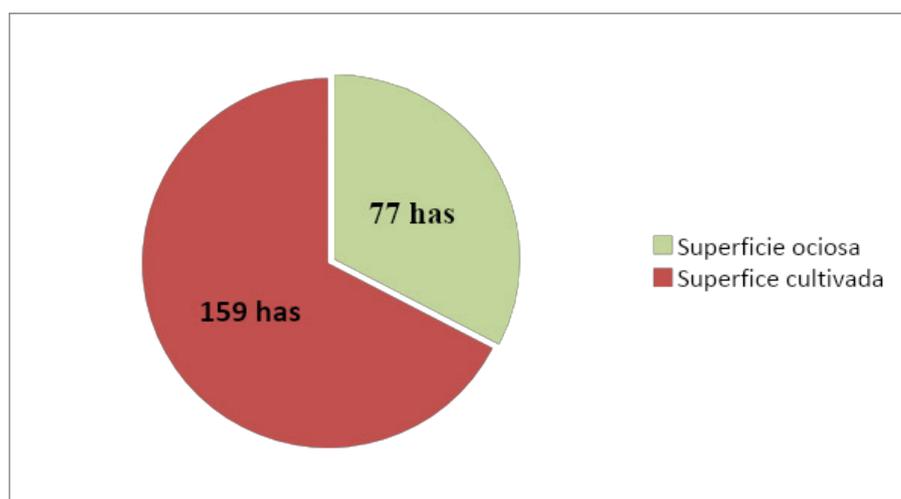
y productoras/productores del periurbano, desde la Municipalidad de Rosario se lanza el Programa de Agricultura Urbana (PAU), con el objeto de responder a las necesidades urgentes de las y los desempleados de barrios pobres y a mediano plazo, promover un proceso de construcción de desarrollo endógeno, a partir de estrategias participativas y solidarias de producción, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos.

Del año 2002 a 2010 y, siguiendo a Lattuca (2012), existe un progresivo avance del programa como política pública, como espacio de inclusión para los sectores vulnerables insertándolos en espacios públicos de la ciudad, a través de la comercialización en las ferias ubicadas en lugares céntricos. Desarrollando una política urbano-territorial de recuperación de espacios degradados y abandonados, próximos a las viviendas marginales o basurales en terrenos propiedad del estado. Por este medio, se ha avanzado en la obtención de terrenos con tenencia segura y con mayor tiempo de estabilidad para la producción de la agricultura urbana.

En el año 2016 la Municipalidad de Rosario lanzó el Proyecto “Cinturón Verde de Rosario” (CVR), el cual busca fortalecer la producción de alimentos agroecológicos de cercanía para abastecer el consumo urbano integrando a los productores que se sostienen en la actividad en el Área No Urbanizable. Con el cuarto año de desarrollo, el proyecto (CVR) ha logrado incorporar unas cincuenta y cinco hectáreas en procesos de transición agroecológica (Municipalidad de Rosario, 2019).

Prácticamente todos los espacios donde actualmente están establecidos los parques huerta, el corredor verde y los huertos de producción colectiva se sitúan en lugares degradados y que no eran aptos para la agricultura. Muchos de ellos habían contenido basuras y escombros, y la tierra solía estar contaminada por metales pesados. El programa ha utilizado distintas técnicas agroecológicas, como la siembra de leguminosas y gramíneas y la incorporación a la tierra de restos de jardinería, virutas de madera, compost y estiércoles, con el fin de mejorar la fertilidad del suelo y su contenido en materia orgánica (INTA, 2020).

Figura 1: Superficie cultivada vs. superficie ociosa en Rosario, 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos del Relevamiento de los productores del periurbano de Rosario, Municipalidad de Rosario.

Al presente, se desarrollan las siguientes iniciativas en torno a la experiencia local: el ya mencionado Programa de Agricultura Urbana (PAU) que impulsa la generación de emprendimientos sociales de producción y elaboración de alimentos mediante técnicas ecológicas, destinadas al consumo familiar, comunitario y al mercado. También se conformó

un Biomercado en carácter de feria para la exposición y venta de productos saludables, elaborados por emprendedores locales y de las economías regionales, bajo estándares de sustentabilidad, apuntando como respetando el ambiente y el comercio justo. Por último, existe un Programa Alimentario que busca lograr una producción sana de alimentos, sin contaminantes, que mejore las condiciones socio-económicas productivas de las y los productores, su familia y de las y los trabajadores dinamizando las cadenas cortas de comercialización diferenciadas enfocando la producción con trazabilidad.

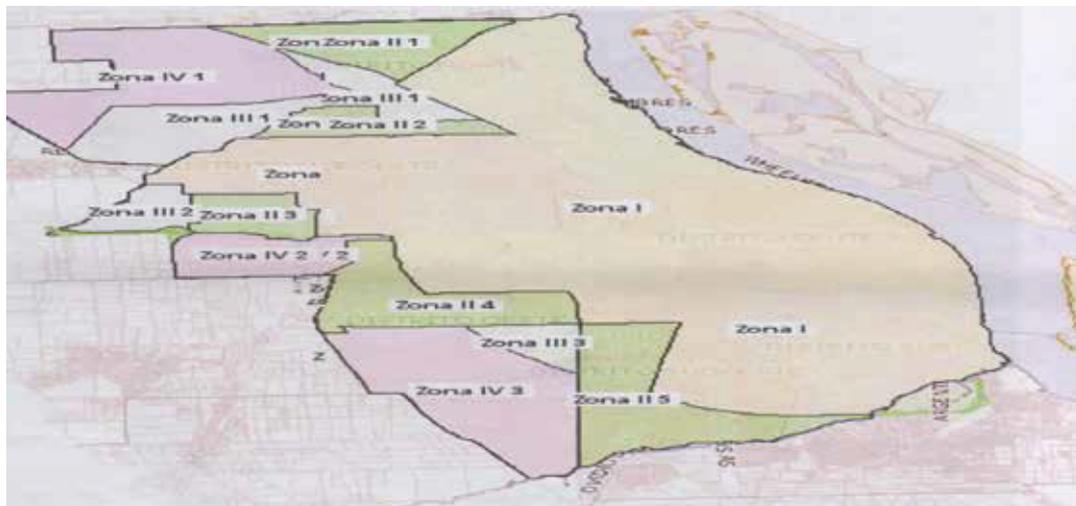
Hoy día, Rosario es una de las pocas grandes ciudades de América del Sur que han incorporado plenamente la agricultura en su planificación del uso del suelo y en las estrategias de desarrollo urbano (FAO, 2015).

Por lo tanto, no es casual que desde la Secretaría de Ambiente y Espacio Público de la ciudad se comience, a mediados de 2019, con la experiencia del uso del bagazo de cebada como insumo para el cultivo hortícola rosarino. Si bien es una experiencia de prueba, se inserta como una acción en busca de profundizar la construcción de un entorno urbano más consciente y responsable. Propone cerrar el ciclo de la producción de cerveza transformando el desperdicio (bagazo) en un insumo.

5.1. PRODUCCIÓN Y CONSUMO

En el periurbano de Rosario existen seis establecimientos agroecológicos que destinan un total de 17 has a la producción cuyo rendimiento estimado es de 414.450 kg al año de verduras agroecológicas, correspondiéndole así un rendimiento promedio de 2,41 kg por metro cuadrado (Municipalidad de Rosario, 2016).

Ilustración 2: Plano referencial de delimitación de zonas de urbanización y subdivisión del suelo Rosario. Zona IV definida por la Ordenanza N° 9144/13 como No Urbanizable, 2014



Fuente: Secretaría de Ambiente y Espacio Público 2016, Rosario.

Si tomamos la cantidad de habitantes de la provincia, estimado en 3.369.000 personas, sabiendo el consumo de verduras convencionales en toda la provincia de Santa Fe de 105.107.256 kg/año y calculamos que la cantidad de habitantes de Rosario es de 1.198.528 personas, podemos estimar la cantidad de verdura de producción convencional que se consume en la ciudad en relación a la agroecológica producida en el periurbano.

Cuadro 1: Consumo de verdura convencional en Rosario, 2014

| Habitantes Provincia de Santa Fe | Consumo anual de verdura convencional Santa Fe |
|----------------------------------|--|
| 3.369.000 | 105.107.256 Kg |
| Habitantes Ciudad de Rosario | Consumo de verdura convencional Rosario |
| 1.198.528 | 37.392.101 Kg |

Fuente: elaboración propia en base a informe Cinturón Verde de Municipalidad de Rosario 2016.

Por lo tanto, si el rendimiento estimado de la producción agroecológica en el periurbano de Rosario es de 414.450 kilos de verduras por año y el consumo de verdura anual de la ciudad es de 37.392.101 kilos anuales, la producción del periurbano solo representa un 1.10% del total consumido en relación a la verdura convencional.

Siguiendo lo explicitado por la Secretaría de Ambiente y Espacio Público de Rosario (2016), se desprende que los alimentos del periurbano rosarino se producen aplicando principios y técnicas ecológicas de cultivos, no emplean agroquímicos, conservan su sabor auténtico y poseen mayor contenido de nutrientes. Estos a su vez, mejoran el suelo, se producen cuidando el agua y la biodiversidad, mitigan los efectos del cambio climático, ayudan a mejorar las condiciones socioeconómicas de las y los productores, generan confianza al poseer rastreabilidad en cuanto al origen de cada producto, se identifican con una etiqueta y cuentan con seguimiento técnico.

No parece descabellado apostar al fortalecimiento de actividades agroecológicas en el periurbano de la ciudad, buscando una mejora en los niveles de vida en quienes trabajan la tierra como de quienes consumen sus frutos. Sin embargo, es dificultoso fortalecer la actividad sin un consumo comprometido capaz de comprender que en su compra se encuentra la dignidad de un agricultor. Por lo tanto, la tarea es doble, por un lado, impulsar y proteger a la agricultura urbana y por otro, crear una mayor cantidad de consumidores ya sea mediante una demanda inducida por el Estado, por el camino de licitaciones de productos hortícolas para proveer a las dependencias municipales, como a facilitar mayor información de cara a la comunidad (Sanchez salgado, 2015).

Una mayor cantidad producida requiere una mayor cantidad de mano de obra, por lo general de baja calificación, de esta manera se impulsará la creación de empleo.

Los cultivos que se llevan a cabo en el sector corresponden a los siguientes:

Cuadro 2: Cultivos agroecológicos en el periurbano de Rosario, 2016

| | |
|------------|---|
| De hoja | Radicheta. Acelga. Rúcula. Espinaca. Zapallo. Zapallito Verde. Calabaza. Coliflor. Brócoli. Repollo. R. Bruselas. Espárrago. Alcaucil. Remolacha. Rabanito. Zanahoria. Cebolla. Ajo. Puerro. Cebolla de Verdeo. Ciboulette. Pimiento. Berenjena. Maíz. Alfalfa. Caqui. Higo. Tunas. |
| Aromáticas | Menta. Estragón. Salvia. Perejil. Tomillo. Romero. |
| Flores | <i>Lisianthus</i> . Mini Clavel. Clavel. Montoneras. Rosas. |

Fuente: elaboración propia en base a Cinturón Verde de Municipalidad de Rosario 2016.

5.2. COMERCIALIZACIÓN Y EMPLEO

Desde el trabajo en los márgenes de la ciudad, históricamente Rosario abastecía a Buenos Aires y gran parte de las provincias de la Argentina. Hoy por hoy, la realidad con la que corren los productores es opuesta. Son diversas las cuestiones que han provocado esta situación, entre las que se encuentran en la actualidad están: la incertidumbre del valor en el mercado ante la colocación de la mercadería, las elevadas pérdidas post-cosecha a causa de condiciones climáticas adversas, desprotección en la comercialización de productos locales ante el ingreso de hortalizas foráneas (de mayor calidad y conservación) producidas en otras ciudades como La Plata, Mar del Plata, o en las provincias de Tucumán, Mendoza y San Juan (Tittonel & Giobellina, Periurbanos hacia el consenso: ciudad, ambiente y producción de alimentos, 2018).

Es importante recalcar que a la situación descripta en el párrafo anterior, a saber que las familias productoras sobrellevan riesgos y costos elevados de producción, se adiciona una difícil situación para la colocación de su escasa producción en los mercados de concentración.

De acuerdo a la Secretaría de Ambiente y Espacio Público de Rosario (2016), dichos mercados se encuentran dominados en la comercialización por intermediarios, que en algunas ocasiones funcionan de forma poco transparente en la cadena de distribución de los productos, y desmerecen el verdadero valor agregado de los mismos, dado por el genuino y dedicado trabajo de las y los productores, así como la denominación de origen de los productos. La no tipificación y la falta de registro de precios hacen que el sistema sea poco viable y transparente. Por lo tanto, una de las opciones que las y los productores toman es la de comercializar desde su establecimiento, generalmente a verduleros zonales.

Cabe señalar la notable cantidad de productoras y productores, en su mayoría de pequeña escala productiva, que no logran acceder a dichos mercados debido a los ajustes macroeconómicos del gobierno de “Juntos por el Cambio” que se visualiza en un fuerte aumento de tarifas, junto con cuestiones logísticas, tales como, flete, ingreso al mercado y costo de acarreo; así como la falta de políticas que le otorgan una total irregularidad al sistema comercial de sus productos (Tittonel & Giobellina, 2018).

La institución del biomercado y ferias temporales busca mitigar esta debilidad de las producciones sanas. Pero la intermitencia de las mismas, trasforman para gran parte de las y los consumidores, a los productos sanos en alimentos pintorescos de consumo esporádico dificultando su incorporación a una dieta habitual.

En lo que respecta al empleo, la actividad se encuentra ante una gran escasez en mano de obra, factor imprescindible en las quintas/huertas. Desde hace algunos años, la práctica de labores era fundamentalmente provista por personas del norte del país, que luego, con el paso del tiempo fue reemplazada por la comunidad boliviana establecida en la zona. En la actualidad esta mano de obra emigra a otros tipos de empleo, debido a que la remuneración obtenida no es suficiente para cubrir las necesidades básicas de las y los trabajadores, a pesar de la gran cantidad de empleo que demanda la actividad. Existe, además, el caso de productores que debido a continuos años de trabajo irregular decidieron optar por la alternativa de rentar lotes (Municipalidad de Rosario, 2016).

En referencia al tipo de trabajo aportado, el mismo tiene un escenario de pirámide invertida etariamente. Trabajan, por lo general, adultos mayores en mayor proporción que jóvenes. Debido básicamente a que en las sucesiones familiares no se continúa con la explotación que

realizaban sus madres y padres. Causas de esta ruptura generacional se identifica con la poca ponderación de la producción quintera, las aspiraciones personales de los sucesores y, fundamentalmente, a la desculturización y poca valoración social al trabajo de la tierra (Secretaría de Ambiente y Espacio Público, 2016).

En consonancia con Sánchez (2016), se espera que ante un mayor consumo de productos locales, se creen nuevos puestos de trabajo en la producción y elaboración de alimentos en los entornos cercanos a la ciudad o, por lo mínimo, que los existentes se revaloricen. El crecimiento del periurbano contribuye a mejorar la resiliencia climática de las ciudad a través de fortalecer, aumentar e integrar las zonas verdes urbanas y de agua a estos entornos, lo que tendrá impacto positivo en la contaminación, en la reducción del aumento de temperaturas y en la mitigación del efecto isla de calor que se da en la mismas.

Por ello, se visualiza la necesidad de que la adhesión a las políticas públicas ambientales y de promoción de la producción periurbana agroecológica, se impregnen con medidas que permitan que el empleo se cree en condiciones de trabajo decente, donde los derechos laborales sean plenamente reconocidos y asegurados (Bianchi & Szpak, 2016).

Con la descrita información, es posible señalar que la poca transparencia dentro de los mercados locales, la baja posibilidad de colocar sus producciones en el exterior y la escasez de mano de obra son tres situaciones problemáticas de no escasa importancia por las que atraviesa el sistema productivo del periurbano de la ciudad. Como tal, esta situación constituye una amenaza para la resiliencia de la ciudad y para su soberanía alimentaria.

5.3. EL NUEVO INSUMO DE LA HORTICULTURA ROSARINA

En la fabricación de cerveza, como en cualquier otra actividad productiva, se genera desperdicios. Alguno de ellos, pueden contener la potencialidad de reincorporarse al proceso productivo en cariz de subproducto.

En la producción cervecera un desecho con posibilidad de reutilización es el denominado bagazo de cebada. El cual, puede reutilizarse con múltiples fines. Existen antecedentes de su utilización para el consumo animal, como es el caso de la localidad de El Mezquital (México) o la reutilización por secado y pelletización como suplemento forrajero en Bariloche (Argentina), también es potencialmente utilizable para la generación de biogás (Ferrari, 2017).

Según el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el bagazo de cerveza puede estar compuesto de un 15 - 26% de proteínas y un 70% de fibras, que incluyen celulosa (entre 15.5 y 25%), hemicelulosa (28 a 35%) y lignina (aproximadamente el 28%). También puede contener lípidos (entre 3.9 y 18%, de los cuales el 67% son triglicéridos), cenizas (2.5 a 4.5%), vitaminas, aminoácidos y compuestos fenólicos. Entre los componentes minerales se cuentan el calcio, fósforo y selenio. Por ello, el bagazo de cerveza cuenta con un amplio abanico de destinos posibles (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2019), entre ellos: el consumo humano, la producción de energía por combustión directa, la producción de biogás por fermentación anaeróbica, la producción de carbón, su utilización como material adsorbente de tratamientos químicos, el cultivo de microorganismos y la obtención de bioproductos de fermentación.

El volumen de bagazo generado en la industria cervecera es aproximadamente de 600 gr por cada litro de cerveza elaborada; este subproducto requiere una disposición final en un vertedero o en un relleno sanitario, donde su descomposición de forma anaeróbica genera metano, un gas de efecto invernadero 25 veces más potente que el dióxido de carbono, que

además puede persistir durante varias décadas después de la eliminación de residuos, generando así un fuerte impacto sobre el ambiente (Ferrari, 2017).

Por esta razón, la utilización de bagazo como insumo para elaborar productos de consumo humano, es una propuesta sumamente oportuna y necesaria. El uso creciente de este subproducto tiene un impacto positivo y directo sobre las emisiones de las actividades humanas y la consecuente reducción de la contaminación ambiental. En cambio, el no aprovechar su potencial uso perpetua la mencionada enajenación sociedad/naturaleza y, adicionalmente, su eliminación conlleva un costo adicional y creciente para los productores de cerveza local quienes deben encargarse de su ubicación en distintos rellenos sanitario. Un material orgánico con tantas propiedades anida la posibilidad de formar parte por entero de un proceso de reactivación de sus componentes de manera que potencien el proceso productivo (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2019).

Como se explicitó, aprovechar el Bagazo es el puntapié inicial para encarar el desarrollo de procesos encaminados hacia una producción diferente que derive en la reincorporación de la materia prima “desechada” y en la generación de productos con agregado de valor.

Citadas potencialidades, auspiciaron un plan de acción tendiente a complementar los programas mencionados en el inicio de la sección número 5 con el objetivo de brindar apoyo a las y los productores del periurbano la ciudad, con la intención de fomentar la producción en estos espacios y aprovechar un residuo altamente contaminante.

A mediados de 2019 se propone la utilización del Bagazo como insumo a la producción hortícola del periurbano de la ciudad de Rosario. Desde la Secretaría de Ambiente y Espacio Público de la ciudad se pergeñó la realización de una prueba piloto en conjunción con una cervecería artesanal local, para que semanalmente entregue una determinada cantidad de bagazo de cebada.

La empresa productora informó que de cada cocción semanal se obtienen aproximadamente 500 litros de cerveza y 200 kg de bagazo que se ponen a disposición de la Municipalidad o de las y los productores para ser retirados. Este nuevo insumo es distribuido, a través de transportistas particulares, a 3 sistemas productivos (Maizares, Tolaba y al Centro Agroecológico Rosario) que forman parte del Cinturón Verde de Rosario (CVR).

El bagazo es percibido completamente gratis por las y los productores, lo cual, es una ventaja en lo que respecta a los costos de producción y un paso adelante en el camino sostenible. Anteriormente, la empresa productora de cervezas abonaba un servicio de traslado de residuos hacia el relleno sanitario. De ahora en adelante se ha visto desobligada de mencionado gasto al dejar a disposición de las y los productores hortícolas su retiro en la puerta de la fábrica.

En costo de transporte, desde la fábrica al periurbano, es de \$850 por viaje y, por el momento, corre a cargo de la Municipalidad Rosario, lo que constituye a futuro un punto de conflicto y representa un subsidio encubierto a las dos producciones: la cervecera y la agroecológica. Se comprende que en un contexto de crisis como el actual los fondos públicos dedicados al apalancamiento de la actividad son indispensables.

En lo que respecta a la utilización de este nuevo bio-insumo, David Maizares (uno de los productores que recibe el nuevo insumo) comenta que las primeras experiencias fueron netamente positivas. Cuenta que decidió esparcir el bagazo por la superficie e incorporarlo en las capas superficiales de suelo utilizando un implemento mecánico. Luego de 6 meses, reconoce importantes beneficios en la estructuración de suelo y una mejora marcada en las propiedades físicas de los primeros centímetros del mismo, una mayor porosidad, menor

amasado y mejor sostén de las raíces, son unos de los beneficios descritos (Maizanares, 2020).

En otro de los sistemas productivos, perteneciente a Aldo y Javier Tolaba, se lo mezcló con cama de pollo⁴. El producto final de esta mezcla fue semi incorporado al suelo en el momento de la siembra de cebolla de verdeo (*Allium fistulosum*) y puerro (*Allium ampeloprasum*) en almácigo. A la par se dejó un surco vecino sin la incorporación del bagazo compostado de manera de utilizarlo como testigo, para obtener datos comparativos al momento de la siembra. Los resultados fueron, en la sección en la que se introdujo al bagazo, un cultivo fortalecido de un alto valor proteico y una mejora en el suelo que permite hacer el trabajo más liviano, reduciendo así el uso de maquinarias para la preparación del terreno, con el evidente menor gasto en insumos fósiles (Dirección General de Innovación y Calidad Ambiental, 2020).

6. ACEITAR LOS ENGRANAJES

En el ámbito local, y si bien es cierto que Rosario ha iniciado este proceso, es menester el recupero de la ciudad perdida en el asfalto. Parque y espacios verdes deben ser re-concebidos. Esforzarse para realizar productos de manera diferenciada, abrirse a la información, camino por el cual se democratiza el consumo. Para esto es necesaria una transición social y económica en la que se torna indispensable:

1. Una nueva organización de los circuitos comerciales y mercados que integre a las y los pequeños productores.
2. La integración agroecológica de las fincas para reducir el uso de insumos agrícolas.
3. Transformar la lógica de las políticas públicas para favorecer estos procesos.
4. Valorizar el conocimiento de las y los agricultores para aplicarlo al manejo de los re-cursos naturales (Pengue, 2017).

Los retos de cara al proyecto para reutilizar el bagazo en Rosario son grandes y en esta etapa embrionaria las dificultades abundan, pero la existencia de tal, invita a la reflexión y al interrogante de: ¿cómo lograr realzar la producción del periurbano y aumentar su visibilidad en puntos de comercialización?, ¿cómo convertir a los productos agroecológicos en alimentos elegidos por la sociedad? El estado municipal es la entidad que articula las relaciones productor-cerveceros productor-agrícola. ¿Podría lograrse una simbiosis productor-productor con el retiro del estado?

Estos tres interrogantes conllevan la ventaja de estar mutuamente interrelacionados, su res-puesta común descansa en la piedra basal de toda sociedad humana, el conocimiento. No el conocimiento como saber netamente científico sino mejor como saber entrelazado, como intercambio científico y cultural/social.

Tal es así, que la primera pregunta se responde con la difusión de la labor de las y los agricultores, en sus valores éticos como productores. Esta difusión puede lograrse de diversas maneras como actualmente lo es el Biomercado, propuesta de la Municipalidad de Rosario para la promoción de los productos del periurbano y un espacio de convivencia y encuentro entre consumidores y productores en el marco de la economía social entendida como herramienta para la inclusión socio-laboral.

⁴ La cama de pollo (CP) es un residuo de la producción avícola de pollos parrilleros.

Para ello, es necesario ampliar las estrategias de difusión en lo respectivo a las ventajas ofrecidas por la producción del periurbano. Sería plausible de análisis para una futura implementación el ejemplo de entidades del resto del mundo. Un caso concreto es el “Centro de Educación Urbana sobre Agricultura Sustentable” (CUESA por sus siglas en inglés), organización sin fines de lucro en San Francisco, California. Este, ofrece dos programas de educación para jóvenes, diseñados para educar a la próxima generación de consumidores: *Foodwise Kids* y *Schoolyard to Market*. El primero, Programa Niños Conscientes de la Alimentación (*Foodwise Kids*) está dirigido a los estudiantes de primaria de escuelas públicas, allí entran en contacto con alimentos de alta calidad, pasean por el mercado, eligen el alimento y se les enseña a cocinarlos. Constituye una herramienta elemental para acercar el mercado de la agricultura a la sociedad. El segundo programa, “De la escuela al mercado” (*Schoolyard to Market*) está dirigido a reconectar a las personas con los procesos naturales y los productos generados en la ciudad, es un programa en el cual se imparten enseñanzas en jardinería para estudiantes donde aprenden a cultivar alimentos (INTA, 2020).

Estos programas permiten la difusión sobre la conciencia alimentaria, sobre cómo revalorizar la producción de alimentos y cómo cambiar el sistema alimentario. Por lo tanto, se constituyen como guías posibles para resolver el primer y segunda interrogante.

La tercera respuesta es consecuencia de las anteriores, esto se debe a que con una redirección en la educación en vistas que los beneficios de articular estos circuitos son de una fortaleza enorme, sumado a una ciudadanía comprometida, el estado municipal puede incentivar la actividad destinando fondos para la concreción de los proyectos, en el caso de la distribución del bagazo como insumo gratuito, asumir el costo de su logística. Aceitar su funcionamiento e informar a sus participantes y a la comunidad en su conjunto, proporciona las herramientas para alcanzar niveles de demanda superiores a los de hoy día. Con una demanda social superior, la articulación puede pasar a ser una necesidad ineludible para las y los productores tanto cerveceros como hortícolas. La mayor información de las y los consumidores y la presencia reguladora del estado, puede configurar un elemento de cohesión de gran intensidad que garantice el buen funcionamiento de la cadena.

7. REFLEXIONES FINALES

En las páginas anteriores se expuso cómo la soberanía alimentaria, la puesta en valor del trabajo y el respeto a la biodiversidad se constituyen como pilares fundamentales a erigir en una nueva construcción social.

Buscando encarnar esos preceptos, se presentó el periurbano de Rosario y las políticas dirigidas al fortalecimiento de sus actividades ecológicas e inclusivas, sosteniendo la tesis de que ante la nueva edificación requerida para enfrentar el Antropoceno, cobra relevancia las acciones de los niveles estamentales municipales. Sabiendo a estos, como estratos gubernamentales que poseen una sensibilidad superior a permeabilizar las demandas sociales y de vislumbrar oportunidades regionales (Martin, 1992).

Indefectiblemente, el caso de la ciudad de Rosario es un reflejo de las situaciones que enfrentan otros centros urbanos. Esto es así, tanto en la potencialidad de llevar a cabo sus propias políticas ambientales, como de sus límites ante la disponibilidad de recursos para profundizarlas.

Queda a la vista, que si el cambio climático y la ascendente marginalidad social ponían en jaque la esencia histórica del medio urbano, el actual escenario pandémico cataliza y acelera este proceso.

El agotamiento del proceso económico actual invita a repensar el camino transitado. La reflexión puede centrarse en una manera de producir alternativa y diversificada, en garantizar una alimentación adecuada, en reducir el despilfarro, en demostrar que la humanidad y el mundo que lo rodean permanecieron desconectados por demasiado tiempo y que las interacciones de hoy, y hacia el futuro, deberán adoptar un enfoque que cuestione la relación sociedad/naturaleza y los modelos de desarrollo, entre muchas otras. Pero ninguna de estas cuestiones, escaparán o evitarán un análisis de lo urbano.

Las personas no viven juntas porque sean parecidas, sino porque se necesitan mutuamente. Volver la mirada hacia la relación de las ciudades y sus márgenes, proporcionará una estrategia adecuada para abordar acciones que mejoren la resiliencia de cada centro urbano que se explore y de propiciar estilos de empleos diferentes e inclusivos.

Regalar al olvido la tradición hortícola del periurbano de la ciudad es un ejemplo de la desconexión del ser humano y su medio, no solo con su medio, sino con las personas cuya labor es ignorada o desvalorizada. Una economía ecológicamente racional e inclusiva es el modelo que permite aliviar las debilidades estructurales y riesgos inherentes del sistema de mercado, las externalidades, su dependencia de la energía fósil y la preponderancia del crecimiento como objetivo económico y político.

Se busca señalar una dificultad y una esperanza. Es evidente que proyectar a futuro la creación de este tipo de empleo en gran escala, hasta hace relativamente muy poco, se volvía dificultoso. Dicha cuestión puede verse alterada por el actual escenario pandémico, el aumento de la marginación que dicho contexto traerá aparejado y la necesidad de que las ciudades sean capaces de proveer sus propios suministros para afrontar futuros desafíos, de los cuales la pandemia podría significar el primero, construyen una oportunidad para estos empleos. De todas formas, si se mantienen las tendencias de la pre-pandemia, léase, pobre proyección de empleo a gran escala en el periurbano, no por eso debe negarse su aporte y minimizar su análisis ya que es una posibilidad y, una posibilidad, supera con creces a la nada. Al hablar de un puesto de trabajo no estamos hablando sólo de un número estadístico, más bien, de alguien que percibe un ingreso que antes no percibía.

Siguiendo a Svampa (2020), la propuesta es articular justicia social y justicia ambiental, la cual, hoy cobra mayor relevancia porque nos percibimos como seres vulnerables. Quizá, sea momento de escuchar a las economistas populares y feministas, quienes plantean un cuestionamiento al paradigma de la modernidad que se asienta sobre la división sociedad/naturaleza, el modelo del homo-economicus, destinado a controlar y destruir a la naturaleza. Colocar en el centro las relaciones de interdependencia con la naturaleza (eco-dependencia) significa que el objetivo de la economía no es la reproducción del capital, sino el sostenimiento de la vida.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Andrade, F. (2016). *Los desafíos de la agricultura*. Acasuso: IPNI.
- Andrago, L. (2013). ¡Una nueva política para el campo! En *Alternativas al capitalismo/colonialismo del siglo XXI*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg/ Abya Yala.
- Astarita, R. (2004). *Valor, mercado mundial y globalización*. Ediciones cooperativas.
- Banco Mundial(2020).Argentina, datos. Recuperado el 27 de Marzo de 2020, de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=AR>
- Bianchi, E., & Szpak, C. (2016). Empleo verde: el rol del estado y las empresas ante el cambio climático. En SELA, *Las políticas de comercio y competencia para América Latina*. Caracas.
- Citadinni, R. (2016). Agroecología , los desafíos. (I. N. (INTA), Entrevistador).
- Cueva, J. (2013). ¡Una nueva política para el campo! En *Alternativas al capitalismo del siglo XXI* (págs. 277-304). Quito: Fundación Rosa Luxemburg.
- De Marco, M. Á. (2016). *Sistema portuario, desarrollo y federalismo en la Argentina*. Rosario.
- Delgado, M. F. (2013). Seguridad y soberanía alimentaria en Argentina. *Asunto N° 259*, 201-218.
- Dirección General de Innovación y Calidad Ambiental de Rosario . (2020). *Informe Bagazo*. Rosario.
- Donato, V. (2007). Políticas públicas y localización industrial en Argentina. *Observatorio iberoamericano, Año 1 - Nro. 0*, 355-387.
- FAO. (2015). *Orgaización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. Recuperado diciembre de 2019, de <http://www.fao.org/ag/agp/greenercities/es/CMVALC/rosario.html>
- Ferrari, L. J. (2017). Reutilización de bagazo. *Presencia, Vol. 35*, 43-46.
- Giglio, N. (2006). *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después*. CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos.
- Harvey, D. (2005). *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal, S.A.
- Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes*. Madrid: Askal.
- Herrero, A. (2012). Ecofeminismos: apuntes sobre la dominación gemela de mujeres y naturaleza. *Ecología Política*, 20-28.
- Ibáñez, M. R. (2013). Resignificando la ciudad colonial y extractivista. En G. P. Desarrollo, *Alternativas al capitalismo/colonialismo del siglo XXI* (págs. 225-259). Quito: Rosa Luxemburg/Abya Yala.
- INTA. (2 de Marzo de 2020). *MOOC: agroecología*. Recuperado el Abril de 2020, de <https://mooc.inta.gob.ar>
- Jiménez Herrero, L. M. (2012). La sostenibilidad como oportunidad ante la crisis: Economía verde y empleo . *Ecosistemas humanos y biodiversidad*, Vol. 23, 42-53.
- Lacoste, Y. (2005). *Geopolítica: la larga historia del presente*. Madrid.

- Lattuca, A. (2012). La agricultura urbana como política pública: el caso de la ciudad de rosario. *Agroecología*, 97-104.
- Leff, E. (2003). La ecología política en América Latina. Buenos Aire: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Leff, E. (2016). Ecofeminismos: el género del ambiente. *Polis*, 1-9.
- Lezama, J., & Dominguez, J. (2006). Medio ambiente y sustentabilidad urbana. Papeles de Población No. 49.
- Maizanares, D. (25 de enero de 2020). (F. Budassi, Entrevistador).
- Martinez, A. (2013). Horizontes de transformación del movimiento urbano popular. *Territorios en disputa. Contrapunto, Vol 3, 95-101*.
- Martínez-Alier, J. (2003). Ecología industrial y metabolismo socioeconómico. *Economía industrial*, 1-12.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Programa recuperación de residuos. Obtenido de de <http://www.alimentosargentinos.gov>
- Municipalidad de Rosario. (1998). *Plan Estratégico Rosario*. Rosario.
- Municipalidad de Rosario. (2016). *Proyecto de Producción sustentable fruti-hortícola en CVR*. Secretaría de Ambiente y Espacio Público, Rosario.
- Municipalidad de Rosario. (2019). *Plan de negocios agroecológico*. Rosario.
- Nación, Ministerio de Salud de la. (2015). *Tercera Encuesta Nacional de Factores de Riesgo para Enfermedades No Transmisibles*. Buenos Aires.
- Parker, R. E. (1999). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Barcelona: Serbal.
- Pengue, W. (2004). Producción agroexportadora e (in)seguridad alimentaria:el caso de la soja en Argentina. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, Vol 1, 46-55.
- Robbins, P. (2012). *Political ecology: a critical introductions to geography*. Wiley-Blackwell.
- Sanchez Salgado, R. (2015). Agricultura sustentable y sus posibilidades en relación con consumidores urbanos. *Estudios sociales*, Nro 4.
- Sánchez, A. B. (2016). Empleos verdes para un desarrollo sostenible:el caso español. Madrid: Paralelo Edición, S.A.
- Santiago, G. (2008). *Intensidades filosóficas*. Buenos Aires: Paidós.
- Secretaría de Ambiente y Espacio Público de Rosario. (2016). *Informe Cinturón Verde Rosario*. Rosario.
- Sen, A. (2001). *La Desigualdad económica*. Fondo de cultura económica.
- Tittonel, P., & Giobellina, P. (2018). *Periurbanos hacia el consenso: ciudad, ambiente y producción de alimentos*. Buenos Aires: INTA.
- Toledo, V. (2013). El metabolismo social: una nueva teoría socioecológica. *Relaciones*, Nro 136, 41-71.

LAS CAPACIDADES DEL ESTADO Y SU IMPLICANCIA EN LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

LOS RÉGIMENES ESPECIALES DEL SIPA Y SUS EFECTOS EN LA SUSTENTABILIDAD DEL RÉGIMEN PREVISIONAL

Federico Hoffmann

Docente a cargo de la Comisión: **Lic. Pablo Gorbán**

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los regímenes previsionales especiales y sus efectos en la sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, a través de una mirada de la conformación de la agenda pública y los grupos de interés. Se aborda la investigación utilizando técnicas de carácter cualitativo y cuantitativo. Se realiza una reseña histórica sobre la evolución de los regímenes especiales haciendo hincapié en las reformas y contrarreformas que tuvieron a lo largo del tiempo. Se destaca el rol que ha tenido el Poder Judicial y su poder para mantener en vigencia a los mismos, sobre todo en los últimos cincuenta años. Esto se debe, principalmente, a la capacidad de veto que posee en la planificación y ejecución de las políticas públicas. Se describen las principales características e indicadores de los regímenes especiales existentes en la Argentina, y se estima el resultado económico del régimen previsional asociándolo a la suerte financiera de los regímenes especiales. Se concluye que la incidencia de los regímenes especiales en el déficit del sistema no es significativa. Sin embargo, su justificación para intentar mitigarlos o eliminarlos está dado más por los criterios de equidad, solidaridad y capacidad contributiva.



I. INTRODUCCIÓN

El Sistema Previsional gestionado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) ha tenido en los últimos años importantes avances en lo que hace a la extensión de su alcance, pasando el gasto de representar el 4,8% del PIB en 2007 al 7,8% del PIB en 2018. Sin embargo, esto no fue acompañado por un aumento de los recursos propios en la misma magnitud. Esto ocasionó que en los últimos años haya un incremento de los aportes adicionales del Estado, vía contribuciones figurativas, con el fin de cubrir las prestaciones del sistema. Asimismo, el cese en la detracción de la masa bruta coparticipable con destino a la ANSES y la unificación de las alícuotas de las contribuciones patronales con la detracción de una fracción de la remuneración bruta para el cálculo de la base imponible para cotizar las contribuciones patronales permiten pronosticar una merma de los ingresos previsionales futuros, generando la necesidad de una mayor cantidad de aportes del Tesoro.

El sistema previsional en nuestro país es de reparto y presenta actualmente el criterio de gestión y de pago de caja única. Significa que los distintos regímenes previsionales (régimen general, diferenciales, especiales, ex cajas provinciales transferidas, etc.) del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) comparten la misma fuente de financiamiento para su pago. Esto, en un contexto en que los diversos regímenes previsionales especiales existentes en la Argentina se caracterizan, en comparación al régimen previsional general, por incluir condiciones de acceso a las prestaciones más benignas (reflejados en una igual o menor edad de retiro y años de aportes necesarios) y mejores tasas de sustitución (establecidos por un cálculo más favorable del haber inicial y de la movilidad, generalmente asociadas a los ingresos de los trabajadores en actividad y normalmente sin tope en la prestación del haber).

Dicha situación, en la medida en que estén dadas las condiciones, puede atentar contra la sostenibilidad de cada uno de los regímenes especiales y sus desequilibrios financieros siendo finalmente cubiertos por los recursos del régimen general o por aportes adicionales del tesoro. Esto puede llevar a situaciones de inequidades, tensiones y pujas sectoriales por los recursos entre grupos pequeños, pero fuertemente organizados en desmedro de sectores amplios y heterogéneos. En el caso particular del Poder Judicial, el más antiguo de los regímenes especiales vigentes, esta particularidad se acentúa al representar un colectivo que, en su mayor parte, está exento del pago del impuesto a las ganancias.

El régimen previsional argentino, si bien tuvo una temprana y alta cobertura, en sus orígenes se caracterizó por la existencia de ciertos privilegios prestacionales asociados a una élite gobernante o a trabajadores en actividades estratégicas que incluso hoy establecen cierta presión para el mantenimiento de dichas prerrogativas. Con el objetivo primario de mejorar la sustentabilidad del sistema previsional han sido varios los intentos a lo largo de la historia en la Argentina de limitar o eliminar este tipo de regímenes. Entre las normativas para ordenar y restringir este tipo de beneficios se pueden mencionar, entre otros, la Ley N° 18.037 de 1968, el Decreto N° 78/1994 y la Ley N° 25.668 de 2002. Sin embargo, resultaron en su mayoría intentos fallidos tanto por la inadecuación de los mecanismos utilizados a tal efecto, no tener en claro los marcos normativos que lo regulan, como por los elevados niveles de litigiosidad que generaron y el poder de presión política que han podido ejercer algunos grupos de interés beneficiados por ellos. Adicionalmente, la opacidad de datos que presenta el régimen previsional en cuanto al financiamiento y las transferencias de recursos y subsidios cruzados implícitos entre sus distintos regímenes dificulta el acceso a la información útil para mejorar las capacidades del Estado en las distintas etapas del proceso de formación de las políticas públicas con el fin de establecer un régimen previsional público, universal, integral, solidario y de reparto sustentable en el tiempo conforme a lo establecido

por la ley previsional vigente. Asimismo, la fragmentación institucional de las funciones vinculadas a la Seguridad Social en todos sus niveles: ANSES, Superintendencia de Servicios de Salud, Ministerio de Producción y Trabajo, Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Cajas Previsionales Provinciales, entre otros, tiende a agravar el problema.

En este sentido es importante investigar: ¿Cuáles son los elementos políticos, sociales y económicos que determinaron la existencia de regímenes especiales en la Argentina? ¿Qué características estructurales y particulares presentan los beneficiarios de estos regímenes? ¿Qué aspectos problemáticos conlleva la permanencia de estos en el tiempo? ¿Cuál es el grado de sustentabilidad financiera que presentan dichos regímenes especiales? ¿Cuál es la situación financiera de ANSES en el último decenio? ¿Qué grado de representatividad tienen los regímenes especiales a la hora de explicar el funcionamiento financiero del SIPA en 2018? ¿Si la permanencia de los mismos tiene incidencia negativa en la sustentabilidad del régimen previsional en su conjunto, qué elementos específicos deben tenerse en cuenta a la hora de establecer una política que tenga como fin limitarlos y que implique una mejora en los resultados económicos del sistema?

Los regímenes previsionales especiales han mantenido vigencia en nuestro país porque los mismos generan beneficios hacia grupos de interés fuertemente cohesionados, no tanto en la etapa pasiva de su trayectoria laboral, sino cuando se encuentran en actividad, como trabajadores que cumplen funciones en sectores considerados social, política y/o económicamente estratégicos. Dichos regímenes, con los actuales criterios de financiamiento y acceso a las prestaciones, parecieran no ser sustentables en el tiempo, generando un mecanismo implícito de subsidios cruzados de carácter regresivo cuyo aporte termina siendo financiado por el régimen general o por los aportes del tesoro nacional. No obstante, el desequilibrio financiero que puede llegar a presentar el régimen previsional en la actualidad y en el futuro no está plenamente explicado por la permanencia de dichos regímenes.

II. MARCO TEÓRICO

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la Seguridad Social es un derecho humano definido como el conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de la vida. Comprende las prestaciones familiares y por hijo; las prestaciones de desempleo; las prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional; las prestaciones de enfermedad; las prestaciones de protección de la salud; las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes. En un sistema de protección social, estas contingencias se gestionan mediante una combinación de regímenes o programas contributivos (seguro social) y de prestaciones no contributivas financiadas mediante impuestos, incluida la asistencia social (OIT, 2017). Asimismo, la previsión social es un sistema de seguro social que se impone obligatoriamente a todos los trabajadores con la finalidad de protegerlos, también a sus dependientes, contra eventualidades como la pérdida de sus condiciones de trabajo por accidentes, enfermedades, vejez o muerte (Pérez y Soto Domínguez, 2012). Mientras que la seguridad social busca abarcar a todo el ciclo de vida de la población y tiene una serie de instrumentos para reducir o prevenir vulnerabilidades, el concepto de previsión social se basa sustancialmente en los seguros sociales cubriendo a una determinada población en un momento específico de la vida.

En lo que respecta a la previsión social en la Argentina, ANSES (2011) viene asumiendo que es el Sector Público el que debe adjudicarse un papel clave al relacionar a los trabajadores

en su etapa activa con su etapa pasiva, debido a que existen circunstancias que dificultan el hecho de que los mismos acumulen fondos para la vejez. Asimismo, en 2016 se sancionó la Ley N° 26.270 que creó el Consejo de Sustentabilidad Previsional y que tiene a su cargo la elaboración de un proyecto de ley que contemple un nuevo régimen previsional de carácter universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto para su posterior remisión por el Poder Ejecutivo Nacional a consideración del Honorable Congreso de la Nación. El plazo para cumplir con su cometido son tres años a partir de la entrada en vigencia de la ley. Es por ello que se puede inferir que las características de que el régimen previsional esté administrado a través del Estado, sea de reparto y tenga a la equidad como uno de los principios fundamentales trascienden las ideas de un gobierno en particular, pudiéndosela considerar como una política de estado.

El SIPA es administrado por el Sector Público Nacional (SPN) y contiene a una multiplicidad de regímenes previsionales. El más relevante en cuanto a la cantidad de aportantes y beneficiarios es el régimen general que abarca a los aportantes del Sector Privado sin Enseñanza, al Sector de Enseñanza Privada y al SPN y de las provincias que transfirieron sus cajas previsionales. Luego se encuentran los aportantes a regímenes diferenciales para el sector de la Construcción y Trabajo Agrario, entre otros. Asimismo, los trabajadores Docentes No Universitarios, del Poder Judicial, de Luz y Fuerza, del Servicio Exterior de la Nación, Docentes Universitarios, Investigadores Científicos y Técnicos, y del Yacimiento Carboníferos de Río Turbio están enmarcados en diferentes regímenes especiales. Finalmente, se encuentran los regímenes de Policías y del Servicio Penitenciario de las Provincias Transferidas (MTESS, 2018).

En líneas generales, los regímenes especiales brindan a estos colectivos de trabajadores una protección social a la vejez de mejor calidad ya sea por los requisitos y condiciones de acceso y/o por las características propias de la prestación. Chirinos (2016) sostiene que su justificación se basa en las características especiales y únicas de ciertas actividades, generalmente consideradas social y políticamente relevantes, que requieren en el sector activo comprendido, una capacidad especial y una dedicación exclusiva y de tiempo completo, muchas veces desempeñando tareas al máximo nivel en los tres poderes del Estado. Micale (2013) agrega que la necesidad de garantizar determinados beneficios a quienes operan políticas estratégicas desde el Sector Público ha justificado la consideración de tales tratamientos especiales. Como contraprestación, en general, se les impone una alícuota para el pago de aportes personales más gravosa que el régimen general.

Son los organismos multilaterales como la OIT (2002), el Banco Mundial (BM) (2017), o el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Heller, 2017), entre otros, actores críticos de estas prestaciones. Son varios los cuestionamientos que se les realiza. En primer lugar la debilidad de los fundamentos que justifican la vigencia y aplicación de los mismos para determinados colectivos de trabajadores, lo cual genera fuertes críticas desde la perspectiva del principio de equidad que debiera sustentar y orientar cualquier sistema de protección social. Dependiendo de los regímenes especiales que se traten, se puede inferir por una parte un nivel de prestaciones muy elevado en comparación con las otorgadas por el régimen general que en simultáneo padece de insuficiente cobertura para una porción importante de la población. Por otra parte, se observa escasa proporcionalidad entre el nivel de beneficio que se recibe y el esfuerzo contributivo asumido. A esto se suman las dificultades detectadas en relación a la sustentabilidad financiera actual y/o futura de algunos de los regímenes especiales vigentes.

Dichos regímenes especiales no deben confundirse con los regímenes diferenciales cuyo objetivo es la adecuación de la cobertura por vejez a las diversas situaciones que está expuesto el trabajador durante su vida laboral, sea por desempeñarse en tareas que implican riesgos, o porque sus exigencias son causa de agotamiento y vejez prematura, o

por prestar servicios bajo condiciones desfavorables. Es por ello que a fin de proteger al trabajador el sistema previsional adopta el mecanismo de reducción en las exigencias de tiempo de servicios y/o edad requerida para acreditar el derecho a la prestación (Sánchez, 2007). Estos requisitos –uno o ambos- siempre son menores a los del régimen general. Sin embargo, el cálculo del haber de la prestación es el mismo que el de dicho régimen común (MTESS, 2002). Muchas veces se ha pretendido asimilar erróneamente los regímenes especiales con las jubilaciones de privilegio —aquellas que establecen prerrogativas a favor de personas o grupos de funcionarios que resultan injustificadas y francamente discriminatorias respecto de los afiliados al régimen general—, lo que ha profundizado la confusión (Micale, 2013). Si bien aún subsisten las prestaciones adquiridas a la fecha de su sanción, este trabajo no toma en cuenta el análisis de estas ya que no se producen nuevas altas al ser derogadas en 2002.

Si bien existen otros regímenes previsionales vigentes que también se denominan “especiales” tampoco son incluidos en este estudio porque no comparten las particularidades enunciadas precedentemente -haber calculado en función de un porcentaje de la remuneración y movilidad especial-. Se distinguen del general porque se estructuran en un sistema de cotizaciones fijas y, comparativamente más bajas que las del régimen general, aunque las prestaciones previsionales luego se otorguen según los requisitos y pautas del régimen de jubilaciones ordinarias (general). Entre ellos podemos citar las Leyes N° 25.239 (empleados del servicio doméstico), 24.977, 25.239 y 25.865 (Régimen Monotributo). También se pueden considerar como regímenes previsionales especiales las prestaciones que cubren al personal de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de la Seguridad Nacional y las cajas de previsión no transferidas a la ANSES para empleados públicos. Sin embargo, no se tendrán en cuenta dado que las mismas tienen sus propias instituciones a cargo y ANSES no es el órgano administrativo que otorga dichos beneficios, regula los aspectos procesales administrativos, recepciona los aportes y contribuciones, etc. En síntesis, solamente se consideran para este estudio los regímenes especiales de: los trabajadores del Poder Judicial (Ley N° 24.018), Servicio Exterior de la Nación (Ley N° 22.731), Luz y Fuerza (Res. MTEySS N° 268/09), Docentes no universitarios (Decreto N°137/05), Docentes Universitarios Nacionales (Ley N° 26.508), Investigadores, Científicos y Tecnológicos (Decreto N°160/05) y Yacimiento Carbonífero de Río Turbio (Decreto N° 1.474/07).

Desde el punto de vista actuarial, un régimen previsional se encuentra en equilibrio financiero si el valor actual de todo el gasto futuro más la reserva inicial $t = 0$ es igual al valor actual de todo el ingreso futuro del régimen en un determinado momento (Cichon, 2006).

$$(1) R_0 + \sum_{i=0}^{\infty} css_i * w_i * L_i * r_i = \sum h_i * P_i * r_i$$

Donde:

$i = 0, \dots, 4$ denota los años

R_0 es la reserva inicial

css_i es la tasa de cotización al salario cobrada en el año i

w_i es el salario imponible promedio percibido en el año i

L_i es el número de aportantes en el año i

r_i es la tasa de descuento en el año i

h_i es el haber promedio percibido en el año i

P_i es el número de pasivos (jubilados y pensinados) en el año i

En un sistema de reparto puro los aportes de los cotizantes activos se destinan a cubrir las prestaciones de los pasivos actuales. En un régimen ya maduro el equilibrio financiero se debe verificar igualando los ingresos con los egresos del sistema cada año.

$$(2) \quad css_t * w_t * L_t = h_t * P_t$$

A modo de ejercicio es interesante determinar la tasa de contribución que determina el equilibrio financiero de un sistema de reparto puro sin ingresos adicionales provenientes de impuestos, rentas de la propiedad y aportes del tesoro.

$$(3) \quad css^* = \frac{hl}{wt} * \frac{P_t}{L_t}$$

$$(4) \quad css^* = TS * TD$$

Donde:

TS es la tasa de sustitución, medida por la relación entre el haber promedio y el salario imponible promedio.

TD es la tasa de dependencia, medida por la relación entre los beneficiarios del sistema (pasivos) y los activos cotizantes.

Mientras más alta sea la tasa de sustitución (mayores haberes o salarios más bajos) las cotizaciones a la seguridad social deberían estar presionadas al alza. Asimismo, la relación de dependencia del sistema también es un aspecto importante del financiamiento. Mientras más alta sea esta proporción, mayores tendrán que ser las contribuciones a la seguridad social o más trabajos será proporcionar beneficios (desde el punto de vista de mayores haberes o mayores prestaciones) en un sistema financieramente equilibrado (Gillion, 2000).

En los procesos de formulación de las políticas públicas la formación o configuración de la Agenda Pública es la primera de las cinco etapas establecidas por Howlett y Ramesh (2009). Se refiere al proceso por el cual el gobierno toma conocimiento para intervenir en un determinado problema. El trabajo en esta fase incidirá posteriormente en las cuatro etapas siguientes del ciclo político que son: la formulación propia de las políticas, la toma de decisiones, la implementación de las políticas y sus respectivas evaluaciones.

Los actores sociales que participan en la agenda pública suelen ser un factor clave y decisivo en la formulación de las políticas públicas ya que los problemas y las prioridades se construyen en el marco de una estructura social y la capacidad que presenta el Estado para afrontarlos muchas veces es limitada. Sin embargo, no todos los interesados tienen igual representación u organización en el proceso; los mismos recursos, información y conocimientos para interceder o persuadir; ni juegan con las mismas reglas. Por lo que el proceso de formulación tiende a ser restringido en cuanto a la participación equilibrada de los agentes e institucionalizarse alrededor de un número relativamente reducido y predecible de actores denominado "sub-gobierno". Por lo tanto, es el Estado el que debe quedar a cargo de la agenda formal. Esto es, la identificación de los problemas, las prioridades y preocupaciones de la comunidad en general (Elder y Cobb, 1984). Además, en una situación de asignación de recursos limitados o de aplicación de políticas *rent-seeking* la solución para un grupo puede suponer un problema para otro. En un gobierno cuyo objetivo es establecer criterios de equidad o elementos que mejoren la distribución progresiva del ingreso se profundiza aún más la necesidad de intervención por parte del Estado.

Lindblom (1991) entiende por actividades de grupo de interés todas las interacciones a través de las cuales los individuos y grupos privados, sin autoridad gubernamental, pretenden influir en las políticas públicas, junto con las interacciones e influencia de los

funcionarios del gobierno que pueden ir más allá del uso directo de su autoridad o su situación de privilegio. Asimismo, las elites son definidas como un grupo reducido de personas (famosos, decisores de políticas públicas, lobistas, periodistas, empresarios y líderes de los grupos de interés) en relación al número de ciudadanos, con un control de influencia y poder político muy desproporcionado. La influencia de los grupos de interés puede ser a través de:

- La persuasión: los grupos de interés desarrollan muchas veces una gran habilidad para clarificar, articular, estudiar y presentar los temas de manera consistente.
- La reglamentación: se basa en la necesidad de buscar soluciones más interactivas que analíticas. Para este caso no importa tanto la opinión pública sino la capacidad de identificar al líder del grupo de interés que se percibe como representante con derecho.
- La entrega del voto: los grupos de interés pueden llegar a tener la habilidad para influir en las elecciones y conceder el voto. Para este caso es clave identificar si dichos grupos de interés persiguen un objetivo concreto o múltiples objetivos, y también si desean perdurar en el tiempo y mantener una relación duradera con los decisores de política.
- El apoyo a las campañas electorales: los grupos de interés pueden tener una mayor incidencia aportando fondos para la campaña que a través de la promesa de votos de los miembros de dichos grupos.
- Los mismos líderes de los grupos de interés pensados como élite

Si bien Lindblom (1991) determina que el accionar de los grupos de interés cumple un rol indispensable también puede derivar en una serie de problemas adicionales. Uno de ellos es la posibilidad de ser una fuente de desigualdad política. Si bien el voto se reparte equitativamente no todos los elementos de control (recursos, conocimiento, capacidad de organización) están distribuidos igualmente como ya se adelantó. El trabajo de Elder y Cobb, (1984) explica que, si bien los jubilados forman un segmento grande y creciente de la población y tienen una tasa media de votación alta, presentan una heterogeneidad de intereses que dificulta su organización. Su fuerza sólo puede consistir en la capacidad para impedir que ciertas propuestas de cambio de política consigan tener acceso a la agenda, esto es a lo sumo mantener el statu quo. Si bien esto es cierto para el colectivo de los jubilados en general, existen subgrupos de (potenciales) beneficiarios que ejercen el mayor grado de presión en el momento en que se encuentran activos, dado que se presentan con una mejor organización y/o un mayor poder dado el papel que pueden jugar en sectores claves de la economía, de la política o de la sociedad. Adicionalmente, la investigación de Vinyard (1976) mencionada en la publicación de Elder y Cobb (1984), sostiene que, normalmente, son los grupos privilegiados de jubilados los que tienden a movilizarse más, los que se han organizado de manera más eficiente, o los que pueden provocar que la conformación de la agenda pública se encuentre sesgada a favor de estos por sobre los menos favorecidos.

Un segundo problema es la tendencia a la subordinación del interés común frente al interés particular. Si bien en muchas oportunidades no se puede determinar la política inequívocamente óptima que mejore la situación de todos los actores, se deben establecer pautas de selección sobre qué grupo saldrá beneficiado y cuál perjudicado. Esta situación se acentúa en la medida en que aumenta la probabilidad de establecer mecanismos de subsidios cruzados de carácter regresivo. El criterio de la mayoría y del interés público son pautas que tiene el Estado para alivianar esta problemática. No obstante, hay que tener en cuenta también el fomento a la diversidad de intereses, opiniones y actividad y el apuntalamiento a las minorías y a los sectores vulnerables. Para el caso de nuestro país los problemas de selección y control se profundizan aún más por la ausencia de series estadísticas públicas y confiables en el tiempo que permitan tener un mayor grado de conocimiento sobre la materia. Recién en 2017 el Boletín Estadístico de la Seguridad Social

(BESS) de la Secretaría de la Seguridad Social (Ministerio de Salud y Desarrollo Social) publica información sobre los regímenes especiales de forma periódica.

Por último, está la posibilidad del frenar la política o ejercer el poder de veto por parte de las elites o de los mismos grupos de presión que pueden aplicar este derecho a través de su influencia sobre funcionarios públicos o instituciones a cargo de las políticas. Si bien el mismo está condicionado en la independencia y el control de los poderes, su uso también puede atentar contra el poder democrático. En nuestro país, la situación para el caso del régimen especial de judiciales se agrava cuando dichos decisores de políticas públicas actúan en simultáneo como parte de los grupos de interés, decisores y jueces, propiamente dichos.

Como contraposición Theda Skocpol (1989) trabaja sobre el concepto de "autonomía del Estado". Establece que los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos sin que sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad. Como referencia toma la investigación de Hugh Heclo sobre la política de asistencia a las personas en edad de jubilarse en Gran Bretaña y Suecia. En dichos países los funcionarios públicos han efectuado, de forma constante, aportaciones más importantes al desarrollo de la política social que los partidos políticos o los grupos de interés. Sostiene que esto se debió en parte a la conformación de un Estado burocrático y centralizado desde la época preindustrial y predemocrática. En comunión a estas ideas, Mesa-Lago (1986) cita el trabajo de investigación sobre la protección social en Brasil realizada por James Malloy en 1979 para apuntar que el Estado puede no ser un simple receptor de las presiones de los grupos de interés sino también ejercer su propia iniciativa en la conformación de la agenda pública utilizando la seguridad social como instrumento para cooptar, neutralizar y controlar a dichos grupos a fin de mantener determinado orden social. Sin embargo, Mesa-Lago concluye que la incidencia de los grupos de interés, en los países de América Latina que iniciaron tempranamente políticas previsionales, ejercieron presión sobre el Estado – a veces aliados con los partidos políticos- para obtener concesiones de seguridad social. Agrega que los grupos de interés en estos países se encontraban en tareas ocupacionales estratificadas basadas en la tenencia de las armas, la administración del gobierno, la escasez de sus calificaciones en el mercado laboral y la organización sindical. Finalmente sostiene que varios estudios sobre países de la región muestran que, en general, mientras mayor sea el poder del grupo de presión, se recibirá una cobertura más temprana y más completa, prestaciones más generosas y medios de financiamiento más ventajosos. Arza (2010) concluye que, en el caso argentino, ambas dinámicas parecen haberse retroalimentado: el desarrollo 'desde abajo', establecido por los grupos de interés, no era independiente de la estrategia 'desde arriba', determinado por los que administraban el Estado en distintos momentos de la historia.

El Objetivo general del trabajo de investigación es analizar los regímenes previsionales especiales a través de una mirada de los grupos de interés que lo conforman y los efectos que generan los mismos en la sustentabilidad del SIPA en la actualidad.

Objetivos específicos

- Describir la conformación de los regímenes previsionales especiales en la Argentina, analizando las reformas y contrarreformas que se establecieron desde su conformación hasta la actualidad.
- Determinar qué aspectos problemáticos conlleva la permanencia de los regímenes especiales en la Argentina haciendo hincapié en mejorar las capacidades del Estado y los actores que entran en juego, con el fin de contrastar ciertos desequilibrios de los grupos de interés beneficiados.

- Enunciar el marco legal, los requisitos de acceso, el nivel de los beneficios y los principales indicadores de los diversos regímenes especiales que existen en la Argentina.
- Identificar el resultado financiero de ANSES para el período 2007 – 2018.

Metodología de trabajo o diseño de la investigación

La metodología de trabajo para dicha investigación tendrá tanto un abordaje de tipo cualitativo como cuantitativo. Se analizará la bibliografía sugerida por la cátedra y se incorporarán al análisis otros trabajos de investigación en la materia. Se realizará una reseña histórica sobre la evolución de los regímenes especiales haciendo hincapié en las reformas y contrarreformas que tuvieron las mismas a lo largo del tiempo. Posteriormente, se describirán las principales características e indicadores de los regímenes especiales existentes en la Argentina, y se analizará el resultado económico del régimen previsional asociándolo a la suerte financiera de los regímenes especiales. Para ello se utilizará información recopilada y datos construidos del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud y Desarrollo Social y ANSES.

III. ESTIMACIÓN DEL RESULTADO ECONÓMICO Y FINANCIERO DE ANSES

Los ingresos corrientes de ANSES provienen principalmente de las Contribuciones a la Seguridad Social –para financiar las Prestaciones Previsionales, las Asignaciones Familiares y el Fondo Nacional de Empleo- y de los ingresos tributarios con asignación específica tales como el IVA, el impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios, a los Combustibles, entre otros. ANSES contó hasta 2015 con el 15% de la Masa Bruta Coparticipable (MBC). Para el período que va desde el 2007 al 2015 se observa en la Tabla N° 1 un incremento de los recursos propios del organismo que pasaron del 7,5% al 9,8% del PIB explicado, principalmente, por el crecimiento en 1,8 p.p. de lo ingresado por contribuciones de la seguridad social. Dicho aumento se explica por la unificación del sistema previsional en un régimen público de reparto, eliminando el sistema de capitalización a través de la sanción de la Ley N° 26.425 y el aumento en el empleo registrado, al menos hasta 2013. En menor medida también tuvieron una buena performance los ingresos tributarios -destacándose lo recaudado por el impuesto a las ganancias- y el 15% de la MBC que crecieron 0,3 p.p. y 0,1 p.p., respectivamente.

Las erogaciones del organismo también subieron, pero a un ritmo mayor, al pasar de 6,4% al 10,6% PIB entre 2007 y el 2015. Las Prestaciones Previsionales (incluidas las ex cajas provinciales) fue el programa con el incremento más significativo con una suba de 2,4 p.p. Las causas se explican por: la implementación de las moratorias previsionales de 2006 y 2014, la estatización de las prestaciones provenientes del sistema de capitalización producto de la Ley N° 26.425 mencionada en el párrafo anterior y el incremento de las prestaciones previsionales por encima del índice de precios derivado de la sanción de la Ley N° 26.417 en 2008. Las Asignaciones Familiares también tuvieron un incremento de 0,7 p.p. del PIB producto de la firma del Decreto 1602/09 que estableció la Asignación Universal por Hijo para los hijos de padres desempleados o cuyos trabajos no se encuentran registrados. Los gastos figurativos también crecieron 0,7 p.p. del PIB, principalmente por el incremento de los beneficios de las Pensiones No Contributivas otorgadas por el Ministerio de Desarrollo Social.

A partir de 2015 se observa una caída de los recursos propios de la ANSES que pasaron de ser el 9,8% a 8,8% del PIB en 2018. La principal causa de este descenso fue el cese en la detracción del 15% de la MBC con destino al organismo producto de los acuerdos firmados entre el Estado nacional, los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

y ratificados con la sanción de la Ley N° 27.260 en 2016. Los mismos establecieron el criterio de la reducción de la detracción en 3 p.p. por año calendario, proceso que culmina en 2020. Desde ese entonces el ingreso bajo este concepto, cuyo destino era el gasto en prestaciones previsional, cayó en 1 p.p. del PIB. Las contribuciones a la seguridad social también han caído 0,4 p.p. del PIB provocado por un deterioro en los principales indicadores del mercado formal de trabajo y en la sanción de la Ley N°27.430 que implicó la unificación de las alícuotas de las contribuciones patronales y la detracción progresiva de una fracción de la remuneración bruta mensual (hasta \$17.509 a valores de enero de 2019 en 2022) para el cálculo de la base imponible de las remuneraciones de los trabajadores del sector privado sobre la que corresponda aplicar dicha alícuota¹. Por su parte, los ingresos tributarios aumentaron en 0,3 p.p. dado la reforma fiscal, que se estableció a través de las Leyes N° 27.430 y 27.432 sancionadas a finales de 2017, que implicó que deje de ingresar el 20% de lo recaudado por el impuesto a las Ganancias y se empiece a percibir la totalidad de los ingresos del impuesto a los Créditos y Débitos s/ las CC Bancarias. Por su parte la Ley N° 27.260 estableció el impuesto de Sinceramiento Fiscal, de carácter extraordinario durante 2016 y 2017 con el fin de pagar, con los rendimientos y el capital del mismo, las prestaciones por Reparación Histórica. De esta manera los ingresos por rentas de propiedad se incrementaron 0,2 p.p. Al análisis no se incorporó la renta de propiedad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad ya que no son utilizados para el pago de las prestaciones del organismo hasta el momento.

Los gastos totales de ANSES que en 2015 eran 10,6% pasaron a 11,1% del PIB en 2018. Las prestaciones previsionales se incrementaron 0,4 p.p. para dicho periodo debido a la implementación del programa de Reparación Histórica sancionado por la Ley N° 27.260. Otro de los programas que incrementó su partida en un 0,2 p.p. es el de Asignaciones Familiares dado que se incorporaron como potenciales titulares las personas inscriptas y con aportes realizados en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) a través del Decreto N° 593/2016.

En resumen, en el lapso de los doce años que van del 2007 al 2018 el resultado financiero de ANSES pasó de ser superavitario en un 1,1% del PIB a necesitar un 2,3% del PIB de aportes adicionales del Tesoro con el fin de cubrir el total de prestaciones. La situación tiende a agravarse en los próximos años debido a los ya mencionados ceses en la detracción de la MBC, que implicará que a partir del 2020 el sistema pierda recursos por 1,6% del PIB en relación al 2015, y a la detracción de una fracción de la remuneración bruta mensual para la base del cálculo del pago de las contribuciones patronales del sector privado.

IV. RESEÑA HISTÓRICA DE LOS RÉGIMENES ESPECIALES

Al igual que en otros países de la región tales como Chile, Uruguay, Cuba y Brasil, la Argentina configuró desde comienzos del siglo XX un régimen previsional gradual y asociado con una alta fragmentación (Mesa Lago, 1986). Desde los orígenes del régimen previsional en Argentina existieron "régimenes especiales" en que los requisitos para la obtención de la jubilación y/o el cálculo de su haber resultaban diferentes a los parámetros que regían para el denominado "régimen general" o "régimen común" (MTEySS, 2002).

¹ La base imponible sobre la que corresponda aplicar la alícuota de contribuciones se detraerá mensualmente y de manera gradual, por cada uno de los trabajadores del sector privado, un importe de \$12.000 a valores de diciembre 2017 a ser alcanzado en 2022. Los montos a detraer son \$2.400 mensuales en 2018, y va creciendo un 20% año a año. Los importes a ser detraídos serán actualizados desde enero de 2019 sobre la base de las variaciones del Índice de Precios al Consumidor.

Como antecedente de este proceso se puede mencionar la Ley N° 870 de 1877 que estableció un régimen jubilatorio, vitalicio y no contributivo, para los ministros de la Corte Suprema y Jueces Nacionales, las pensiones militares y la Ley N° 1.420 de 1884 que otorgaba a preceptores de colegios primarios una pensión contributiva por enfermedad y de retiro (Chirinos, 2016). Es a partir del comienzo del siglo XX que empiezan a surgir las primeras cajas de jubilaciones para grupos privilegiados que ocupaban un lugar estratégico en el sistema productivo o en la administración pública (Golbert, 2010). Así en 1904 se crea, a través de la Ley N° 4.349, la Caja Nacional de Jubilaciones para los Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles que comprendía a funcionarios, empleados y agentes del Estado Nacional cubriendo a miembros de los tres poderes del Estado (judicial, legislativo y ejecutivo nacional) y del servicio exterior.

Son varios los académicos que analizaron para este período el entrecruzamiento del Estado, las élites y de los grupos de interés en la conformación de la agenda pública y como fuerzas impulsoras del régimen previsional. Isuani (2008) plantea que el elevado conflicto social de inicio del siglo XX sumado a la incipiente pero intensa actividad de los sindicatos provocó una preocupación en las élites gobernantes que, convencidos que la represión no podía ser el único recurso que tenía el Estado para enfrentar el conflicto, favoreció el surgimiento de la legislación social. En paralelo, Rulli (2008) sostiene que los primeros pasos en legislación laboral y previsional constituyeron más una iniciativa propia del Estado que una respuesta a demandas específicas por parte del movimiento obrero ya que la conflictividad de los sindicatos estaba asociada a mejoras en los salarios, en las condiciones de trabajo entre otras, que impedían otro tipo de reivindicaciones no tan inmediatas. Es así que, con la Ley N° 10.650 en 1915 y en medio del modelo económico agroexportador, se puso en funcionamiento el régimen jubilatorio para el sector ferroviario, encargado de transportar los granos hacia los puertos. De esta manera la previsión social llegaba al ámbito de las empresas privadas y dejaba de ser un privilegio solamente de los empleados del gobierno.

Mesa-Lago (1992) establece que en los países pioneros de implementar legislaciones previsionales las prestaciones que cubrían a los grupos de presión más poderosos fueron fáciles de financiar en un inicio mediante subsidios (directamente del presupuesto, impuestos especiales y/o alzas de precios), porque el tamaño de estos grupos era relativamente pequeño y el Estado era capaz de efectuar la transferencia de unos grupos a otros. Sin embargo, estos programas sirvieron de modelo a imitar más tarde por grupos mayores, pero menos privilegiados. Entre mediados de la década de 1920 y toda la década de 1930 la cobertura previsional se expandió en nuestro país a la mayoría de los trabajadores de los sectores públicos, bancarios y compañías de seguro; periodistas y gráficos; marinos mercantes y aeronáuticos. Es importante destacar que, a pesar de su expansión gradual durante esos años, la cobertura quedó acotada a aquellas ramas de actividad que lograron crear sus propias cajas de jubilación, cubriendo sólo a un conjunto relativamente privilegiado de asalariados (CIFRA, 2009)

Durante las décadas de 1940 y 1950 la estructura del régimen previsional se transforma de un sistema elitista a uno de cobertura más amplia (Arza, 2010). En esa etapa se produjo la masificación de la cobertura legal, extendiéndose al conjunto de los trabajadores, con la creación de las cajas de empleados de comercio (1944), trabajadores de la industria (1946), trabajadores rurales e independientes, profesionales y empresarios (1954) y trabajadores del servicio doméstico (1955). (CIFRA, 2009) Si bien la acción del Estado se transformó en una estrategia de legitimación política, quizás la mayor transformación se dio hacia el interior del movimiento obrero a través de los sindicatos y de la Confederación General del Trabajo, que empezaron a contemplar en sus demandas la necesidad de incorporar los reclamos jubilatorios en sus reivindicaciones (Rulli, 2008). El empoderamiento de las clases trabajadoras contribuía simultáneamente al fortalecimiento político del gobierno: a medida

que se expandía la seguridad social se cumplían tanto los objetivos de las clases trabajadoras como la estrategia política del período (Arza, 2010).

Brindar cobertura según la rama de actividad a la que se pertenecía significó la creación de múltiples cajas de jubilaciones. De esta forma, el sistema previsional adquirió un carácter fragmentario (MTEySS, 2002). Este tipo de evolución adquirió una estructura piramidal con grupos relativamente pequeños de asegurados protegidos por subsistemas privilegiados en el ápice y el centro, y la mayoría de la población con subsistemas más pobres de protección en la base. Las desigualdades entre subsistemas eran significativas y generalmente injustificadas y el sistema general carecía de coordinación (Mesa-Lago, 1986). Las diferencias estaban asociadas a un conjunto de factores, incluidos la antigüedad del fondo, la inercia institucional y el poder político de cada grupo. En este período, la lógica de distribución de derechos se basaba en el estatus ocupacional (Arza, 2010).

A comienzos de la década de 1960 aparecen síntomas de erosión en los montos de los beneficios del régimen previsional lo que, sumado a su fragmentación estructural, da origen a cierta inconsistencia de diseño y a problemas financieros que plantean la necesidad de implementar reformas (Bertranou, 2011). Las mismas partieron, a diferencia del proceso de expansión de la seguridad social caracterizado por una movilización controlada de la clase trabajadora, de la exclusión de los sectores populares del juego político, la centralización del poder en el aparato del Estado y la reducción de los conflictos políticos a problemas 'técnicos' (Arza, 2010). Por otra parte, la dictadura militar iniciada en 1976, llevó adelante una profunda represión de los actores políticos y sociales, desarticulando a los sindicatos como un interlocutor social del régimen previsional (Rulli, 2008).

Es así que se unificó la administración de todas las Cajas de Previsión en solo tres: la primera para el Personal de la Industria, Comercio y Actividades Civiles, la segunda para el Personal del Estado y Servicios Públicos y la tercera para los Trabajadores Autónomos. La sanción de las Leyes N° 18.037 y 18.038 de 1968 determinaron un régimen para los trabajadores en relación de dependencia del sector privado y un régimen para los trabajadores autónomos, administrados exclusivamente por el Estado. Los objetivos de la reforma para Isuani (2008) eran reducir la fragmentación, la existencia de regímenes de privilegio y la doble cobertura, que fueron características principales del sistema hasta mediados de la década del sesenta. Otro factor importante a destacar fue que la consolidación de cajas permitió compensar los superávits financieros de algunas cajas con los déficits que presentaban las cajas más antiguas, generando subsidios cruzados entre categorías ocupacionales diversas. Diéguez y Petrecolla (1977) estimaron que para el lustro anterior a la reforma los resultados financieros anuales del Sistema Nacional de Previsión Social ya alternaban períodos de superávit y déficit inferiores al 1% del PIB, discrepando con el superávit anual del orden del 3,5-4% del PIB alcanzado en el período 1950-1954.

La Ley N° 18.037 derogó de hecho la Ley N° 4.349 y se incorporaron al régimen previsional general todas las actividades. Sin embargo, no había cumplido un año de vigencia la reforma para que los Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial pudieran reestablecerse con un nuevo régimen especial a través de la sanción de la Ley N° 18.464. En los años subsiguientes varios ámbitos de la Administración Pública consiguieron aprobar leyes que se apartaron del sistema jubilatorio general bajo la modalidad de incorporarse al Régimen del Poder Judicial. Comienzan en 1972 los miembros del Tribunal Fiscal de la Nación (Ley N° 20.024), luego, en 1973 continúan "las personas que hayan ejercido o ejercieran cargos de carácter electivo en los poderes del Estado Nacional" (Ley N° 20.572), entre otros.

Ya en el final de la dictadura y hasta 1990, se presenta un nuevo período de creación de regímenes especiales, ahora ya no mediante la incorporación a la Ley N° 18.464, sino constituyéndose cada norma en un régimen propio (OPP, 2007). Es así que en 1983 se crea

el Régimen Jubilatorio para el Servicio Exterior de la Nación (Ley N° 22.731) y el de Jubilaciones para Investigadores Científicos y Tecnológicos (Ley N° 22.929), entre otros. Es importante destacar que la implementación de los nuevos regímenes especiales se da en un contexto de fuerte debilidad macroeconómica y de crisis fiscal que deriva en una crisis de deuda pública que afectó a la Argentina y a la mayoría de los países de la región. El régimen previsional no fue ajeno a esto y aunque los signos de agotamiento del sistema eran claros desde mediados de la década de 1970, el desequilibrio se terminó de acentuar durante la década de 1980 (Cetrángolo, 2004).

Es por eso que en la década de 1990 se emprenden un conjunto de reformas en el sistema previsional. En agosto de 1991 se intenta culminar con la proliferación de los regímenes especiales con la sanción de la Ley N° 23.966 derogándolos a todos. En paralelo se crea una Comisión Bicameral cuya misión era elaborar y proponer un régimen general de jubilaciones y pensiones. Sin embargo, en su labor, la Comisión impulsó la sanción de cuatro normas, tres de las cuales se refieren a regímenes especiales. Por un lado, crea el régimen previsional para el Personal Docente establecido en el Estatuto Docente (Ley N° 24.016), el de trabajadores del Poder Judicial y Afines y el de Legisladores Nacionales, Ministros, Secretarios, Subsecretarios del PEN y determinados Funcionarios del Congreso Nacional (Ley N° 24.018). Por el otro, reestablece el régimen previsional para Funcionarios del Servicio Exterior de la Nación y para Investigadores, Científicos y Tecnológicos (Ley N° 24.019). Es así como, una vez más, la intención de eliminar los regímenes especiales dictados por conveniencias políticas o respondiendo a los grupos de presión, se ve frustrada en gran medida (Payá, 2015).

En este período comienzan a tomar mayor relevancia otros actores en la conformación de la agenda pública. Por un lado, los organismos multilaterales tales como el FMI, el BM, la OIT, entre otros, con el objetivo de reducir el gasto previsional, buscan impulsar reformas que van desde mitigar hasta eliminar los regímenes especiales. Mansilla (2004) analiza los acuerdos stand by firmados por nuestro país y el FMI desde 1989 hasta 2003. Establece que desde un principio dichos acuerdos plantean reformar al sistema previsional y explicita que en el año 2000 formulan entre otras medidas, asociadas a la seguridad social, "reformular los regímenes de jubilaciones especiales [...] con el objeto de lograr una mayor equidad y reducir los costos presupuestarios". A su vez, la OIT (2002) recomendó reducir las diferencias notables entre los haberes del SIJP con los haberes de los regímenes privilegiados y especiales, salvo que los mismos sean cubiertos con aportes personales adicionales. Por otro lado, dado el alto grado de litigiosidad que empezaba a mostrar el sistema debido a la intención por parte del Poder Ejecutivo Nacional de contener el gasto previsional, el Poder Judicial, y particularmente la Corte Suprema de Justicia (CSJ), inicia un proceso de judicialización y una serie de fallos que demuestran la capacidad de veto de los intentos de reformas que fueron en desmedro de los regímenes especiales y, en particular el del Poder Judicial.

En 1993 se sanciona la Ley N° 24.241 que crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), derogando las Leyes N° 18.037, 18.038, modificatorias y complementarias, sin mencionar explícitamente a los regímenes especiales (Chirinos, 2017). Sin embargo, al establecerse que las normas que no fueron expresamente derogadas mantenían plena vigencia (Art. N° 191), el criterio de la CSJ fue determinar que los regímenes especiales, en especial el establecido en la Ley N° 24.018, no eran complementarios de la Ley N° 18.037 por lo que su derogación no los alcanzaba. Para salvar esta situación se dicta el Decreto N°78/1994 que deroga explícitamente a los mismos. No obstante, en virtud de las numerosas impugnaciones judiciales que se realiza se declara inconstitucional por parte de la CSJ por incurrir en exceso reglamentario (Payá, 2015). En paralelo, se dicta la Ley N° 24.463 de Solidaridad Previsional en 1995 que estableció un

tope a las pensiones de estos regímenes, pero los afectados ganaron los pleitos judiciales debiendo la ANSES reintegrarles los haberes adeudados (OIT, 2002).

En 2002 con la Ley N° 25.668 se produce otro intento de eliminar a los regímenes especiales, promovido por una fuerte corriente de opinión contraria a la subsistencia de los mismos (Paya, 2015). La intención de la ley era evitar el descontrol del gasto que se originaría de prosperar los fallos favorables en el ámbito judicial para la restitución de la movilidad en los regímenes especiales. Sin embargo, no prosperó y fue vetada inmediatamente en casi su totalidad por el Decreto N° 2322/02 (OPP, 2007). En el 2005 al cancelarse la totalidad de la deuda pública contraída con el FMI, las recomendaciones de dichos organismos pierden peso político y vuelven a tener presencia política algunas organizaciones gremiales en la implementación de las políticas estudiadas, pero ya no con el mismo ímpetu que en la década de 1940 y 1950. A partir de ese momento empiezan a surgir una nueva serie de regímenes especiales.

El “Régimen Especial de Trabajadores de Luz y Fuerza” restablecido por la Res. MTEySS N° 268/09 tiene su primer antecedente en el Convenio firmado en 1990 entre la Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza (FATLYF) y el sindicato de Luz y Fuerza de Capital Federal y la Secretaría de Seguridad Social (SSS). La SSS se comprometía a reajustar los haberes de pasividad entre un 70-82% móvil a cambio de que las asociaciones sindicales promovieran el desistimiento por parte de sus afiliados de los reclamos judiciales y/o administrativos en materia de reajustes de haberes orientados a obtener la declaración de inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley N° 18.037. En 1996 dicho Convenio se rescinde en virtud de su incompatibilidad con las disposiciones de la Ley N° 24.241. Diez años más tarde se firma un nuevo acta acuerdo entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la FATLYF y el Sindicato de Luz y Fuerza de la Capital Federal mediante la que se reestableció la vigencia del Convenio de 1990. En 2009 se extiende la vigencia del Convenio de 1990 para todos los trabajadores de la actividad.

El Régimen Especial para los Trabajadores de Yacimientos Carboníferos Río Turbio se estableció a través del Decreto N° 1.474 en 2016 que homologó el Acta Acuerdo suscripto por el MTEySS, los sindicatos intervinientes en la compañía y la empresa YCRT. En 2009 se sanciona la Ley N° 26.508 que incluye al personal docente de las universidades públicas nacionales en el Régimen Previsional para Investigadores Científicos y Tecnológicos regulado por la Ley N° 22.929 y sus modificatorias, con características particulares acorde con este tipo de actividad que realizan.

V. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS REGÍMENES ESPECIALES

Los regímenes especiales, en relación al régimen general, se destacan por la heterogeneidad en las condiciones paramétricas para acceder a la prestación (básicamente edad de retiro y años de aportes), las alícuotas adicionales de las cotizaciones de la seguridad social existentes, generalmente vía aportes personales, para el financiamiento de dichas prestaciones y el cálculo del haber inicial y sus respectivas actualizaciones, generalmente más beneficiosos para el pasivo que el establecido en la Ley N° 24.241. La Tabla N° 2 resume de manera esquemática al conjunto de regímenes especiales estudiados según sus normas que le dieron origen y/o se encuentran vigentes, por los requisitos y condiciones de acceso y por las características principales que otorga la prestación.

El primer elemento a recalcar es que no hay un único criterio normativo que sirva para legislarlo. Los mismos fueron creados y/o modificados ya sea por Leyes Nacionales (Poder Judicial, Servicio Exterior, Docentes Universitarios Nacionales), Decretos (Docentes no universitarios, Investigadores, YCRT) y, hasta incluso, por Resoluciones Ministeriales (LyF).

Mientras que el régimen de Servicio Exterior presenta el requisito de edad mínima por encima del establecido por el régimen general, el Poder Judicial, los Docentes no universitarios y YCRT cuentan con dicha condición de manera más benevolente. En lo que respecta al tiempo mínimo de servicios requeridos solo los trabajadores de Luz y Fuerza presentan la misma condición que el régimen general, los demás regímenes exigen entre 15 o 25 años aportados al sector específico, dependiendo de cada caso. A excepción del Servicio Exterior, todos los regímenes cuentan con una alícuota adicional del 1% o 2% en el pago de los aportes personales con la salvedad del régimen de YCRT cuya alícuota adicional es abonada vía contribuciones patronales.

Sobre las características de las prestaciones se observa que para el cálculo del haber inicial el salario de referencia es el del cese (Poder Judicial, Luz y Fuerza, Investigadores, YCRT) o el de mayor jerarquía (Servicio Exterior y Docentes Universitarios y no universitarios). El otro elemento para el cálculo del haber inicial es la tasa de sustitución, que a excepción de Luz y Fuerza que es del 70%, para todos los casos es de, por lo menos, el 82%. Las actualizaciones de los haberes muestran una gran heterogeneidad. Mientras que el mecanismo de movilidad para los Investigadores y YCRT viene determinado por el régimen general, la actualización de los pasivos del Servicio Exterior y del Poder Judicial es automática, replicando el incremento salarial de los activos. Por su parte, el ajuste de Luz y Fuerza y Docentes no universitarios es semestral utilizando un indicador propio sobre la variación salarial de los activos llamado Índice de las Remuneraciones del Sector Energético y Remuneración Imponible Promedio Docente, respectivamente. La actualización semestral de las pensiones de los docentes universitarios es a través del incremento salarial pactado en el semestre anterior.

Según la Tabla N° 3 construida a partir de datos suministrados por el Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS) el SIPA cuenta con 9.713.797 aportantes (10.110.945 puestos de trabajo) en septiembre de 2018. Del total de aportantes, 490.656 lo hacen en el régimen de autónomos, 1.452.528 y 387.141 como monotributistas con y sin aportes al SIPA, respectivamente, y 7.705.231 como empleados en relación de dependencia con una remuneración promedio imponible por puesto de \$29.500. Del total de aportantes en relación de dependencia el 79,8% provienen del sector privado y 20,2% del sector público con una remuneración imponible promedio de \$28.201 y \$34.629, respectivamente.

Los regímenes especiales cuentan con 586.077 aportantes (8,3% del total de relación de dependencia) con una remuneración imponible promedio de \$31.890, esto es un 7,4% más que la remuneración promedio del total de aportantes en relación de dependencia. En contraposición con los trabajadores en relación de dependencia totales sólo el 23,6% es empleado en el sector privado, mientras que el 76,4% restante trabaja en el sector público o en instituciones o en empresas públicas. En relación al número de aportantes los regímenes especiales más cuantiosos son los asociados a la Educación. El más importante es el Docente no universitario con 394.459 aportantes con una remuneración imponible promedio de \$22.779 (22,7% menor al promedio general). En segundo lugar, el Docente Universitario con 101.921 casos y una remuneración media de \$24.415 (17,2% menor que el promedio general). Obsérvese que son los únicos regímenes cuyos aportantes presentan remuneraciones por debajo del promedio general. Le sigue los trabajadores comprendidos en el Sindicato de Luz y Fuerza con 40.396 aportantes y una remuneración media de \$62.836 (113% por encima del general). En cuarto lugar, están los Investigadores Científicos y Tecnológicos que presentan 29.320 aportantes cuya remuneración promedio es de \$58.854, casi el doble de la media general. En el quinto lugar se encuentran los trabajadores del Poder Judicial con 16.809 aportantes y con una remuneración imponible promedio de \$153.414 (420% por encima del promedio general). Luego continúa el régimen más reciente, el de los trabajadores de la empresa Yacimiento Carbonífero Río Turbio con 2.055 casos con

un ingreso promedio de \$63.207 (133,6% más que el promedio general). Por último, se encuentra el régimen de los trabajadores del Servicio Exterior con 1.117 aportantes, siendo el que mejores remuneraciones perciben con un promedio de \$208.062. Que la mayoría de los potenciales beneficiarios de los regímenes especiales se encuentren trabajando en ciertos espacios de "privilegio" del sector público, con los beneficios que ello implica, y con remuneraciones por encima del promedio (si se excluyen los docentes universitarios y no universitarios, la remuneración promedio alcanza los \$80.009, un 171% más que la remuneración promedio) y que los sectores vinculados con la educación y con la justicia fueron uno de los sectores que dieron origen al régimen previsional argentino confirma la vigencia de ciertos grupos de interés a la hora de fijar políticas en la materia.

El SIPA cuenta con 6.854.335 beneficios, entre jubilaciones y pensiones, con un haber promedio de \$13.386 para septiembre de 2018. Si se excluyen los 3.613.355 casos de las moratorias y las 661.332 prestaciones originadas en leyes anteriores, los beneficios establecidos por la Ley N° 24.241 son 2.324.109 con una prestación promedio de \$16.561. El haber máximo mensual alcanza los \$ 63.277.

Los beneficios de los regímenes especiales estudiados son 210.465, un 3,1% del total SIPA. Los mismos presentan un haber medio de \$40.833,146% más que del régimen general, excluyendo moratoria. El régimen especial con más prestaciones es el de Docentes no universitarios con 149.582 casos (71,1% del total de prestaciones de regímenes especiales) con un haber medio de \$33.393, 101% más que el régimen general. Luego se encuentra el régimen de Luz y Fuerza y los Investigadores, Científicos y Tecnológicos con 39.199 y 7.380 beneficios, y un haber promedio de \$42.286 y \$67.391, respectivamente. En cuarto lugar, están las jubilaciones y pensiones del Poder Judicial con 7.380 beneficios y una prestación media de \$139.574, 742% más que el haber medio del sistema. En quinto lugar, se encuentran los pasivos que provienen del régimen de Docentes Universitarios con 6.159 beneficios y un haber medio de \$49.107. Con 662 beneficios se encuentra el régimen del Servicio Exterior. El mismo presenta el haber medio más alto, que alcanza los \$198.372 y es 1.098% mayor al haber medio del régimen general. El régimen más pequeño en cuanto prestaciones es el de YCRT que alcanza los 469 beneficios con un haber medio de \$66.825. A diferencia de lo que sucede cuando se comparan los salarios de los activos, las prestaciones medias de los regímenes especiales se mueven en un rango que va entre dos y doce veces el haber medio de aquellos que obtuvieron un beneficio luego de haber alcanzado al menos los de 30 años de aportes y los años de edad mínimos requeridos por el régimen general. Esta situación potencia las desigualdades observadas del mercado laboral al momento de jubilare en relación al esfuerzo contributivo y a las inequidades en cada caso, con una incidencia negativa en el resultado financiero de ANSES.

La situación financiera de cada uno de los regímenes depende, básicamente, de los parámetros propios de cada caso, la historia laboral de los aportantes y de los pasivos, el grado de maduración del régimen y el nivel de alícuotas aportadas en cada caso, entre otros factores. En septiembre de 2018 las contribuciones previsionales del régimen SIPA fueron de \$50.104 millones y \$91.753 millones el gasto de las prestaciones, lo que implicó una necesidad de aportes no contributivos de \$41.649 millones (45% del gasto previsional). Si analizamos solamente la población sujeta a la Ley N° 24.241 la necesidad alcanza la suma de \$36.897 millones (45% del gasto previsional). Lo que implica que la tasa de contribución que determina el equilibrio financiero contributivo puro es de 30%.

En lo que respecta al total de regímenes especiales estudiados, mientras que los recursos contributivos alcanzaron los \$4.431 millones (8,8% del total), los gastos por prestaciones fueron de \$8.593 millones (9,4% del total), habiendo una diferencia de \$4.162 millones (10% del total de ingresos no contributivos). Nótese que el 9,4% del gasto previsional total se destina a financiar al 3,1% de los beneficios que pertenecen a los regímenes especiales. Sin

embargo, la necesidad de recursos no contributivos es del 48%. Si tuviere que respetar el 45% del financiamiento no contributivo del régimen general, el déficit debería alcanzar los \$3.902 millones, esto es solo \$259 millones de menos. Además, no todos los regímenes especiales presentan las mismas características ni tampoco iguales situaciones financieras.

El régimen especial con una mayor necesidad de financiamiento es el de Docentes no universitarios con \$3.016 millones. Esto se deba a la gran cantidad de beneficios que prestan, a la poca capacidad contributiva que tiene su aportante medio que viene dado por la baja remuneración promedio que percibe y la carrera laboral específica del sector, incrementando sus ingresos a medida que suman años de antigüedad en su profesión que permite una tasa de sustitución de 147%. Lo que implica que la tasa de contribución que determina el equilibrio financiero en un sistema contributivo puro es de 56%. En segundo lugar, se encuentra el régimen de los trabajadores de Luz y Fuerza con un déficit de \$996 millones que implica que las cotizaciones previsionales que equilibre la situación financiera del mismo sean del 65%. Luz y Fuerza tiene la particularidad de que a pesar de tener la tasa de sustitución más baja presenta la tasa de dependencia más alta. Le sigue el régimen del Poder Judicial con un déficit operativo de \$300 millones mensuales, con una contribución de equilibrio del 38%. Las altas remuneraciones y haberes que percibe dicho colectivo y que su gran mayoría se encuentre exenta del pago de ganancias a la cuarta categoría muestra para este caso que, más que el problema financiero a resolver, el principio de equidad y de justicia distributiva colisiona. Similar es la situación financiera del régimen del Servicio Exterior. La diferencia de los ingresos contributivos y sus prestaciones es sólo de \$68 millones lo que implicaría una contribución de 57% para equilibrar financieramente el mismo. A pesar de ser uno de los regímenes más pequeños, el mismo presenta el nivel de prestación promedio más alto de todos, que implica una tasa de sustitución del 95%.

Los regímenes de los Docentes Universitarios Nacionales, de los trabajadores del Yacimiento Carbonífero de Río Turbio y el de los Investigadores presentan una alícuota de equilibrio menor al del régimen general. Esto se debe a que presentan resultados económicos superavitarios o levemente deficitarios. Esta situación se debe a que son regímenes cuyo ciclo no ha llegado todavía a la etapa de maduración y las condiciones de acceso a las prestaciones para sus aportantes es más restringida, lo que se refleja en tasas de dependencias reducidas. Además, dichos regímenes presentan un haber promedio no del todo alto, que se encuentra por debajo de la remuneración máxima permitida por la Ley N° 24.241.

Si anualizamos los datos de septiembre 2018, las necesidades de aportes no contributivos del régimen SIPA y, especialmente de los regímenes especiales, alcanzan la suma de \$541.437 (3,7% del PIB) y \$54.106 millones (0,4% del PIB), respectivamente. No obstante, el SIPA tiene otras fuentes de financiamiento con asignación específica. Los ingresos tributarios fueron de 2,7% del PIB y los derivados por la MBC de 0,6% del PIB en 2018 lo que implica para esta estimación un déficit del SIPA de sólo el 0,4% del PIB.

Sin embargo, hay que tener en cuenta dos situaciones particulares. La primera, como se mencionó anteriormente, los recursos provenientes de la MBC, que llegó a representar entre un 1,5%-1,6% del PIB en el período 2007-2015, se agotarán para el 2020. También hay que tener en cuenta el efecto de la detracción progresiva de una fracción de la remuneración bruta mensual para la base del cálculo del pago de las contribuciones patronales del sector privado comentada en otra sección del trabajo. Dado que la población objetivo son los 5.816.499 trabajadores del sector privado y que la tasa de contribución patronal con destino al SIPA va del 10,43% al 12,53% dependiendo la normativa vigente en que esté encuadrado el empleador, se puede estimar que el gasto tributario de la normativa sería entre \$19.000 -

\$22.738 millones en 2018 y rondaría entre \$95.002 - \$113.685 millones a valores de 2018, a partir de 2022. Nótese que estas últimas cifras serían equivalentes al 0,7% del PIB.

VI. RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN

En nuestro país, en lo que respecta a la formulación de la agenda pública del régimen previsional, el rol de los grupos de interés ha variado a lo largo del tiempo. Desde sus inicios la conformación del régimen previsional fue establecida de manera fragmentada, incorporándose las actividades ocupacionales según la capacidad de presión con las que podían contar. De hecho, una de las primeras prestaciones que se configuró fue dirigida hacia los ministros de la CSJ y los jueces nacionales. Como establecen Isuani (2008) y Rulli (2008) son las élites y el Estado Nacional, más que las organizaciones gremiales, los que inician la formación de la agenda pública en materia previsional. La motivación principal que mantenían aquellos era encontrar otros mecanismos de resolución de conflictos, complementarios a los de carácter represivos. A partir de la década de 1920, y profundizándose a partir de la llegada del peronismo al poder en 1945, se observa la incorporación masiva de las restantes actividades ocupacionales. Sin embargo, en este periodo no se observa un intento de homogenizar las prestaciones por lo que las diferencias y los distintos privilegios entre las Cajas Previsionales se mantuvieron vigentes. Si bien los sindicatos comienzan a tener una mayor injerencia en este tema, la subordinación al Estado era prácticamente total. Nótese que, a diferencia de la investigación de Hugh Hecló, “la autonomía del Estado” para fijar la agenda en esta materia no está ligada a un Estado de carácter “burocrático y centralizado” sino más bien a la construcción y consolidación de una estructura política de poder. En este sentido, la influencia de los grupos de interés estuvo determinada por el apoyo político y la entrega del voto a quienes promovían estas medidas.

Tras la reforma de 1968 se presenta un cambio de paradigma. A partir de este momento ciertos grupos de interés comienzan a tener un rol más activo en la construcción de la agenda pública, y otros a perder relevancia. La influencia de los grupos de interés sobre los regímenes previsionales especiales empieza a destacarse ya por la influencia a través de la reglamentación y del accionar de sus élites, en detrimento de la persuasión, el apoyo político y la entrega del voto. Si bien la sanción de las Leyes N° 18.037 y 18.038 tenían como uno de los objetivos reducir la fragmentación y los regímenes de privilegio, a los pocos meses de sancionadas se crea el régimen especial para los Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial, y a través de este, con el tiempo, se incorporan un conjunto de funcionarios y trabajadores de los tres poderes del Estado como beneficiarios. Con el inicio de la crisis de sustentabilidad del sistema previsional y los intentos de reforma del régimen, el grado de judicialización y litigiosidad aumentan convirtiéndose el Poder Judicial en parte y árbitro, fallando en prácticamente la totalidad de los casos a favor del mantenimiento de los regímenes especiales. Es así que se manifiesta uno de los grandes problemas de los grupos de interés en la participación de las políticas públicas mencionados por Lindblom (1991) que es la capacidad de poder de veto que tiene dicho grupo poblacional cuando se encuentra en actividad. A su vez, mientras la mayoría de las organizaciones gremiales empiezan a perder vigencia como grupo de presión en la materia, los Organismos Multilaterales, dado las recurrentes crisis macroeconómicas y el nuevo orden económico internacional imperante, empiezan a incidir en los lineamientos de las políticas públicas. No obstante, si bien dichos organismos han podido influir en la reforma del régimen general y han tenido una opinión contraria respecto al mantenimiento de los regímenes especiales, no han tenido la fuerza suficiente para mitigar y/o eliminar las diferencias existentes con los regímenes especiales.

A partir de 2005 con el pago completo de lo adeudado al FMI, que implicó de hecho descartar a dicho organismo como actor en la discusión de la planificación de las políticas

públicas, sumado a una mejora de las cuentas públicas del SPN y de ANSES y al retorno de una nueva alianza política entre el partido político gobernante y organizaciones sindicales, se inicia un período fugaz de creación de nuevos regímenes especiales. Los mismos, si bien no son tan "generosos" en cuanto al tipo de prestación establece un peligroso antecedente: su creación es establecida vía resolución ministerial y originada en los acuerdos de convenios colectivos de trabajo, y ya no a través de una ley sancionada por el Congreso Nacional.

En comparación con el régimen previsional general, las diferencias con los regímenes especiales observados no se destacan significativamente respecto a los requisitos y condiciones de acceso a la prestación, sino más bien a las características de la misma, establecidas por el cálculo de la base reguladora, la tasa de sustitución y los mecanismos de actualización más favorable. Esto deriva en prestaciones promedios que superan entre casi un 100% a 1100% el haber medio del régimen general, que implica una tasa de sustitución promedio (128%) que más que duplica a la del régimen general (56% si no se tiene en cuenta a los beneficiarios por moratoria). Esta situación tiene como consecuencia que para el 3,1% de los beneficios del SIPA, pasivos con un régimen especial, se destina el 9,4% del gasto previsional. Al presentar una menor tasa de dependencia (0,36 frente a 0,71) - dado las características propias de cada sector, el momento de maduración del régimen, el empleo informal de la economía, etc.- y que cuentan con contribuciones a la seguridad social entre un 1 o 2% más altas, se determina que las cotizaciones que equilibren el financiamiento contributivo con el gasto sean del 46%, frente al 30% del régimen general.

Sin embargo, mientras las necesidades de financiamiento no contributivo que tiene el total de los regímenes especiales son del 48% de sus gastos previsionales, el del régimen general es solamente 3 p.p. menor. Contando únicamente las cotizaciones de la seguridad social con destino al SIPA se observa que el déficit de los regímenes especiales en septiembre de 2018 es de \$4.162 millones – anualizado sería el 0,4% del PIB-, representando un 10% del total del déficit contributivo que tiene el régimen general –anualizado sería 3,7% del PIB-. No obstante, si se suman los ingresos con asignación específica con los que cuenta el SIPA el déficit sería de solamente de 0,4% del PIB, cifra bastante lejana al 2,3% que representan las necesidades de aportes adicionales del Tesoro para cubrir el total de erogaciones de ANSES. No obstante, el régimen previsional tiene un importante desafío en los próximos años. Dado el cese en la detracción del 15% MBC y el establecimiento de una detracción de la remuneración para la base del cálculo del pago de las contribuciones patronales, el SIPA para 2022 dejará de contar con recursos equivalentes al 1,3% del PIB respecto a 2018, y 2,3% del PIB respecto al 2015.

El colectivo de los regímenes especiales tampoco es uniforme ni presenta características similares entre todos los casos. A modo de ejemplo, se puede citar que dentro de dichos regímenes se encuentran trabajadores docentes no universitarios y docentes universitarios que presentan remuneraciones por debajo de los trabajadores en relación de dependencia sujetos al régimen general. Asimismo, la prestación media de los regímenes del Sector Exterior, Poder Judicial, Investigadores y YCRT supera el haber máximo determinado para el SIPA. Tampoco todas sus cajas presentan la misma situación financiera. Como ya se mencionó depende de las condiciones paramétrica de cada régimen, el grado de maduración, el nivel de prestación y de alícuotas aportadas, las condiciones de acceso y la historia laboral de los activos y pasivos en cada caso. En este sentido el régimen con una mayor necesidad de financiamiento no contributivo es el de Docentes no universitarios con \$3.016 millones mensuales (72% del total del régimen especial), explicado porque representa al 71% del total de los pasivos y los activos cuentan con los menores salarios medios, a pesar que presenta el haber medio más bajo de todos los regímenes especiales.

VII. CONCLUSIÓN

Si bien se ha destacado la importancia de los grupos de interés en la configuración de la agenda pública de la política previsional en general, y de los regímenes especiales en particular, el comportamiento de los mismos ha sido errático a lo largo del tiempo. En algunas oportunidades la agenda pública en la materia quedó sujeta a las estrategias ligadas a las élites y del Estado, más que a los grupos de interés; y en otras, pasó lo contrario. No obstante, se observa en los últimos cincuenta años el surgimiento del Poder Judicial como un actor clave en la discusión de los regímenes especiales. Por un lado, es el que inicialmente se reconfigura ante el primer intento de eliminar los regímenes especiales en 1969. Por el otro, dado el efecto demostración, las demás actividades – mayoritariamente ligadas a los funcionarios de los tres poderes del estado-, tomaron su normativa para en los siguientes años generar una nueva oleada de instauración de regímenes especiales. Finalmente, la crisis del sistema previsional a partir de la década de 1980 con los intentos de reformar, mitigar y/o eliminar los regímenes especiales provocó un aumento de la litigiosidad del régimen que derivó en una serie de fallos favorables al mantenimiento de estos por parte de los jueces de distintas instancias, incluso de la CSJ. La capacidad de poder de veto que puede llegar a tener un grupo de interés presenta uno de los aspectos problemáticos planteados por Lindblom (1991) en el proceso de elaboración de las políticas. Otros grupos de presión, con intereses contrapuestos, han aparecido a lo largo del tiempo, como algunas organizaciones gremiales y organismos multilaterales. No obstante, más allá de alguna batalla ganada, no han podido tener la misma incidencia que el Poder Judicial en la formación de la agenda pública.

Nótese que el déficit estimado del SIPA es de solamente el 0,4% del PIB en 2018 y que solo el 10% de la necesidad de financiamiento no contributivo que demanda el sistema proviene del déficit contributivo del régimen especial consolidado. No obstante, la situación financiera no es la misma en cada uno de los regímenes. Sin embargo, la pérdida de recursos provenientes de la MBC y de las contribuciones patronales del orden del 2,3% del PIB en comparación a los ingresos del 2015 establece un desafío de real significancia en la búsqueda de la sustentabilidad del régimen.

Si bien la situación no es la misma en todos los regímenes especiales, y más allá del tema del financiamiento, su existencia potencia las desigualdades que presenta el mercado laboral, ya de carácter fragmentado, al momento del retiro. La permanencia de dichos regímenes va en contra de los criterios de equidad, solidaridad y capacidad contributiva. El haber medio llega a superar por doce veces el del régimen general y la prestación media de cuatro de los siete regímenes analizados supera el haber máximo establecido para las prestaciones del régimen general. Lo que implica que en términos políticos parece ser más fundado el criterio de equidad que el de sustentabilidad para encarar una reforma que los elimine y/o mitigue.

Finalmente, la pérdida de solidez fiscal tanto del SPN como de la ANSES, sumado al retorno de los acuerdos stand by con el FMI hace suponer, en un escenario de mínima, la no proliferación de nuevos regímenes especiales en el corto plazo. No obstante, los últimos antecedentes de creación de estos asociados a resoluciones ministeriales, surgidos inicialmente en acuerdos por Convenio Colectivo, debilita las capacidades que tiene el Estado para enfrentarse a las presiones que pueden llegar a tener ciertos grupos de interés proclives a los regímenes especiales ante un cambio de tendencia política y económica.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ANSES (2011): *Marco Conceptual del sistema de estadísticas e indicadores del Sistema Integrado Previsional Argentino*. Administración Nacional de la Seguridad Social.
- Arza, Camila (2010): *La política previsional argentina: De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios*. En Susana Torrado, *El costo social del ajuste (1976-2002)*, Buenos Aires, EDHASA.
- Banco Mundial (2017): *Pension Reform in Brazil: Why is it Needed and What Will be its Impact*. World Bank Staff Note.
- Bertranou, F.; Cetrángolo, O., et al (2011): *Encrucijadas de la Seguridad Social Argentina: Reforma, Cobertura y desafíos para el Sistema de Pensiones*. CEPAL, OIT.
- Cetrángolo, O.; Grushka, C (2004): *Sistema Previsional Argentino: Crisis, reforma y crisis de la reforma*. Presentado en el XVI Seminario Regional de Política Fiscal organizado por la CEPAL en Santiago de Chile en enero de 2004.
- Chirinos, Bernabe (2016): *Derecho Previsional Argentino*. Editorial: La Ley.
- Cichon, Michael; Scholz, Wolfgang, et al (2006): *Financiación de la protección Social*.
- CIFRA (2009): *La evolución del Sistema Previsional Argentino*.
- Dieguez, Héctor L.; Petrecolla, Alberto (1977): Estudio estadístico del sistema previsional argentino en el período 1950-1972. *Revista Económica* - n. 3 - vol. 23.
- Elder, Charles; Cobb, Roger (1984): *Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos*.
- Gillion, Collin; Turner, Jhon et al (2000): *Social Security Pensions. Development and reform*. Organización Internacional del Trabajo.
- Golbert, Laura (2010): *De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Heller, Piter S. (2017): *The IMF's Involvement with Pension Issues: 2006–15*. IEO Background (Washington: International Monetary Fund).
- Howlett, Michael; Ramesh M. et al (2009): *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Third Edition.
- Isuani, Aldo (2008): *La política social argentina en perspectiva*. En Cruces, G., D. Ringold y R. Rofman (eds), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*, World Bank, Buenos Aires.
- Lindblom, Charles. (1991), *El Proceso De Elaboración De Políticas Públicas*. Madrid Map/Inap.
- Mansilla, D; Tumini, L. (2004): *Un análisis del acuerdo con el FMI: ¿un nuevo rumbo o el mismo camino?* Centro Cultural de la Cooperación. Cuadernos de Trabajo N° 45.
- Mesa-Lago, Carmelo (1986): *Seguridad social y desarrollo en América Latina*. Revista de la CEPAL N° 28.
- Mesa-Lago, Carmelo (1992): *La equidad en los sistemas de seguridad social*. CEPAL.
- Micale, Adriana (2013): *Regímenes especiales y diferenciales*. Derecho del Trabajo N° 4. Editorial: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- Ministerio de Hacienda (2017): *Destino de la recaudación de los impuestos al 31/12/2017*.
- MTEySS (2002): *Libro blanco de la previsión social*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2019): *Boletín Estadístico de la Seguridad Social: Tercer Trimestre de 2018*.

- Observatorio de Políticas Públicas (OPP) (2007): *Los regímenes jubilatorios especiales*. Coordinación General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- OIT (2002): Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino y pautas para enfrentar la crisis.
- OIT (2017): *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*. Organización Internacional del Trabajo.
- Payá, F. (h); Martín Yañes, M.T (2015): *Régimen de Jubilaciones y Pensiones*. Quinta Edición. Editorial Abeledo Perrot.
- Pérez y Soto Domínguez, Alejandro y Calderón Ossa, Yenny (2012): *El concepto de seguridad social: una aproximación a sus alcances y límites*.
- Rulli, Mariana (2008): *Procesos de reforma de previsión social. Actores, Mercados y Sociedad en Argentina, Chile y Uruguay*. II Anual Workshop Repla "The changing nature of democratization in Latin America: rights, politics and development." Nuffield College, Oxford 27-28 March 2008.
- Sánchez, Daniel; Díaz, Valentín et al (2007): *Los regímenes jubilatorios especiales*. Observatorio de políticas públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Skocpol, Theda (1989): *El Estado Regresa Al Primer Plano: Estrategias De Análisis En La Investigación Actual*, En: Zona Abierta N°. 50, Enero-Marzo: Madrid, España, Págs. 71-122.
- Vinyard, Dale (1976): *Rediscovery 01' the Aged* Annual Meeting 01' the American Political Science Association.

IX. ANEXO ESTADÍSTICO

Tabla N° 1: Recursos y Gastos de ANSES. En términos de PIB. 2007 - 2019

| Rubro | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Recursos Totales | 7,5% | 7,2% | 8,6% | 8,6% | 8,8% | 9,4% | 9,6% | 9,3% | 9,8% | 10,3% | 9,3% | 8,9% |
| Ingresos corrientes (I) | 6,0% | 5,8% | 7,2% | 7,1% | 7,3% | 7,9% | 8,0% | 7,7% | 8,2% | 9,1% | 8,5% | 8,2% |
| Contribuciones | 3,9% | 3,7% | 5,1% | 5,0% | 5,2% | 5,8% | 5,8% | 5,4% | 5,7% | 5,8% | 5,8% | 5,3% |
| Ingresos Tributarios | 2,1% | 2,0% | 2,0% | 2,1% | 2,1% | 2,2% | 2,2% | 2,3% | 2,4% | 3,4% | 2,8% | 2,7% |
| Ingresos No Tributarios | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Renta de la propiedad No FGS | 0,1% | 0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,3% | 0,2% |
| Masa Bruta Coparticipable | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,6% | 1,6% | 1,6% | 1,6% | 1,3% | 0,9% | 0,6% |
| Gastos Totales | 6,4% | 6,6% | 7,8% | 8,0% | 8,3% | 9,2% | 9,6% | 9,4% | 10,7% | 11,2% | 11,5% | 11,2% |
| Gastos Corrientes (II) | 5,7% | 5,8% | 6,9% | 7,1% | 7,3% | 7,9% | 8,3% | 8,1% | 9,2% | 9,8% | 10,2% | 10,1% |
| Actividades Centrales | 0,1% | 0,1% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,2% |
| Asignaciones Familiares | 0,3% | 0,4% | 0,6% | 1,0% | 1,0% | 0,9% | 1,0% | 1,0% | 1,1% | 1,3% | 1,3% | 1,3% |
| Asist. Financ. "Conectar Igualdad" | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,2% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Atención Ex-Cajas Provinciales | 0,3% | 0,3% | 0,1% | 0,3% | 0,3% | 0,4% | 0,4% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,3% |
| Atención PNC ANSES | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,3% |
| Complementos a las Prest. Previs. | 0,0% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,1% | 0,0% | 0,0% |
| PUAM | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,1% |
| Prestaciones Previsionales | 4,8% | 4,5% | 5,3% | 4,9% | 5,2% | 6,0% | 6,2% | 6,1% | 7,0% | 7,1% | 7,8% | 7,5% |
| Progresar | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,0% |
| Seguro de Desempleo | 0,0% | 0,0% | 0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Transf. y Contrib. a la S.S. y Ord. Desc. | 0,1% | 0,2% | 0,2% | 0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,2% | 0,1% | 0,1% |
| Gastos Figurativos | 0,7% | 0,8% | 1,0% | 1,0% | 1,0% | 1,3% | 1,3% | 1,3% | 1,4% | 1,4% | 1,3% | 1,0% |
| RESULTADO FINANCIERO (III+IV-V) | 1,1% | 0,6% | 0,8% | 0,6% | 0,5% | 0,3% | 0,0% | -0,1% | -0,9% | -0,8% | -2,1% | -2,3% |

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Hacienda.

Tabla N° 2: Regímenes Especiales según requisitos y condiciones de acceso y característica de la prestación

| Régimen Especial | Norma creación / vigentes | Requisitos y condiciones de acceso | | | | Característica de la prestación | | |
|---------------------------------|-----------------------------------|---|---|-----------------------|---------------|---------------------------------|---------------------|--|
| | | Edad mínima de retiro | Tiempo de Servicio | Cotización Adicional | | Base Reguladora | Tasa de sustitución | Movilidad |
| | | | | Alicuota | Sin tope Max. | | | |
| Servicio Exterior | Ley N° 22.731 | 65 años sin distinción de sexo | 30 años / 15 cont. o 20 disc. como funcionario SEN | No | Sí | Salario de la mayor jerarquía | 85% | Automática. Se aplica % incremento salarial |
| Poder Judicial | Ley N° 24.018 | 60 años sin distinción de sexo | 30 años/ 15 cont. o 20 disc. en PJ o MPF o pcias. adheridas | Aporte Personal +1% | Sí | Salario al cese | 82% | Automática. Se aplica % incremento salarial |
| Luz y Fuerza | Res. MTEySS N° 268/09 | Régimen General | Régimen General | Aporte Personal +2% | No | Salario al cese | 70% | Variaciones de las remuneraciones del sector energético. Semestral |
| Docentes no universitarios | Ley N° 24.016 / Decreto N° 137/05 | 57 años para mujeres y 60 años para varones | 30 años, o 25 con 10 como mínimo al frente de alumnos | Aporte Personal +2% | Sí | Salario de la mayor jerarquía | 82% | Variación semestral del RIPDOC (marzo/sept.) |
| Doc. Universitarios Nac. | Ley N° 26.508 | Régimen General | 25 años/ 10 frente a alumnos | Aporte Personal +2% | Sí | Salario de la mayor jerarquía | 82% | Igual al incremento salarial pactado en el semestre anterior. (marzo/sept) |
| Investigadores Cient. y Tecnol. | Leyes N° 22.929, 23.026, 23.826 | Régimen General | 30 años/ 15 continuos o 20 discontinuos en organismos incluidos | Aporte Personal +2% | Sí | Salario al cese | 85% | Rég. General |
| Yac. Carbon. Fisc. Río Turbio | Decreto N° 1.474/07 | 52 años para mujeres y 55 para varones | 25 años (minas subterráneas) y 30 años maquinista ferroviario | Contrib. Patronal +2% | No | Salario al cese | 82% | Rég. General |

Tabla N° 3: Activos, Pasivos e indicadores de sustentabilidad según tipo de Régimen. Septiembre 2018

| RÉGIMEN | Activos | | | | Pasivos | | | Indicadores de Sustentabilidad | | | | |
|--|--------------------------------|-------------------|---|---|------------------|-----------------|---|--------------------------------------|--|---|------------------------------|-------------------|
| | Aportantes (1) | Puestos (2) | Remuneración Prom. imponible por puesto (3) | Estima. Aport. Y Contrib. SIPA (4) (Millones de Pesos) | Beneficios (5) | Haber medio (6) | Masa de Haberes brutos (7) (Millones de Pesos) | Resultado Financiero (8) = (4) - (5) | Financiamiento no Contrib. (9) = (8) / (7) | Tasa de Sust. (10) = (6) / (3) | Tasa de dep (11) = (5) / (1) | CS* = (10) x (11) |
| Total | 9.713.797⁽¹⁾ | 10.110.945 | | 50.104 | 6.854.335 | 13.386 | 91.753 | -41.649 | -45% | | 71% | |
| Independientes | 2.330.325 | 2.330.325 | | 1.812 | | | | | | | | |
| Autónomos | 490.656 | 490.656 | | 1.129 | | | | | | | | |
| Monotributo sin aporte SIPA | 1.452.528 | 1.452.528 | | 683 | | | | | | | | |
| Monotributo con aporte SIPA | 387.141 | 387.141 | | 0 | | | | | | | | |
| En Relación de Dependencia (RD) | 7.608.900 | 7.780.620 | 29.500 | 48.292 | 6.598.786 | 12.430 | 82.022 | -36.897 | -45% | 42% (si se excluyen las prest. por moratoria la TS alcanza el 56%) | 71% | 30% |
| General | | | | | | | | | | | | |
| Sector Público | 915.430 | 919.380 | 36.091 | 7.794 | | | | | | | | |
| Sector Privado | 4.807.982 | 4.883.316 | 28.373 | 30.200 | | | | | | | | |
| Diferencial | | | | | | | | | | | | |
| Sector Público | 16.910 | 16.910 | 47.656 | 191 | | | | | | | | |
| Sector Privado | 772.073 | 781.452 | 27.061 | 5.111 | | | | | | | | |
| Casas Particulares | 431.597 | 491.826 | | 17 | | | | | | | | |
| De Retro Policía y Serv. Penit. Provincias | 78.831 | 78.831 | 25.847 | 548 | 45.084 | 25.237 | 1.138 | -590 | -5.2% | 98% | 57% | 56% |
| Poder Judicial | 16.809 | 16.818 | 153.414 | 679 | 7.014 | 139.574 | 979 | -300 | -31% | 91% | 42% | 38% |
| Servicio Exterior | 1.117 | 1.117 | 208.062 | 63 | 662 | 198.372 | 131 | -68 | -5.2% | 95% | 59% | 57% |
| Especiales | | | | | | | | | | | | |
| Docentes No Universitarios | | | | | | | | | | | | |
| Sector Público | 292.175 | 295.229 | 24.760 | 1.588 | | | | | | | | |
| Sector Privado | 102.284 | 115.666 | 17.721 | 391 | 149.582 | 33.393 | 4.995 | -3.016 | -60% | 147% | 38% | 56% |
| Total | 394.459 | 410.895 | 22.779 | 1.979 | | | | | | | | |
| Investigadores | 29.320 | 31.239 | 58.854 | 444 | | | | | | | | |
| Docentes Universitarios | 101.921 | 106.380 | 24.415 | 571 | 6.159 | 49.107 | 302 | 269 | 89% | 201% | 6% | 12% |
| Luz y Fuerza | | | | | | | | | | | | |
| Sector Público | 4.336 | 4.336 | 59.749 | 66 | | | | | | | | |
| Sector Privado | 36.060 | 36.065 | 63.207 | 596 | 39.199 | 42.286 | 1.658 | -996 | -60% | 67% | 97% | 65% |
| Total | 40.396 | 40.401 | 62.836 | 662 | | | | | | | | |
| YCRT | 2.055 | 2.055 | 68.902 | 33 | 469 | 66.825 | 31 | 2 | 6% | 97% | 23% | 22% |
| Total | 586.077 | 608.905 | 31.890 | 4.431 | 210.465 | 40.833 | 8.593 | -4.162 | -48% | 128% | 36% | 46% |
| TOTAL RD SECTOR PÚBLICO | | 1.472.295 | 34.629 | | | | | | | | | |
| TOTAL RD SECTOR PRIVADO | | 5.816.499 | 28.201 | | | | | | | | | |

Notas:

(1) El total de personas no coincide con la suma de los parciales, ya que una persona puede estar en diversos regímenes simultáneamente

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BESS (2018)

BRECHAS DE GÉNERO EN EL ACCESO Y USO DEL MERCADO FINANCIERO FORMAL: ANÁLISIS DE SU EVOLUCIÓN RECIENTE EN ARGENTINA

Jorge Eduardo Camusso

Docente a cargo de la Comisión: **Lic. Guillermo Peinado**

Este trabajo analiza la evolución de la brecha de género en el acceso y uso del mercado financiero formal en Argentina, dimensiones de la inclusión financiera que se miden a partir de distintos indicadores construidos en base a microdatos de la encuesta Global Findex para los años 2011, 2014 y 2017. Utilizando modelos probit se estiman los efectos del género sobre la probabilidad de: (1) tener una cuenta en una institución financiera formal, (2) utilizar dicha cuenta para ahorrar y (3) obtener préstamos en el mercado financiero formal. En las estimaciones se controlan los efectos de otros factores que pueden afectar el acceso y uso de los servicios financieros, incluyendo variables de ingreso, edad y educación. Los resultados sugieren que la probabilidad de las mujeres de acceder al mercado financiero formal aumentó notablemente en el período considerado, proceso en el cual el Estado tuvo un rol fundamental al impulsar la bancarización de las mismas. En cambio, la brecha en el uso de los mecanismos formales de ahorro se ensanchó en perjuicio de las mujeres, mientras que no parece existir una brecha de género significativa en la obtención de créditos en los años analizados.



1. INTRODUCCIÓN

A principios del nuevo milenio el tema del acceso financiero comienza a tener una considerable relevancia como objetivo común en las agendas de los países que conforman el G20, gobiernos, secretarías de hacienda, organismos internacionales y bancos centrales, entre otros (Roa, 2013). En este sentido, se destaca la creación de la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI, por sus siglas en inglés) en 2009, conformando una red global de responsables de política financiera en países desarrollados y en desarrollo que trabajan en conjunto con el objeto de aumentar el acceso de las personas de menores ingresos. Asimismo, puede mencionarse el objetivo, declarado por el Banco Mundial (BM), de lograr el acceso financiero universal para el año 2020 (Cámara y Tuesta, 2014).

La inclusión financiera es un fenómeno que engloba múltiples dimensiones; en especial, la literatura enfatiza el acceso y la utilización de los servicios financieros, la calidad de prestación de los mismos, las barreras relacionadas -que impiden o dificultan un uso efectivo de dichos servicios-, así como también cuestiones vinculadas a la educación financiera.

El creciente interés en la promoción de la inclusión financiera se sustenta en la mayor evidencia sobre los múltiples beneficios socioeconómicos que conlleva, por un lado, y en el potencial que ofrecen las nuevas tecnologías y modelos de negocio en el mercado, por el otro (De Ollóqui *et al.*, 2015)¹. Considerando los beneficios, en primer lugar, Mehrotra y Yetman (2015) destacan el efecto positivo de la inclusión financiera -y del desarrollo financiero, en términos más generales- en el crecimiento económico a largo plazo y en la reducción de la pobreza. En este sentido, el acceso a los instrumentos financieros apropiados puede hacer que las personas de menores ingresos inviertan en activos físicos y en educación, consolidando una reducción en la desigualdad y contribuyendo al crecimiento económico. Suponiendo que las personas obtienen utilidad a partir del consumo y, particularmente, de su estabilidad a lo largo del tiempo, el acceso a los servicios financieros cobra vital importancia al proveer mecanismos tales como el ahorro y los seguros (De Ollóqui *et al.*, 2015). En segundo lugar, como señalan Mehrotra y Yetman (2015), la inclusión financiera conlleva importantes implicaciones para la estabilidad monetaria y financiera, a partir de los posibles cambios de comportamiento en empresas y consumidores -por ejemplo, un mayor nivel de inclusión financiera debería hacer que las tasas de interés sean más eficaces como herramienta de política monetaria-.

Por otra parte, el mayor interés en el fenómeno de la inclusión financiera también se observa en los esfuerzos destinados a su medición. En este sentido, es importante destacar la base de datos Global Findex, elaborada por el BM con el objetivo de proveer información acerca de las modalidades que usa la gente para ahorrar, pedir préstamos, realizar pagos y gestionar riesgos. Dicha base de datos es confeccionada a partir de encuestas representativas a nivel nacional realizadas a más de 150.000 adultos -con edades a partir de 15 años- en más de 140 países. La primera encuesta fue llevada a cabo en 2011, a la cual le siguieron una segunda en 2014 y una tercera en 2017.

Uno de los enfoques del estudio de la inclusión financiera que ha cobrado mucho interés en los últimos años es el análisis de las dimensiones de acceso, uso, barreras y educación

¹ Aunque la evidencia no es del todo unánime, incluso los estudios que no encuentran una relación positiva entre inclusión financiera y desarrollo, a menudo señalan posibilidades de lograr mejores resultados si se presta especial atención a las necesidades locales (Demirgüç-Kunt *et al.*, 2018).

financiera desde una perspectiva de género, a fines de detectar posibles brechas y los factores que las determinan. Así, la importancia de tener una visión de género al estudiar la inclusión financiera radica en el valor intrínseco de un igual acceso a las finanzas, por parte de varones y mujeres, como herramienta potencial para iniciar un espiral virtuoso de empoderamiento social, económico y político (Cheston y Kuhn, 2002). Esto cobra particular relevancia si se tiene en cuenta que las barreras que obstaculizan el acceso financiero de las mujeres, en comparación con las de los varones, limitan en aproximadamente a la mitad el potencial de las finanzas para reducir la pobreza y el crecimiento (Narain, 2009). A modo de ejemplo, resulta interesante mencionar la implementación del sistema “M-Pesa” en Kenia, un servicio de dinero móvil que permite guardar y transferir fondos a través de un teléfono celular, el cual, particularmente, aportó importantes beneficios para las mujeres. De este modo, permitió que las familias con mujeres jefas de hogar aumentaran sus ahorros en más de un quinto, posibilitó que 185.000 mujeres abandonaran las tareas agrícolas y desarrollaran negocios o actividades minoristas, y contribuyó a reducir en 22% la extrema pobreza entre los hogares liderados por mujeres (Suri y Jack, 2016).

Dado lo expresado en los párrafos previos, resulta interesante preguntarse acerca del estado de situación actual, así como también de la evolución reciente, del fenómeno de la inclusión financiera en Argentina desde una perspectiva de género. Utilizando la base de datos Global Findex para los años 2011, 2014 y 2017, el objetivo de este trabajo es analizar la evolución del efecto del género sobre la probabilidad de acceso y utilización de servicios financieros formales en Argentina en los años mencionados, a partir del uso de modelos econométricos *probit*, controlando por los efectos de variables de ingreso, edad y educación. En función de ello, el trabajo se estructura de la siguiente manera: en la Sección 2 se presenta el marco teórico, poniendo el foco en las distintas definiciones de la inclusión financiera, sus dimensiones y los indicadores frecuentemente utilizados para su medición; en la Sección 3 se comentan los principales antecedentes empíricos; en la Sección 4 se describen los datos utilizados y la metodología empleada; en la Sección 5 se muestran los principales resultados y, por último, en la Sección 6 se realizan las reflexiones finales.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Distintas definiciones de la inclusión financiera

En la actualidad, algunos de los organismos involucrados en el tema de la inclusión financiera se han encargado de presentar definiciones e indicadores que otorgan al concepto cierto grado de aceptación general (Roa, 2013).

Por un lado, la Asociación Global para la Inclusión Financiera (GPFI, por sus siglas en inglés) y el Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP, por sus siglas en inglés) definen la inclusión financiera como:

una situación en la que todos los adultos en edad de trabajar, incluidos aquellos actualmente excluidos del sistema financiero, tienen acceso efectivo a los siguientes servicios financieros provistos por las instituciones formales: crédito, ahorro (incluyendo cuentas corrientes), pagos y seguros (CGAP, 2011:8).

En este sentido, el acceso efectivo implica una prestación del servicio conveniente y responsable, a un costo que el cliente pueda asumir y sostenible para el que lo provee, que tenga como resultado que los clientes excluidos utilicen los servicios financieros formales en

lugar de las opciones informales existentes. En este punto, debe distinguirse entre sector financiero formal y sector financiero informal. El primero está conformado por aquellas instituciones e instrumentos financieros que están sujetos a algún grado de regulación o supervisión por parte de los organismos de regulación estatales. El segundo, por el contrario, incluye diversos mecanismos informales de ahorro y crédito, agrupando una gran variedad de transacciones financieras que no están sujetas a regulación o supervisión por parte de los organismos estatales correspondientes (Roa, 2013).

Otro de los organismos que se ha encargado de definir la inclusión financiera es la Red Internacional de Educación Financiera (INFE, por sus siglas en inglés). En efecto, la concibe como un proceso de promoción de acceso -asequible, oportuno y adecuado- a una amplia gama de productos y servicios financieros regulados, extendiendo su uso a todos los segmentos de la sociedad, con el fin de promover el bienestar económico y la inclusión económica y social (García *et al.*, 2013). Asimismo, señala la importancia de la aplicación de enfoques innovadores o existentes hechos a la medida, incluyendo actividades de sensibilización y de educación financiera.

La AFI, por su parte, sostiene que la inclusión financiera debe definirse a partir de cuatro dimensiones: acceso, uso, calidad y bienestar. La primera de ellas refiere a las capacidades para poder usar los servicios financieros formales disponibles, mientras que la segunda alude a la permanencia y profundidad del uso de servicios y productos financieros. Por otra parte, la calidad posee una estrecha relación con las preferencias de los consumidores, dado que muestra si los atributos de los productos y servicios se ajustan a las necesidades de los clientes y si estas últimas son consideradas a la hora de desarrollar productos financieros. Por último, el bienestar refiere al impacto positivo que un servicio financiero puede tener en la vida de los consumidores (AFI, 2010).

Por otra parte, también resulta interesante resaltar lo expuesto por Cámara y Tuesta (2014) y Tuesta *et al.* (2015), quienes definen la inclusión financiera en términos microeconómicos, entendiéndola como un proceso mediante el cual las personas optimizan los beneficios netos derivados de la utilización de servicios financieros. Específicamente, conciben la inclusión financiera como el proceso por el cual se maximiza el acceso y el uso de los servicios financieros formales a la vez que se minimizan las barreras involuntarias percibidas por aquellos individuos que no participan en el sistema financiero formal. Consecuentemente, consideran que el principal objetivo de la inclusión financiera debe ser mitigar las barreras potenciales para que las personas, cuyo beneficio marginal de estar bancarizados exceda a su costo marginal, puedan acceder a este tipo de servicios sin verse afectados por fallas del mercado.

Conforme lo expuesto en los párrafos previos, se puede decir que la inclusión financiera es un fenómeno multidimensional; en términos generales, la literatura parece poner énfasis en las dimensiones correspondientes al acceso y utilización de los servicios financieros², la calidad de prestación de los mismos, las barreras relacionadas, así como también cuestiones vinculadas a la educación financiera.

² Cuando se hace énfasis en el nivel de acceso y el grado de utilización de los servicios financieros en general, y de los bancarios en particular, el término que suele utilizar la literatura es el de “bancarización” (Anastasi *et al.*, 2010).

2.2. Dimensiones de la inclusión financiera e indicadores para su medición

En términos generales, la dimensión del acceso está determinada por la oferta de los servicios financieros formales y representa la posibilidad que tienen las personas para utilizarlos, constituyendo una condición necesaria -pero no suficiente- para la inclusión financiera (Cámara y Tuesta, 2014; Tuesta *et al.*, 2015). En particular, Anastasi *et al.* (2010) definen al acceso como la disponibilidad y oferta de servicios financieros en general -y bancarios en particular- de calidad a costos razonables, donde estos últimos reflejan tanto los pecuniarios como los no pecuniarios, considerando también las restricciones y barreras relacionadas -sociales, geográficas, etc.-.

Es importante destacar que, bajo ciertas condiciones, un mayor acceso no implica un mayor nivel de inclusión financiera (Cámara y Tuesta, 2014). En este sentido, una vez alcanzado cierto nivel de acceso (umbral), puede haber una mejora en la frecuencia de uso de los servicios financieros (margen intensivo), pero esto no se traduce, necesariamente, en un mayor porcentaje de cuentas u otros mecanismos de uso de tales servicios (margen extensivo). No obstante, debe mencionarse que se esperan mejoras en el nivel de inclusión financiera, aun cuando se ha superado el umbral, si el mayor acceso se presenta vía un aumento en la oferta de distintas empresas, lo cual debería generar una presión a la baja de los precios en un contexto de competencia perfecta. Asimismo, es esperable que un incremento en el nivel de acceso, encontrándose éste por debajo del umbral, se traduzca en una mejora del grado de inclusión financiera. Por su parte, Roa (2013) agrega que la falta de acceso implica una limitación o barrera observable que resulta de las fricciones del sistema financiero, tales como costos de transacción elevados, incertidumbre sobre el resultado de proyectos, asimetrías de información entre prestamistas y prestatarios, entre otras. El problema radica en que tales fricciones provocan que la oferta de servicios financieros adecuados a una gran mayoría de potenciales clientes sea nula o muy reducida. Consecuentemente, se observa un contraste entre el uso activo de servicios financieros por un cierto grupo frente al escaso o nulo uso por parte de otro.

Dado el carácter multidimensional del acceso, abarcando cuestiones tales como la disponibilidad de los servicios bancarios, los costos directos e indirectos relacionados, así como también las restricciones y barreras vinculadas, Anastasi *et al.* (2010) argumentan que, en la práctica, dicha dimensión suele medirse mediante la disponibilidad de infraestructura física -por ejemplo, cantidad de sucursales bancarias, cajeros automáticos, entre otros puntos de acceso-. Dichas variables suelen expresarse en términos geográficos y/o poblacionales -por ejemplo, cantidad de sucursales bancarias por km², cantidad de cajeros automáticos *per cápita*, etc.-. En la misma línea se encuentran, según indica el BM (2012), los indicadores construidos a partir de la encuesta llevada a cabo por el Fondo Monetario Internacional (FMI) denominada Financial Access Survey, la cual propone: (1) cantidad de sucursales bancarias comerciales cada 1.000 km² y cada 100.000 adultos, (2) cantidad de cajeros automáticos cada 1.000 km² y cada 100.000 adultos. El Grupo de Trabajo de Datos de Inclusión Financiera de la AFI (FIDWG, por sus siglas en inglés), por su parte, propone tres indicadores: (1) número de puntos de acceso cada 10.000 adultos, (2) porcentaje de unidades administrativas con al menos un punto de acceso, (3) porcentaje de la población total que vive en unidades administrativas con al menos un punto de acceso (BM, 2012a)³.

³ Debe destacarse que estos indicadores no tienen en cuenta la forma en que se distribuye la infraestructura, así como tampoco otras cuestiones que suelen ser de difícil medición, como los costos no

Por otra parte, algunos estudios como el de Demirgüç-Kunt *et al.* (2013), Allen *et al.* (2016), Cardona Ruiz *et al.* (2018) y FIEL (2019) emplean el porcentaje de personas que tienen una cuenta en alguna institución financiera formal como indicador del acceso a los servicios financieros. Esto se fundamenta en el hecho de que ser propietarios de una cuenta posibilita acceder a diversos productos financieros, tales como servicios de ahorro, préstamos, tarjetas de crédito, etc. No obstante, como se explica a continuación, otros estudios empíricos utilizan esta variable como indicador de uso de servicios financieros.

La dimensión de uso de servicios financieros refiere a la utilización efectiva de los mismos, constituyendo un elemento determinado tanto por la oferta como por la demanda. Su importancia se fundamenta en el hecho de que mejora las posibilidades de consumo al suavizar los ciclos del ingreso que se generan por necesidades imprevistas o por irregularidades en los flujos de ingreso, derivando en una optimización en la asignación intertemporal de los recursos e impactando positivamente sobre el bienestar de los individuos (Tuesta *et al.*, 2015). En este sentido, cuando la decisión de no utilizar determinados servicios financieros está fundamentada por las preferencias intertemporales y por las oportunidades de inversión, la falta de uso por parte de ciertos individuos no tiene porqué constituir un problema, presentándose un fenómeno de “autoexclusión” (Beck y De la Torre, 2007; Tuesta *et al.*, 2015). El conflicto surge cuando se tiene acceso a los servicios financieros y las personas muestran un bajo o escaso uso de los mismos, lo cual puede ocurrir por diversas razones: falta de conocimientos o de educación financiera; falta de ahorros, empleo o ingresos; desconfianza en las instituciones financieras; como resultado psicológico de una discriminación sistemática en el pasado; entre otras. En este caso, se está en presencia de una exclusión involuntaria (Tuesta *et al.*, 2015).

En la práctica, los estudios utilizan diversos tipos de indicadores para medir el uso de servicios financieros. El FIDWG, por ejemplo, propone dos indicadores: (1) porcentaje de adultos con al menos un tipo de cuenta de depósito regulada, (2) porcentaje de adultos con al menos un tipo de cuenta de crédito regulada. En aquellos países donde la falta de datos impida la construcción de las dos variables mencionadas, pueden utilizarse como *proxy* las cantidades de cuentas de depósito y de préstamo, respectivamente, por cada 10.000 adultos. La Financial Access Survey, por su parte, agrega los préstamos y depósitos como porcentajes del Producto Interno Bruto (PIB) (BM, 2012a), los cuales son utilizados por Anastasi *et al.* (2010) para medir el nivel de uso de servicios bancarios en Argentina, en comparación con otros países. Por otro lado, utilizando la Global Findex, Cámara y Tuesta (2014) emplean el porcentaje de adultos que utiliza al menos un servicio financiero formal -cuenta bancaria, servicio de dinero móvil, tarjeta de crédito, entre otros- como un indicador de uso, mientras que Allen *et al.* (2016), utilizando la misma base de datos, agregan como variables la proporción de personas que utilizan una cuenta en una institución financiera formal para ahorrar y el porcentaje de individuos que realiza más de tres retiros mensuales de dinero de su cuenta -incluyendo compras-, donde este último ratio es utilizado como indicador de la frecuencia de uso⁴.

relacionados con el precio. Además, señala Beck (2016), la utilización de sucursales bancarias y cajeros automáticos enfatiza los canales tradicionales -ignorando canales innovadores como las finanzas digitales-, el acceso geográfico -ignorando otras barreras para el acceso- y las entidades reguladas.

⁴ Es importante destacar que el indicador utilizado para medir el uso de servicios financieros depende del tipo de servicio que se pretenda analizar. En este sentido, dentro de los servicios bancarios en particular, Anastasi *et al.* (2010) distinguen tres tipos básicos: (1) medios de pago o servicios transaccionales, (2) ahorro y (3) crédito. Tal como destacan los autores, si bien los servicios de crédito constituyen uno de los aspectos tradicionalmente más enfatizados, en parte por su rol en la promoción del crecimiento

Cabe resaltar que un uso elevado de los servicios financieros formales y/o una amplia disponibilidad de puntos de acceso no implican, necesariamente, que el sistema financiero sea inclusivo *per se*. Por un lado, el uso puede estar condicionado por otros factores socioeconómicos -tales como el capital humano, el marco legal, los hábitos culturales, entre otros-, lo cual provoca que las personas utilicen este tipo de servicios de una forma particular. Por otro lado, la disponibilidad de infraestructura como cajeros automáticos o sucursales bancarias aporta información de carácter parcial si no se conoce la forma en que se halla distribuida (Cámara y Tuesta, 2014).

Por otra parte, Roa (2013) resalta la relevancia de la naturaleza y las características del uso y acceso de los servicios financieros, lo cual se vincula con la calidad y eficacia de los mismos. Según destaca BM (2012), en la práctica los indicadores de calidad deberían aproximar la conveniencia, ajuste del producto, transparencia, seguridad, protección del consumidor y educación financiera. Por lo tanto, pueden desarrollarse con información de las encuestas tanto de la demanda como de la oferta. Sin embargo, para medir la calidad, estas encuestas deben contener información más compleja, como las características detalladas del producto y los términos del contrato.

En relación a las barreras percibidas por aquellos individuos que no participan en el sistema financiero formal, Cámara y Tuesta (2014) sostienen que las mismas proveen información acerca de los obstáculos que impiden que se pueda hacer un uso efectivo de los servicios financieros. Particularmente, interesan aquellas barreras vinculadas con la exclusión involuntaria. En este punto, Beck y De la Torre (2007) distinguen entre barreras o limitaciones geográficas -tal es el caso de las zonas rurales remotas y dispersas-, socioeconómicas -costos altos, discriminaciones de género, étnicas o de otro tipo, etc.- y de oportunidad -por ejemplo, la falta de garantías-.

Como se ha mencionado con anterioridad, algunos autores resaltan el importante papel de la educación financiera dentro del proceso de inclusión financiera, dado que un mayor conocimiento y comprensión de los productos y servicios financieros estaría asociado a un mayor uso efectivo de los mismos (García *et al.*, 2013). Específicamente, la educación financiera puede ser entendida como:

el proceso por el cual los consumidores/inversionistas financieros mejoran su comprensión de los productos financieros, los conceptos y los riesgos, y, a través de información, instrucción y/o el asesoramiento objetivo, desarrollan las habilidades y confianza para ser más conscientes de los riesgos y oportunidades financieras, tomar decisiones informadas, saber a dónde ir para obtener ayuda y ejercer cualquier acción eficaz para mejorar su bienestar económico (OCDE, 2005:4).

En los trabajos empíricos, la educación financiera suele medirse a través de las respuestas de las personas a preguntas sobre conceptos económicos-financieros básicos, tales como la inflación, el interés compuesto y la diversificación del riesgo (Lusardi y Mitchell, 2011; Mejía Anzola y Rodríguez Guzmán, 2016).

económico, los servicios de ahorro y de medios de pago no son menos relevantes tal como sostiene la literatura económica reciente. También es importante señalar que algunos indicadores -como la cantidad de cuentas de depósito o crédito por habitante- no reflejan la cantidad de personas que utilizan los servicios financieros cuando existen individuos con más de una cuenta.

2.3. Género e inclusión financiera

La importancia de tener una visión de género al estudiar la inclusión financiera radica en el valor intrínseco de un igual acceso a las finanzas, por parte de varones y mujeres, como herramienta potencial para iniciar un espiral virtuoso de empoderamiento social, económico y político (Cheston y Kuhn, 2002). Esto cobra particular relevancia si se tiene en cuenta que las barreras que obstaculizan el acceso financiero de las mujeres, en comparación con las de los varones, limitan en aproximadamente la mitad el potencial de las finanzas para reducir la pobreza y promover el crecimiento económico (Narain, 2009). Estas barreras pueden presentarse en las distintas dimensiones de la inclusión financiera. Así, el trato diferencial ante la ley o las costumbres pueden restringir a las mujeres la firma de contratos bajo su propio nombre, tal como la apertura de una cuenta bancaria, limitando el acceso a productos y servicios financieros (BM, 2012b; IFC, 2011). Por su parte, las normas de género también pueden obstaculizar el uso de servicios financieros por parte de las mujeres, en particular al considerarse las limitaciones que pueden tener éstas en cuanto al acceso y control de ingresos y gastos (Johnson, 2004).

Según señalan Demirgüç-Kunt *et al.* (2013), una gran parte de la literatura sobre la brecha de género en el acceso a los servicios financieros pone el foco en el acceso al crédito relacionado con el financiamiento de actividades emprendedoras, más que en el uso a nivel hogar o individual de una amplia gama de productos financieros. Conforme destacan dichos autores, la evidencia de estudios en América Latina sugiere que no existe una diferencia sistemática en acceso al financiamiento entre empresas cuyos propietarios difieren en género. De forma similar, en países desarrollados como Reino Unido, Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda, así como también en algunos países en vía de desarrollo como Perú y Ecuador no parece ocurrir que las mujeres que solicitan financiamiento enfrenten tasas de denegación más altas que los varones, lo cual estaría sugiriendo que diferencias de género en el uso del crédito podrían estar explicadas por diferencias en la demanda de financiamiento. En contraste, otros estudios en países subdesarrollados -principalmente del continente asiático y africano- encuentran que las mujeres emprendedoras enfrentan mayores y más sistemáticas barreras para acceder a servicios financieros formales. Aunque estos trabajos no encuentran evidencia de discriminación legal explícita contra las mujeres prestatarias, parece ser que los bancos discriminan a las mujeres en sus prácticas crediticias⁵.

En lo respectivo al acceso financiero, las barreras que pueden enfrentar las mujeres se relacionan con varios factores. Según Coleman (2000), las mujeres podrían estar menos inclinadas a buscar financiamiento debido a sus propias percepciones de que podrían tener más dificultades para obtener préstamos bancarios. Asimismo, al momento de solicitar préstamos, las mujeres suelen enfrentar dificultades relativamente mayores para completar solicitudes complicadas (Buvinic y Berger, 1990). También, conforme destacan Lusardi y Mitchell (2014), algunos estudios han señalado la existencia de una larga y persistente brecha de género en cuanto a la educación financiera. Así, los varones suelen poseer mayores conocimientos financieros que las mujeres, tanto en edades avanzadas como dentro del grupo de los más jóvenes, presentándose estas diferencias tanto en los conocimientos financieros básicos como en los más sofisticados⁶. Este menor nivel de educación financiera podría generar dificultades en las mujeres para operar en el mercado de préstamos (Demirgüç-Kunt

⁵ Véase la bibliografía citada por Demirgüç-Kunt *et al.* (2013).

⁶ Para un tratamiento detallado de la brecha de género en la educación financiera, véase la bibliografía citada por Lusardi y Mitchell (2014).

et al., 2013). Por otra parte, en promedio, a las mujeres les puede resultar más difícil proporcionar garantías colaterales y personales, y pueden tener antecedentes crediticios más débiles (Buvinic y Berger, 1990; Coleman, 2002), por lo que pueden tener puntajes de crédito más bajos, los cuales son importantes para las tecnologías modernas de préstamos (Narain, 2009).

3. ANTECEDENTES EMPÍRICOS

A pesar de la importancia que la literatura económica teórica atribuye al proceso de inclusión financiera, en el ámbito empírico poco se sabe acerca de sus determinantes a nivel individual/país y de las políticas que buscan promover dicho proceso (Allen *et al.*, 2016). Los citados autores señalan que los estudios que utilizan datos de corte transversal a nivel país suelen emplear variables *proxy* -como el número de cuentas bancarias per cápita- basándose en datos recopilados de reguladores y supervisores bancarios. No obstante, estos estudios presentan dos problemas: (1) las variables utilizadas tienen limitaciones significativas, como los individuos con cuentas múltiples y cuentas de propiedad extranjera, (2) el hecho de que los datos recopilados de los proveedores de servicios financieros se agreguen a nivel país dificulta evaluar cómo varía el impacto de las políticas según las características individuales, como el ingreso, el género, la ubicación o la edad. De esta forma, también se hace necesario estudiar la inclusión financiera -y sus determinantes- a partir del uso de datos a nivel individual o microdatos. En este sentido, dado que el presente trabajo pretende contribuir, mediante la utilización de los microdatos de la Global Findex, a una mayor comprensión de la evolución del efecto del género sobre el acceso y uso de determinados servicios financieros formales, es menester mencionar algunos estudios empíricos que utilizan dicho tipo de datos.

Allen *et al.* (2016), haciendo uso de la Global Findex 2011 a escala global, analizan el efecto de distintas características individuales -y variables a nivel país- sobre la propiedad y uso de cuentas formales, así como también las políticas que son efectivas entre aquellos con mayor probabilidad de ser excluidos. Empleando modelos *probit*, encuentran que la probabilidad de tener una cuenta en una institución financiera formal es mayor para aquellos que se ubican en los quintiles más altos de ingreso, tienen un mayor nivel de educación y edad, viven en ámbitos urbanos, están empleados y casados. Asimismo, obtienen resultados similares al estudiar la probabilidad de usar una cuenta formal para ahorrar. En cuanto a la probabilidad de usar la cuenta frecuentemente, los autores encuentran que ésta se relaciona positivamente con la edad, el quintil de ingreso, el nivel de educación y el hecho de estar casado/a. Por último, mientras que no parece haber diferencias significativas de género en cuanto a la propiedad de una cuenta formal, las mujeres parecen usar dicho tipo de cuentas menos frecuentemente. Con una muestra de menor tamaño, Demirgüç-Kunt *et al.* (2013) analizan las diferencias de género en el acceso y uso de servicios financieros formales para 98 países en vías de desarrollo, utilizando datos de la Global Findex 2011. Encuentran una brecha de género persistente en la propiedad de cuentas bancarias, así como también en los comportamientos de ahorro y crédito, incluso luego de controlar los efectos del ingreso, educación, edad, estado ocupacional y zona de residencia.

En el ámbito de América Latina, Cámara *et al.* (2014) analizan la inclusión financiera en Perú, empleando datos de Encuesta Nacional de Hogares 2011 y de la Global Findex 2011. Sus resultados sugieren que los préstamos y las hipotecas parecen ser mejores impulsores para la inclusión financiera que los productos de ahorro, desde la perspectiva de los productos

financieros. Asimismo, factores como la edad, el género, la educación y el nivel de ingresos parecen afectar la percepción de las barreras a la inclusión financiera. Cardona Ruiz *et al.* (2018), por otro lado, analizan las dimensiones de acceso y uso de la inclusión financiera en Colombia desde una perspectiva de género, empleando datos de la Global Findex 2014. En términos generales, encuentran que las mujeres tienen menos probabilidades de ser incluidas en términos de acceso y uso de servicios financieros, incluso luego de controlar los efectos de variables de ingreso, educación y edad.

En el caso específico de Argentina, Tuesta *et al.* (2015) analizan las dimensiones de uso y barreras de la inclusión financiera, utilizando datos de la Global Findex 2011. Encuentran que el nivel educativo, el ingreso y la edad son variables importantes que determinan la tenencia de diferentes productos financieros como cuentas, tarjetas de crédito y débito, crédito formal o pagos electrónicos. En cuanto a los factores que afectan la percepción de diferentes barreras de exclusión involuntaria, se destacan el ingreso y la edad. En un enfoque similar, utilizando datos de la Global Findex 2017, FIEL (2019) estima el efecto del género sobre el acceso y uso de servicios financieros en Argentina, controlando por los efectos de variables de edad, educación, ingresos, entre otras. En cuanto a la primera dimensión, medida a través de la propiedad de una cuenta en una institución financiera, el trabajo encuentra que las mujeres tienen, en promedio, una mayor probabilidad de acceso al sistema financiero formal que sus contrapartes masculinas de iguales características socioeconómicas, aunque la diferencia no es estadísticamente significativa. En relación a la segunda dimensión, el estudio sugiere que las mujeres tienen, en promedio, una mayor probabilidad de uso tradicional -ahorro, depósitos y toma de préstamos mediante el uso de la cuenta- y transaccional -realización de transacciones mediante tarjetas de débito, transferencias y otros medios- aunque la diferencia es de escasa magnitud y no significativa en términos estadísticos.

4. DATOS Y METODOLOGÍA

4.1. Datos

Los datos utilizados en este trabajo provienen de la Global Findex, una base de datos elaborada por el BM con el objeto de proveer información acerca de las modalidades que emplea la gente para ahorrar, pedir préstamos, realizar pagos y gestionar riesgos. La primera serie de encuestas fue llevada a cabo en 2011, a la cual le siguieron una segunda en 2014 y una tercera en 2017. Los datos -reunidos en asociación con Gallup, Inc.- son obtenidos a partir de encuestas representativas a nivel nacional realizadas a más de 150.000 adultos seleccionados aleatoriamente, con edades a partir de 15 años, en más de 140 países⁷, representando más de 97% de la población mundial.

Un aspecto importante de la Global Findex es que brinda datos del lado de la demanda, dado que la información se obtiene directamente de las personas usuarias de los servicios financieros⁸. Esta información es importante para comprender las necesidades financieras -satisfechas y no satisfechas- de los usuarios, las barreras encontradas al buscar servicios y productos financieros formales, y la información de los usuarios por características

⁷ Específicamente, la encuesta se realizó en 148 países en 2011, 143 países en 2014, y 144 países en 2017.

⁸ Otros usuarios de los servicios financieros podrían ser las empresas, pero la Global Findex no recopila información de este tipo.

socioeconómicas y demográficas -por ejemplo, grado de inclusión financiera por ingreso, ocupación, edad, género, etc.-. En contraposición, las encuestas que brindan datos del lado de la oferta, proveen información acerca de las instituciones financieras reguladas (BM, 2012a).

Las encuestas son realizadas "cara a cara" en aquellas economías donde la cobertura telefónica representa menos de 80% de la población, o donde es la metodología habitual. En cambio, en aquellos países donde se emplean entrevistas telefónicas, se utiliza la marcación aleatoria de dígitos o una lista de números de teléfono representativa a nivel nacional. Por otra parte, en economías seleccionadas donde la penetración del teléfono celular es alta, se utiliza un marco de muestreo dual. En el caso de Argentina las encuestas fueron realizadas "cara a cara", contándose, para cada uno de los años bajo análisis, con 1.000 observaciones. Asimismo, considerando un nivel de confianza de 95%, el margen de error es de 3,7% para las encuestas de 2011 y 2014, mientras que es de 3,6% para las encuestas de 2017. Por otra parte, es menester aclarar que, en este último año, la muestra excluye las áreas de población rural dispersas, las cuales representan alrededor de 5,7% de la población.

Conforme se señala en el documento metodológico de la encuesta, la Global Findex provee ponderadores para garantizar una muestra representativa a nivel nacional para cada economía. Los pesos finales consisten en el peso base de muestreo, que corrige la probabilidad desigual de selección en función del tamaño del hogar, y el peso posterior a la estratificación, que corrige el error de muestreo y de falta de respuesta. Las ponderaciones posteriores a la estratificación utilizan estadísticas de la población a nivel económico sobre el género y la edad y, cuando se dispone de datos confiables, la educación o el estatus socioeconómico.

4.2. Metodología

Dada la naturaleza dicotómica de las variables dependientes, se utilizan modelos de respuesta binaria de tipo *probit* para estimar los efectos del género sobre la probabilidad de: (1) ser propietario de una cuenta en una institución financiera formal, (2) ahorrar mediante el uso de dicha cuenta, y (3) obtener préstamos de una institución financiera formal⁹. Mientras que la primera variable se utiliza para medir el grado de acceso al mercado financiero formal, las dos variables restantes se emplean para medir el nivel de utilización de los servicios financieros formales. Particularmente, es de interés analizar si el efecto del género ha cambiado en el período bajo análisis, dado que esto puede dar indicios de la evolución de la brecha de género en términos del acceso al mercado financiero formal y del uso de sus servicios. Para ello, se seguirán dos estrategias que se detallan a continuación.

La primera consiste en estimar un modelo *probit* para cada año en que se llevó a cabo la encuesta Global Findex y luego analizar y comparar el impacto del género sobre las probabilidades de interés en cada uno de esos años. Bajo este enfoque, si bien es válida la comparación directa, entre años, de los efectos del género, no es posible afirmar si éstos son estadísticamente diferentes entre sí. Para poder evaluar esto último, se emplea una segunda estrategia consistente en apilar las bases de datos de la Global Findex correspondientes a los

⁹ Los trabajos empíricos que estiman los efectos de ciertas variables sobre distintas dimensiones de la inclusión financiera suelen utilizar modelos *probit*. En este sentido, se pueden mencionar, entre otros, los estudios de Cámara *et al.* (2014), Tuesta *et al.* (2015), Allen *et al.* (2016) y FIEL (2019). También es importante resaltar, como bien señala Wooldridge (2010), que los trabajos empíricos económicos en general suelen utilizar modelos *probit* frente a otras alternativas como los *logit*, dado que en economía se suele suponer un tipo de distribución de los errores que se ajusta mejor al primer tipo de modelos.

años 2011-2014, por una parte, y 2014-2017 por otra parte, para luego estimar, utilizando dichos apilados, modelos *probit* incorporando términos de interacción entre género y tiempo. El hecho de que la encuesta de 2014 se apile con la de 2011 por una parte, y con la de 2017 por otra parte, permite analizar si el efecto del género sobre las probabilidades de interés es estadísticamente diferente entre 2011 y 2014 por un lado, y entre 2014 y 2017 por otro lado. Precisamente, como se verá con mayor detalle más adelante, la incorporación de términos de interacción en los modelos provee información acerca de si el efecto que ejerce el género sobre las probabilidades de acceder y utilizar el mercado financiero formal es estadísticamente diferente entre los dos años que conforman el apilado bajo análisis.

Los modelos *probit* a estimar tienen la siguiente especificación:

$$P(x) = G(\beta_0 + x\beta)$$

En la fórmula anterior, y es la variable dependiente del modelo. Dado que, como se mencionó con anterioridad, el presente trabajo estudia la evolución del efecto del género sobre diferentes dimensiones de la inclusión financiera, en un determinado modelo y puede referir a alguna de las siguientes variables:

- *cta_fciera* es una variable binaria que asume el valor uno si el encuestado tiene una cuenta en una institución financiera formal y cero en cualquier otro caso.
- *ahorro* es una variable binaria que toma el valor uno si el encuestado ha ahorrado en los últimos 12 meses a través de una cuenta en una institución financiera formal, y cero en cualquier otro caso. Esta variable es condicional a tener una cuenta en una institución financiera, es decir, a acceder al mercado financiero formal.
- *préstamo* es una variable binaria que toma el valor uno si el encuestado ha obtenido un préstamo en los últimos 12 meses por parte de una institución financiera formal, y cero en cualquier otro caso. Esta variable es condicional a tener una cuenta en una institución financiera, es decir, a acceder al mercado financiero formal.

Por su parte, β es un vector de parámetros a estimar, mientras que x es un vector que incluye las variables explicativas del modelo:

- *mujer* es una variable dicotómica que asume el valor uno si el encuestado es una mujer y cero si es un varón.
- *edad* es una variable continua medida en años que indica la edad del encuestado¹⁰.
- *secundario* es una variable dicotómica que asume el valor uno si el máximo nivel educativo alcanzado por el encuestado es el secundario, y cero en caso contrario. Por su parte, *terciario* es una variable dicotómica que asume el valor uno si el máximo nivel educativo alcanzado por el encuestado es el terciario o algún nivel superior a éste, y cero en caso contrario. La categoría de educación omitida –que actúa como grupo base de comparación– corresponde al primario y niveles menores que éste.
- *quintil_2*, *quintil_3*, *quintil_4* y *quintil_5* son variables dicotómicas que asumen el valor uno si el ingreso del hogar del encuestado se ubica en el grupo quintílico al que hace referencia la variable, y cero en caso contrario. El grupo base de comparación

¹⁰ También se adiciona un término de interacción de la variable *edad* consigo misma, a fines de capturar el posible efecto decreciente de la edad sobre la variable latente y^* . Para más detalles sobre esta última variable –sobre la cual se deriva el modelo *probit* descrito– véase la nota al pie N° 12.

está compuesto por aquellas personas cuyo ingreso del hogar pertenece al primer grupo quintílico.

El conjunto de variables explicativas detallado previamente se utiliza en los modelos estimados para cada año individual en que fue llevada a cabo la Global Findex. Cuando se apilan dos años, al conjunto antes mencionado se agregan dos variables que difieren según se trabaje con el apilado de las encuestas 2011-2014 o con el apilado 2014-2017. Así, en el primer caso, se agrega la variable binaria t_{2014} -que asume el valor uno si la persona fue encuestada en 2014 y cero si fue encuestada en 2011- y el término de interacción $mujer.t_{2014}$. De forma similar, en el segundo caso se adiciona la variable binaria t_{2017} -que asume el valor uno si la persona fue encuestada en 2017 y cero si fue encuestada en 2014- y el término de interacción $mujer.t_{2017}$.

Por otro lado, $P(x)$ es la probabilidad de que la variable dependiente y tome el valor uno, condicional al vector de variables explicativas x . La interpretación de esta probabilidad depende de la variable dependiente bajo análisis. Por ejemplo, si $y = cta_fciera$, entonces $P(x)$ mide la probabilidad de que el encuestado sea propietario de una cuenta en una institución financiera formal, condicional a las variables contenidas en x .

Por otra parte, G es la función de distribución acumulada normal estándar, tal que

$$G(z) = \Phi(z) \equiv \int_{-\infty}^z \phi(v)dv, \text{ donde } \phi(z) = \frac{1}{\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{z^2}{2}} \text{ es la función de densidad normal estándar}^{11}.$$

Así, la probabilidad de tener una cuenta en una institución financiera formal se relaciona de forma no lineal con las variables explicativas contenidas en el vector x ¹².

Si bien los parámetros β_j ($j = 1, 2, \dots, k$) del modelo proveen información acerca de la dirección del efecto de las variables explicativas sobre la probabilidad respuesta, no indican la magnitud del cambio esperado en dicha probabilidad ante una variación en alguna de las variables del vector x , permaneciendo constantes el resto de éstas. En otros términos, como señala Wooldridge (2010), en un modelo *probit* β_j no es el efecto parcial o marginal de la variable x_j sobre la probabilidad de respuesta, el cual se denota mediante la derivada parcial $\frac{\partial P(x)}{\partial x_j}$ cuando x_j es una variable continua, o mediante el cociente incremental $\frac{\Delta P(x)}{\Delta x_j}$ cuando x_j es discreta¹³. En efecto, puede demostrarse que, a diferencia de los modelos lineales de

¹¹ Esta función asume estrictamente valores entre cero y uno para todo número real z , tal que $0 < Gz < 1$, asegurando que las probabilidades de respuesta estimadas queden acotadas en dicho rango.

¹² Tal como señala Wooldridge (2010), el modelo *probit* descrito puede derivarse a partir de un modelo de variable latente subyacente, denotada y^* , la cual se supone que se relaciona linealmente con las variables explicativas más un término de error ε , el cual se asume independiente de x y que sigue una distribución normal estándar. Matemáticamente:

$$y^* = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k + \varepsilon, \quad y = 1[y^* > 0]$$

La función indicadora $1[\cdot]$ asume el valor uno si el evento dentro de los corchetes es cierto, y cero en caso contrario. Por otra parte, dado que ε se distribuye simétricamente alrededor de cero, se cumple que $1 - Gz = G(-z)$ para todos los reales z . Por ende, la probabilidad de respuesta para y puede escribirse como:

$$P_x = P(y^* > 0 | x) = P_x = 1 - G[-\beta_0 - x\beta] = G[\beta_0 + x\beta]$$

¹³ Por ejemplo, si $y = cta_fciera$, el parámetro β_j correspondiente a la variable $mujer$ no mide la diferencia en la probabilidad de tener una cuenta en una institución financiera formal entre una mujer y un varón, siendo ambos idénticos en el resto de las variables explicativas.

regresión, el efecto marginal de una determinada variable explicativa no es constante en un modelo *probit*, sino que depende de los valores de todas variables contenidas en el vector x .

Dada la dependencia de los efectos marginales respecto a los valores de las variables explicativas del modelo, es útil contar con un resumen de éstos. En la práctica se suele evaluar los efectos parciales según los valores de x de cada observación, para luego calcular un promedio de estos efectos. Así se obtiene, para x_j , el efecto parcial o marginal promedio (APE o AME, por sus siglas en inglés)¹⁴.

Teniendo en cuenta lo desarrollado anteriormente, el efecto marginal del género sobre las probabilidades de interés para un año específico de la encuesta es:

$$\frac{\Delta P(x)}{\Delta \text{mujer}} = \left[G(\beta_0 + x\beta) \right]_{\text{mujer}=1} - \left[G(\beta_0 + x\beta) \right]_{\text{mujer}=0}$$

donde el subíndice del corchete indica en qué valor de la variable binaria *mujer* se evalúa la expresión. Si se trabaja con la encuesta de 2011 y la variable dependiente es *cta_fcierra*, entonces $\frac{\Delta P(x)}{\Delta \text{mujer}}$ mide la diferencia en la probabilidad, medida en puntos porcentuales (p.p.) de tener una cuenta en una institución financiera formal entre una mujer y un varón, siendo ambos idénticos en el resto de las variables explicativas (edad, educación e ingresos). En este punto, es importante recordar que, cuando se trabaja con un año individual de la encuesta, el vector x no incluye variables indicadoras del tiempo ni términos de interacción entre género y tiempo.

No obstante, el principal interés de este trabajo es analizar cómo ha evolucionado el efecto marginal del género sobre las dimensiones de acceso y uso del mercado financiero formal entre los años 2011, 2014 y 2017. Para ello, trabajando con los apilados 2011-2014 y 2014-2017, deben calcularse las diferencias parciales cruzadas¹⁵ $\frac{\Delta P(x)}{\Delta t_{2014} \Delta \text{mujer}}$ y $\frac{\Delta P(x)}{\Delta t_{2017} \Delta \text{mujer}}$, las cuales miden los efectos de interacción entre género y tiempo. La primera de estas diferencias muestra el cambio en el efecto marginal del género sobre la variable dependiente y entre 2011 y 2014, mientras que la segunda muestra dicha variación entre los años 2014 y 2017. El cálculo de este tipo de variaciones en modelos de regresión no lineales, así como también los tests de hipótesis correspondientes para evaluar la significancia estadística de las mismas, fueron desarrollados por los trabajos de Ai y Norton (2003) y Karaca-Mandic *et al.* (2012). Siguiendo este enfoque, el cálculo de $\frac{\Delta P(x)}{\Delta t_{2014} \Delta \text{mujer}}$ requiere, primeramente, obtener el efecto marginal del género $\frac{\Delta P(x)}{\Delta \text{mujer}}$, cuyo cómputo es exactamente igual al desarrollado en el párrafo anterior, con la diferencia de que el vector x incluye ahora una variable indicadora del tiempo (t_{2014} o t_{2017} , según se trabaje con el apilado 2011-2014 o 2014-2017) y un término de interacción entre género y tiempo ($\text{mujer} \cdot t_{2014}$ o $\text{mujer} \cdot t_{2017}$).

Luego, debe calcularse la diferencia en la expresión anterior entre los años 2011 y 2014, o entre 2014 y 2017, según corresponda, a partir de un cambio unitario en la variable indicadora del tiempo. Así, el efecto de interacción entre el género y el tiempo, cuando se utiliza el apilado 2011-2014 es:

$$\frac{\Delta P(x)}{\Delta t_{2014} \Delta \text{mujer}} = \left[\frac{\Delta P(x)}{\Delta \text{mujer}} \right]_{t_{2014}=1} - \left[\frac{\Delta P(x)}{\Delta \text{mujer}} \right]_{t_{2014}=0}$$

¹⁴ Para más detalles técnicos acerca de la inferencia sobre los AME, véase Greene (2018).

¹⁵ Se utiliza el término "diferencia parcial cruzada" como expresión matemática análoga a la derivada parcial cruzada, aplicable a variables discretas.

donde el subíndice del corchete indica en qué valor de la variable binaria t_{2014} se evalúa la expresión. Un razonamiento análogo aplica al apilado de las encuestas de 2014 y 2017, sobre el cual se obtiene la diferencia parcial cruzada $\frac{\Delta P(x)}{\Delta t_{2017} \Delta mujer}$. Como puede observarse, el efecto de interacción depende de los valores de todas las variables explicativas del modelo, por lo cual, al igual que los efectos marginales, es común calcular un promedio luego de haber obtenido el efecto de interacción según los valores de x de cada observación¹⁶.

Por último, es preciso destacar que los efectos marginales promedio obtenidos al trabajar con apilados de encuestas de años distintos no son de interés para el presente trabajo, dado que promedian los efectos marginales, de una determinada variable explicativa, correspondientes a personas que fueron encuestadas en distintos años. Es decir, los efectos marginales promedio de las variables explicativas interesan en tanto se estimen a partir de la encuesta de un año individual, mientras que en las estimaciones realizadas sobre los apilados lo que interesa es el efecto de interacción entre género y tiempo.

5. PRINCIPALES RESULTADOS

Como una primera aproximación al análisis de la evolución de la brecha de género en el acceso y uso de los servicios financieros formales en Argentina, la Tabla 1 muestra el porcentaje de personas que acceden y utilizan dicho tipo de servicios¹⁷, midiendo estas dimensiones según las variables dependientes mencionadas en la Sección 4.2 y realizando una desagregación según género y año de la encuesta.

Como puede observarse en la Tabla 1, el porcentaje de la población que tiene una cuenta en una institución financiera formal es de 26,4% en 2011, siendo mayor este valor dentro del grupo de los varones (29,3%) respecto al de las mujeres (23,8%). Este panorama cambia notablemente en 2014, dado que el porcentaje de población que accede al mercado financiero formal asciende a 50,2%, siendo ligeramente mayor este valor dentro del grupo de las mujeres (50,9%) en relación a los varones (49,5%). En 2017, por su parte, se observa una caída de -2,3 p.p. en la proporción de la población que tiene una cuenta financiera respecto a 2014, siendo mayor el descenso dentro del grupo de los varones (-4,1 p.p.) que en el de las mujeres (-0,7 p.p.). En este punto debe resaltarse el hecho de que la Global Findex, al proveer datos autoreportados de una muestra de personas, probablemente esté subestimando notablemente el verdadero acceso de la población al mercado financiero formal, lo cual podría estar indicando, además, un desconocimiento por parte de los encuestados acerca de la propiedad de una cuenta en una institución financiera (BCRA, 2019; FIEL, 2019)¹⁸.

En cuanto al uso de los servicios financieros, en la Tabla 1 se advierten valores de escasa magnitud en el porcentaje de personas que utilizan su cuenta financiera para este fin durante el período considerado, tanto para el total de la población como en su desagregación por género. En el caso del total, dicho porcentaje se ubica en 13% en 2011, para luego descender a 7,5% en 2014, cerrando 2017 con un valor de 14,8%. El grupo de las mujeres parte de un porcentaje

¹⁶ Para más detalles técnicos acerca de la inferencia sobre los efectos de interacción en modelos no lineales, véase Ai y Norton (2003) y Karaca-Mandic *et al.* (2012).

¹⁷ Para el cálculo de los porcentajes, se utilizan los ponderadores que provee la Global Findex a fines de extrapolar los resultados de la muestra a la población que representa.

¹⁸ Según BCRA (2019), a marzo de 2018 80,4% de la población adulta contaba con al menos una cuenta de depósito.

similar al del total en 2011 (14%), el cual se reduce a 6,1% en 2014, ascendiendo a 9,4% en 2017, siendo este último valor menor al del punto de partida. La proporción de varones que ahorra formalmente sigue una dinámica similar a los dos patrones descriptos, con la diferencia de que el valor alcanzado en 2017 es notablemente superior al de las mujeres y al del total (21,3%). Por último, en relación al porcentaje de personas que obtienen préstamos de una institución financiera formal, no se observan diferencias considerables entre años para el total y para el grupo de varones, oscilando dicho porcentaje en rangos de 13,4% - 16,4% y 13,4% - 17,1% respectivamente. En cambio, la proporción de mujeres que obtienen préstamos se reduce a lo largo del período considerado, con valores de 19,7%, 13,3% y 12,2% respectivamente.

Tabla 1. Porcentaje de personas que acceden y utilizan servicios financieros formales según género y año

| Variable | Mujeres | | | Varones | | | Total | | |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 2011 | 2014 | 2017 | 2011 | 2014 | 2017 | 2011 | 2014 | 2017 |
| % de personas que tiene una cuenta en una institución financiera | 23,80 % | 50,90 % | 50,20 % | 29,30 % | 49,50 % | 45,40 % | 26,40 % | 50,20 % | 47,90 % |
| % de personas que ahorra en una cuenta de una institución financiera | 14,00 % | 6,10% % | 9,40% % | 12,10 % | 9,00% % | 21,30 % | 13,00 % | 7,50% % | 14,80 % |
| % de personas que obtienen préstamos de una institución financiera | 19,70 % | 13,30 % | 12,20 % | 13,40 % | 17,10 % | 14,90 % | 16,40 % | 15,10 % | 13,40 % |

Nota: para el cálculo de los porcentajes, se utilizan los ponderadores que provee la Global Findex a fines de extrapolar los resultados de la muestra a la población que representa.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Global Findex para Argentina.

La Tabla 2, por otra parte, muestra las estimaciones de los efectos marginales promedio de las variables incluidas en los modelos *probit* correspondientes a cada año individual de la Global Findex, junto a los respectivos p-valores¹⁹. Las características más sobresalientes de estos modelos se comentan a continuación.

Para el año 2011, se observa que el hecho de ser mujer reduce, en promedio, 3,5 p.p. la probabilidad de tener una cuenta en una institución financiera formal, permaneciendo constantes el resto de las variables del modelo, lo cual indicaría la presencia de una brecha de género en el acceso al mercado financiero, en perjuicio de las mujeres. Sin embargo, este efecto marginal promedio no es estadísticamente significativo a los niveles convencionales de significancia. Por su parte, dentro del grupo de personas que tienen una cuenta financiera, el efecto del género sobre la probabilidad de ahorrar a través de la misma es de 2,26 p.p., aunque no es estadísticamente significativo. Por otro lado, las mujeres que acceden al mercado financiero formal parecen tener, en promedio, una mayor probabilidad de recibir un préstamo de una institución financiera respecto a individuos varones de iguales características socioeconómicas (3,13 p.p.), aunque nuevamente este efecto no es estadísticamente significativo. En cambio, el resto de las variables explicativas son, en general, estadísticamente

¹⁹ Se calculan los p-valores para el test de hipótesis de dos colas, dado que *a priori* no se hipotetiza ningún signo específico -positivo o negativo- para los efectos marginales promedio.

significativas a los niveles convencionales de significancia. Así, en promedio, un nivel de ingreso más alto se asocia con una mayor probabilidad de acceder y utilizar los servicios del mercado financiero formal. Un mayor nivel educativo parece impactar positivamente sobre la probabilidad de tener una cuenta en una institución financiera y utilizarla para ahorrar, pero negativamente sobre la probabilidad de recibir un préstamo. La edad, por su parte, se asocia positivamente con la probabilidad de acceder al mercado financiero formal y negativamente con la probabilidad de hacer uso de sus servicios de ahorros y préstamos²⁰.

En contraposición, en 2014, las mujeres tienen, en promedio, 2,73 p.p. más de probabilidad de tener una cuenta en una institución financiera respecto a individuos varones de iguales características socioeconómicas, sugiriendo una reversión en la brecha de género, a favor de las mujeres, del acceso financiero respecto a 2011. No obstante, este efecto marginal no es estadísticamente significativo a los niveles convencionales de significancia. Dentro del grupo de personas que tienen una cuenta financiera, las mujeres tienen -3,11 p.p. menos de probabilidad de utilizar dicha cuenta para ahorrar respecto a sus contrapartes masculinas, sugiriendo una reversión en la brecha de género en el ahorro respecto a 2011, en perjuicio de las mujeres. Sin embargo, este último efecto es estadísticamente significativo si se considera un nivel de significancia de 20%. Por su parte, dentro del grupo de personas que acceden al mercado financiero formal, la diferencia en la probabilidad de obtener un préstamo entre varones y mujeres es ínfima. De forma similar a los resultados obtenidos para 2011, en 2014 el ingreso parece relacionarse positivamente con la probabilidad de acceder y utilizar el mercado financiero formal, aunque las variables indicadoras de los grupos quintílicos intermedios no son estadísticamente significativas a los niveles convencionales de significancia, sugiriendo que el ingreso del hogar del encuestado debe incrementar sustancialmente su posición dentro de la distribución para aumentar dicha probabilidad. La educación, por su parte, impacta positivamente sobre la probabilidad de tener una cuenta en una institución financiera y utilizarla para ahorrar, mientras que no parece ejercer efectos significativos sobre la probabilidad de recibir un préstamo, en 2014. Por otro lado, la edad parece relacionarse, en promedio, positivamente con la probabilidad de acceder al mercado financiero formal y recibir un préstamo, mientras que no parece haber una relación significativa con la probabilidad de ahorrar mediante una cuenta financiera.

Por su parte, las estimaciones para el año 2017 sugieren que las mujeres tienen, en promedio, 7,55 p.p. más de probabilidad de tener una cuenta en una institución financiera formal respecto a varones de iguales características socioeconómicas, siendo este efecto estadísticamente significativo al 5%. Esto sugiere una notoria reversión en la brecha de género en el acceso al mercado financiero formal, respecto a 2014 y 2011, con una evolución favorable hacia las mujeres. Dentro del grupo de personas que tienen una cuenta financiera, las mujeres tienen -7,01 p.p. menos de probabilidad de utilizarla para ahorrar en 2017, respecto a varones de iguales características socioeconómicas, siendo este efecto estadísticamente significativo al 5%. Así, la brecha de género en el ahorro parece haberse ampliado, en perjuicio de las mujeres, entre 2011 y 2017. Por otra parte, de forma similar a lo observado en los resultados de 2011 y 2014, la diferencia en la probabilidad de obtener un préstamo entre varones y mujeres es ínfima en 2017. En cuanto al ingreso, los efectos de un nivel de éste sobre la probabilidad de acceder y utilizar el mercado financiero formal no parecen ser tan claros. Los efectos de la educación, por su parte, son relativamente similares a los observados en 2014. La edad, por

²⁰ Para el caso de los préstamos, el efecto marginal de la edad es estadísticamente significativo si se considera un nivel de significancia algo mayor a 10%.

otro lado, parece asociarse positivamente con la probabilidad de acceder al mercado financiero formal y utilizarlo para ahorrar, mientras que no parece ejercer un efecto significativo sobre la probabilidad de recibir un préstamo de una institución financiera.

En base a lo explicado en los párrafos precedentes, una primera comparación directa sugiere que, entre 2011 y 2017, el efecto del género sobre la probabilidad de acceder al mercado financiero formal ha evolucionado a favor de las mujeres, mientras que la brecha se ha expandido en perjuicio de las mismas cuando se considera su uso a través del ahorro. En cuanto a la probabilidad de recibir un préstamo de las instituciones financieras, no parece haber una brecha de género significativa en los años analizados. Por otra parte, para evaluar la significancia estadística de las diferencias en los efectos del género sobre las probabilidades de interés, entre los distintos años analizados, es necesario modificar los modelos *probit* hasta aquí estimados. Para ello, tal como se explicó en la sección anterior, una alternativa es estimar los modelos utilizando apilados de las encuestas e incorporando términos de interacción entre las variables de género y tiempo (Tabla 3).

Tabla 2. Estimaciones de los efectos marginales promedio de las variables según año

| Variable dependiente | <i>cra_fciara</i> | | | <i>ahorro</i> | | | <i>préstamo</i> | | | |
|-------------------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|------|
| | Año | 2011 | 2014 | 2017 | 2011 | 2014 | 2017 | 2011 | 2014 | 2017 |
| Variables explicativas | | | | | | | | | | |
| <i>mujer</i> | -0.0350 (0.222) | 0.0273 (0.371) | 0.0755** (0.0150) | 0.0226 (0.554) | -0.0311 (0.196) | -0.0701** (0.0260) | 0.0313 (0.417) | -0.00247 (0.937) | 0.00620 (0.834) | |
| <i>edad</i> | 0.00399** (2.76e-07) | 0.00816** (0) | 0.00515** (2.51e-07) | -0.00351* (0.0131) | 0.000731 (0.287) | 0.00154* (0.0976) | -0.00137 (0.108) | 0.00136* (0.0990) | 0.000679 (0.340) | |
| <i>secundario</i> | 0.114*** (0.000403) | 0.100*** (0.00398) | 0.133*** (0.000205) | 0.0407 (0.503) | 0.109*** (6.23e-05) | 0.0802** (0.0223) | -0.161** (0.0122) | 0.0365 (0.335) | 0.0110 (0.757) | |
| <i>terciario</i> | 0.310*** (8.66e-06) | 0.291*** (1.73e-06) | 0.360*** (0) | 0.204* (0.0757) | 0.371*** (0.000356) | 0.268*** (0.00643) | -0.0882* (0.0569) | 0.129 (0.140) | -0.0329 (0.546) | |
| <i>quintil_2</i> | -0.107** (0.0449) | 0.00306 (0.954) | -0.0813 (0.128) | - (-) | 0.0252 (0.765) | -0.0919** (0.0395) | 0.304 (0.169) | 0.0451 (0.579) | 0.0969 (0.254) | |
| <i>quintil_3</i> | 0.0986** (0.0479) | -0.00210 (0.967) | -0.0217 (0.675) | 0.116 (0.389) | 0.0675 (0.441) | -0.0127 (0.822) | 0.149 (0.351) | 0.106 (0.196) | 0.193** (0.0269) | |
| <i>quintil_4</i> | 0.195*** (0.000135) | 0.0507 (0.319) | 0.0755 (0.140) | 0.249** (0.0427) | 0.129 (0.162) | -0.0227 (0.669) | 0.265* (0.0887) | 0.123 (0.115) | 0.0894 (0.203) | |
| <i>quintil_5</i> | 0.295*** (1.52e-08) | 0.118** (0.0156) | 0.156*** (0.00243) | 0.255*** (0.00642) | 0.127* (0.0867) | 0.0513 (0.372) | 0.200* (0.0801) | 0.0888 (0.182) | 0.0632 (0.324) | |
| Obs. | 996 | 998 | 999 | 321 | 545 | 520 | 321 | 546 | 524 | |

Nota 1: p-valores (test de dos colas) entre paréntesis. *10% nivel de significancia **5% nivel de significancia ***1% nivel de significancia.

Nota 2: el efecto marginal promedio de la variable *quintil_2* sobre la variable *ahorro* no puede calcularse para el año 2011, debido a que ningún encuestado cuyo ingreso del hogar se ubique en el segundo grupo quintílico respondió haber ahorrado mediante una cuenta financiera.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Global Findex para Argentina.

La Tabla 3 muestra el efecto de interacción promedio entre género y tiempo para el apilado de las encuestas 2011-2014 y 2014-2017, junto con los correspondientes p-valores²¹. para el test de una cola. El efecto de interacción promedio entre las variables indicadoras del género y tiempo, para el apilado 2011-2014, sugiere que el efecto marginal de ser mujer sobre la probabilidad de acceder al mercado financiero formal es, en promedio, 8,52 p.p. mayor en 2014 respecto a 2011, siendo este resultado estadísticamente significativo a 5%. Por su parte, el efecto del género sobre dicha probabilidad parece haberse incrementado en menor medida entre 2014 y 2017 (4,32 p.p.), aunque esta diferencia es estadísticamente significativa si se considera un nivel de significancia algo mayor a 15%. Por otro lado, las estimaciones sugieren que el efecto del género sobre la probabilidad de ahorrar mediante el uso de una cuenta financiera ha disminuido, en promedio, -5,20 p.p. entre 2011 y 2014, y -3,10 p.p. entre 2014 y 2017, siendo la primera diferencia estadísticamente significativa bajo un nivel de significancia algo mayor a 10%, mientras que la segunda exige considerar un nivel de 20% aproximadamente. En cuanto al efecto del género sobre la probabilidad de obtener un préstamo de una institución financiera formal, el mismo parece haber caído, en promedio, -3,50 p.p. entre 2011 y 2014, pero incrementándose en 1,20 p.p. entre 2014 y 2017. No obstante, para afirmar que dichas diferencias son estadísticamente significativas, deben considerarse niveles de significancia relativamente elevados. De esta forma, las estimaciones presentadas en la Tabla 3 parecen confirmar la tendencia de los efectos del género observada en la Tabla 2, sugiriendo: (1) una reversión, a favor de las mujeres, en la brecha relacionada a la propiedad de una cuenta en una institución financiera, siendo particularmente notoria esta reversión entre 2011 y 2014, en un contexto de mayor acceso al mercado financiero formal por parte de la población argentina en general; (2) un ensanchamiento, en perjuicio de las mujeres, en la brecha vinculada al ahorro formal, particularmente entre 2011 y 2014.

Tabla 3. Estimaciones de los efectos de interacción promedio entre género y tiempo. Apilados 2011-2014 y 2014-2017

| Variable dependiente | Apilado de encuestas | |
|----------------------|--------------------------|--------------------------|
| | 2011-2014 | 2014-2017 |
| <i>cfa_fciera</i> | 0.0852** (0.022562) | 0.0431 (0.158341) |
| <i>ahorro</i> | -0.051954 (0.129449) | -0.0310452 (0.201859) |
| <i>préstamo</i> | -0.0350371 (0.240718) | 0.0119824 (0.390161) |

Nota: p-valores (test de una cola) entre paréntesis. *10% nivel de significancia **5% nivel de significancia ***1% nivel de significancia.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Global Findex para Argentina.

²¹ Se calculan los p-valores para el test de hipótesis de una cola, dado que, conforme se observa en las estimaciones de los modelos individuales por año, *a priori* se espera que el efecto marginal del género se mueva en cierta dirección entre dos años dados. Por ejemplo, según las estimaciones presentadas en la Tabla 2, se espera que el efecto marginal del género sobre la probabilidad de tener una cuenta en una institución financiera formal sea mayor en 2014 que en 2011, y, a su vez, mayor en 2017 que en 2014; entonces, bajo la hipótesis alternativa del test de hipótesis, el cambio en el efecto marginal del género (efecto interacción) tiene un signo esperado *a priori*, por lo que podría utilizarse un test de una cola.

Por otra parte, es importante contextualizar los resultados comentados en los párrafos previos dentro de la realidad económica argentina, a fines de reconocer los posibles factores que podrían estar explicando la evolución observada de la brecha de género en las dimensiones analizadas de la inclusión financiera.

En primer lugar, debe notarse que el incremento en la probabilidad de acceso de las mujeres al mercado financiero formal se dio en el contexto de un notable aumento en el acceso de la población en general, tal como se explicó al comienzo de este apartado. Esto último posiblemente responda a varios factores, de los cuales pueden mencionarse algunos ejemplos. Por una parte, en octubre de 2011 el BCRA reglamentó la Ley 26.704 a través de la Comunicación "A" 5231, estableciendo el pago de prestaciones a jubilados y pensionados por medio de una caja de ahorro gratuita. Esto permitió, particularmente, una mayor bancarización de las personas de edad avanzada, permitiéndoles acceder al mercado financiero formal, particularmente a las mujeres, quienes tienen una menor edad jubilatoria, una mayor esperanza de vida y suelen cobrar las pensiones de sus maridos cuando éstos fallecen. En este sentido, los datos de la Global Findex proveen evidencia a favor del mayor acceso de las personas de edad avanzada al mercado financiero formal. Así, si se toma el grupo de personas de 55 años o más como candidatos a percibir haberes jubilatorios, se observa un notable incremento en el porcentaje de encuestados que poseen una cuenta en una institución financiera formal, pasándose de 35% en 2011 a 67% en 2014²². Por otro lado, el BCRA ha implementado en los últimos años algunas medidas tendientes a impulsar la bancarización de las personas (Tuesta *et al.*, 2015). Por ejemplo, a comienzos de 2016, la mencionada entidad reglamentó, mediante las Comunicaciones "A" 5927 y 5928, la gratuidad de todas las cajas de ahorro, incluyendo el uso de su correspondiente tarjeta de débito²³. Asimismo, el sistema nacional de becas para la educación -que incluye, entre otros, el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU), el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) o el más reciente Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR), implementado a principios de 2014- cuyo pago se instrumenta a través de cuentas bancarias, posiblemente esté contribuyendo al acceso de la población más joven al mercado financiero formal, particularmente de las mujeres, quienes tienen menos trabajo remunerado y, por ende, participan más en el sistema educativo superior.

En segundo lugar, el incremento de la probabilidad de acceso de las mujeres al mercado financiero formal -observado con mayor intensidad entre 2011 y 2014- probablemente se explique por distintas razones. Por un lado, teniendo en cuenta lo comentado en el párrafo anterior respecto al mayor grado de bancarización de la población que percibe haberes jubilatorios, debe reconocerse que la mayor parte de este grupo son mujeres²⁴. De este modo,

²² La participación de este grupo dentro del total de encuestados no es menor, dado que, en promedio, considerando cada uno de los años en que fue llevada a cabo dicha encuesta, poseen un peso de 25%.

²³ Es preciso mencionar que en 2012 el BCRA creó la Cuenta Gratuita Universal, pero con algunas limitaciones, ya que sólo podían acceder a sus beneficios de gratuidad aquellas personas que no tuvieran ningún otro producto bancario, tenía un monto de depósito tope de cuatro salarios mínimos y excluía el acceso a los titulares de Cuentas Sueldo y tenedores de tarjetas de crédito.

²⁴ Según datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social actualizados al primer trimestre de 2019, la participación de las mujeres dentro del total de beneficiarios titulares de jubilaciones y pensiones del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) oscila, en el período 2009-2018, entre 63% y 65%.

el mayor acceso de las personas de edad avanzada al mercado financiero formal podría estar explicando la reversión, a favor de las mujeres, en la brecha de género del acceso. Por otro lado, parte del incremento en la probabilidad de acceder por parte de las mujeres podría estar respondiendo a la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), la cual, desde su lanzamiento a fines de 2009, permitió la bancarización de un sustancial número de mujeres al instrumentar el pago de la ayuda social mediante la apertura de cajas de ahorro. En este sentido, según datos abiertos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)²⁵, entre junio de 2013 y 2014 la cantidad de mujeres receptoras de la AUH pasó de 1.742.558 a 1.787.702 beneficiarias, implicando un aumento de 2,6%. No obstante, el incremento es considerablemente superior si se compara junio de 2014 y junio de 2017 (18,4%), alcanzándose un número de 2.116.011 mujeres beneficiarias. Asimismo, no debe perderse de vista el proceso de empoderamiento y mejora de la posición social de la mujer observado en los últimos años, que se ha materializado, entre otras cuestiones, en una mayor participación laboral femenina, lo cual les permite, en el caso de los empleos formales, tener la propiedad de una cuenta bancaria y acceder al mercado financiero formal.

Por último, la persistencia de la brecha de género en el ahorro formal podría estar respondiendo al menor nivel de conocimientos financieros que las mujeres tienen, en promedio, en relación a los varones, hecho constatado por la literatura empírica de la educación financiera (BCRA y CAF, 2018; Lusardi y Mitchell, 2014). De este modo, la falta de comprensión de algunos conceptos económicos-financieros clave podría estar obstaculizando el uso de servicios financieros por parte de las mujeres, afectando negativamente su probabilidad de ahorrar mediante mecanismos formales. Por otra parte, considerando a la población en general, la baja tasa de ahorrantes formales en Argentina también puede atribuirse a la inestabilidad macroeconómica, en particular al volátil crecimiento del producto y a la relativamente elevada y persistente tasa de inflación de los últimos años. A esto debe sumarse la posible falta de confianza de las personas en el sistema financiero, dada la historia del país en cuanto a ruptura de contratos, en particular luego de la crisis económica de principios de siglo (FIEL, 2019). Teniendo esto en mente, es posible que las mujeres se vean afectadas en mayor medida por esta desconfianza y por la inestabilidad macroeconómica, dando lugar a una menor probabilidad de ahorro.

6. REFLEXIONES FINALES

La inclusión financiera es un fenómeno que engloba múltiples dimensiones; en especial, la literatura enfatiza el acceso y la utilización de los servicios financieros, la calidad de prestación de los mismos, las barreras relacionadas, así como también cuestiones vinculadas a la educación financiera. En este sentido, tal como señala la definición de la INFE, el fin último de este proceso es promover el bienestar económico y la inclusión económica y social. Para ello, se requiere el fomento de un acceso asequible, oportuno y adecuado a los productos y servicios financieros, así como también extender su utilización a todos los segmentos de la sociedad, cobrando vital importancia las actividades de educación financiera, protección al usuario y regulación, de forma tal que la provisión y el uso de dichos servicios se concrete de manera responsable. En otros términos, un proceso exitoso de inclusión financiera demanda

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/boletin_estadistico_de_la_seguridad_social_-_i_trimestre_2019.pdf

²⁵ Véase: <https://www.anses.gob.ar/informacion/datos-abiertos-asignaciones-universales>.

una armonía entre sus distintas dimensiones, por lo que el Estado debe diseñar políticas que integren adecuadamente las mismas.

La perspectiva de género no puede estar excluida en un proceso cuyo fin es promover el bienestar económico y la inclusión económica y social, razón por la cual la brecha de género en las distintas dimensiones de la inclusión financiera es un tema de interés para quienes buscan consolidar dicho proceso, además de ser motivo de estudio de numerosos trabajos empíricos. No obstante, la mayor parte de estos últimos se centra en analizar la brecha en un momento particular del tiempo, por lo que su evolución no constituye un eje central en el análisis. En este punto, el presente estudio ha pretendido contribuir a la literatura existente a través de una mirada a la evolución reciente de la brecha de género en términos de acceso y uso de los servicios financieros en Argentina, mediante una estrategia empírica basada en el uso de modelos econométricos.

En cuanto al acceso de las mujeres al mercado financiero formal, las estimaciones realizadas sugieren que ha habido un notable progreso en esta dimensión -particularmente entre 2011 y 2014-, en el cual el Estado ha tenido un rol importante como impulsor de la bancarización, fundamentalmente de las mujeres de menores recursos y de edad avanzada. Si bien debe resaltarse la importancia de tal progreso, en este punto también debe recordarse el hecho de que la Global Findex, al proveer datos auto reportados por parte de la demanda, probablemente esté subestimando notablemente el verdadero acceso de la población al mercado financiero formal, por lo que es razonable pensar que las mejoras marginales que puedan hacerse en esta crezcan a una tasa decreciente. No obstante, no debe perderse de vista el hecho de que aún existe un número considerable de personas, mujeres y varones, que no tienen acceso a los servicios financieros formales, por lo que su actual exclusión es un tema en que aún debe trabajar el Estado. En este punto, una línea de investigación que podría profundizarse en el futuro es el estudio de patrones de exclusión financiera y las herramientas que dispone y puede utilizar el sector público, en conjunto con el actuar del sector privado, para incluir a los grupos desfavorecidos.

En relación a la utilización de servicios financieros formales, las estimaciones parecen indicar que aún subsiste una brecha de género, en perjuicio de las mujeres, en cuanto al uso de los mecanismos formales de ahorro, mientras que en la obtención de préstamos de instituciones financieras no parece haber una brecha de género significativa en los años analizados. En este punto, el Estado tiene desafíos importantes que afrontar si quiere consolidar un mayor uso de los servicios financieros formales, no solamente de las mujeres, sino de la población en general, máxime teniendo en cuenta el bajo porcentaje de personas que ahorran mediante mecanismos formales en Argentina, lo cual puede dar lugar a un margen considerable de actuación por parte del Estado. Así, recuperar la senda de crecimiento de la economía en conjunto con el mantenimiento de una tasa de inflación estable y razonable son factores importantes para que las personas recuperen la confianza en el sistema financiero. Esto debe complementarse con políticas de regulación que aseguren la protección de los usuarios, así como también con la promoción de actividades de educación financiera que potencien el capital humano de la población en cuanto a la comprensión y aplicación de conocimientos económicos-financieros. Además, debería profundizarse el análisis de brechas de género en el uso de productos financieros más específicos, así como también indagar si existen diferencias significativas entre las demandas de servicios por parte de mujeres y varones.

Por último, no debe dejar de resaltarse el hecho de que los esfuerzos para promover la inclusión financiera de las mujeres se enmarcan en el desarrollo de dos procesos sociales,

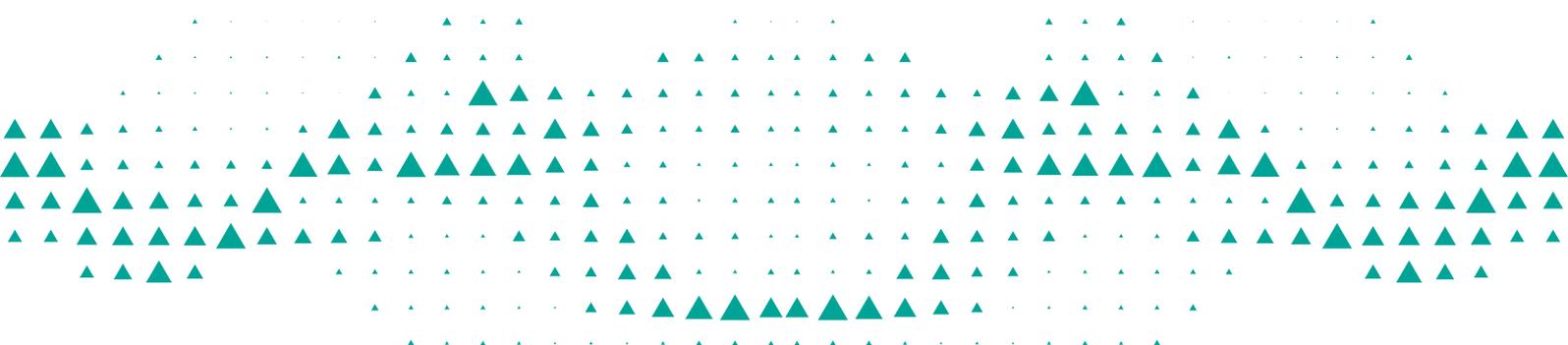
económicos y políticos que se han observado en los últimos años y que son de relevancia para el tema bajo análisis. Por un lado, se encuentra el proceso de empoderamiento de las mujeres que les ha posibilitado mejorar su posición dentro de la sociedad y lograr una mayor independencia económica y participación política. Por otro lado, debe notarse el mayor peso que las finanzas han ganado dentro de la actividad económica, como resultado, entre otras cuestiones, de los avances tecnológicos recientes que han permitido el desarrollo de nuevos modelos de negocio y que abren nuevas puertas de acceso para grupos históricamente excluidos. En este sentido, queda como futura línea de investigación analizar el rol que tienen las nuevas tecnologías en el proceso de inclusión financiera, evaluando las oportunidades que generan como los riesgos que traen aparejados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFI. (2010). Financial inclusion measurement for regulators: Survey design and implementation. *Policy paper*.
- AI, C., y NORTON, E. C. (2003). Interaction terms in logit and probit models. *Economics Letters*, 80(1), 123-129.
- ALLEN, F., DEMIRGÜÇ-KUNT, A., KLAPPER, L., y MARTINEZ PERIA, M. (2016). The foundations of financial inclusion: Understanding ownership and use of formal accounts. *Journal of Financial Intermediation*, 27, 1-30.
- ANASTASI, A., BLANCO, E., ELOSEGUI, P., y SANGIÁCOMO, M. (2010). La bancarización y los determinantes de la disponibilidad de servicios bancarios en Argentina. *Revista Ensayos Económicos, BCRA, N°60*.
- BCRA. (2019). *Informe de Inclusión Financiera*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- BCRA, y CAF. (2018). Encuesta de medición de capacidades financieras en Argentina: 2017. Banco Central de la República Argentina.
- BECK, T. (2016). Regulatory Cooperation on Cross-Border Banking-Progress and Challenges After the Crisis. *National Institute Economic Review*, 235(1), R 40-R 49.
- BECK, T., y DE LA TORRE, A. (2007). The Basic Analytics of Access to Financial Services. *Financial Markets, Institutions y Instruments*, 16(2), 79-117.
- BM. (2012a). Financial Inclusion Strategies Reference Framework. The World Bank.
- BM. (2012b). *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*. Washington, DC: World Bank.
- BUVINIC, M., y BERGER, M. (1990). Sex differences in access to a small enterprise development fund in Peru. *World Development*, 18(5), 695-705.
- CÁMARA, N., y TUESTA, D. (2014). Measuring Financial Inclusion: A Multidimensional Index. *Working Paper N° 14/26*. BBVA Research.
- CÁMARA, N., PEÑA, X., y TUESTA, D. (2014). Factors that Matter for Financial Inclusion: Evidence from Peru. *Working Paper N° 14/09*. BBVA Research.

- CARDONA RUIZ, D. E., HOYOS, M., y Saavedra-Caballero, F. (2018). Gender and Financial Inclusion in Colombia. *Ecos de Economía: A Latin American Journal of Applied Economics*, 22(46), 60-90.
- CGAP. (2011). Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor. Toward Proportionate Standards and Guidance.
- CHESTON, S., y KUHN, L. (2002). Empowering Women Through Microfinance. *Pathways out of Poverty: Innovation in Microfinance for the Poorest Families*. Sam Daley-Harris.
- COLEMAN, S. (2000). Access to Capital and Terms of Credit: A Comparison of Men and Women-Owned Small Businesses. *Journal of Small Business Management*, 38(3), 37-52.
- COLEMAN, S. (2002). Constraints Faced by Women Small Business Owners: Evidence from the Data. *Journal of Developmental Entrepreneurship*, 7(2), 151-174.
- DE OLLOQUI, F., ANDRADE, G., y HERRERA, D. (2015). Inclusión financiera en América Latina y el Caribe. *Documento para discusión N° IDB-DP-385*. BID (Banco Interamericano de Desarrollo).
- DEMIRGÜÇ-KUNT, A., KLAPPER, L., y SINGER, D. (2013). Financial Inclusion and Legal Discrimination Against Women. Evidence from Developing Countries. *Policy Research Working Paper 6416*. The World Bank Development Research Group.
- DEMIRGÜÇ-KUNT, A., KLAPPER, L., SINGER, D., ANSAR, S., y HESS, D. (2018). *La base de datos Global Findex 2017. Medición de la inclusión financiera y la revolución de la tecnología financiera*. Washington, D.C: World Bank Group.
- FIEL. (2019). Inclusión Financiera en Argentina: Diagnóstico y propuestas de Política.
- GARCÍA, N., GRIFONI, A., LÓPEZ, J., y MEJÍA, D. (2013). *La educación financiera en América Latina y el Caribe. Situación actual y perspectivas*. Caracas: Series Políticas Públicas y Transformación Productiva, CAF, N°12.
- GREENE, W. H. (2018). *Econometric Analysis*. New York: Pearson.
- IFC. (2011). *Strengthening Access to Finance for Women-Owned SMEs in Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.
- JOHNSON, S. (2004). Gender Norms in Financial Markets: Evidence from Kenya. *World Development*, 32(8), 1355-1374.
- KARACA-MANDIC, P., NORTON, E. C., y DOWD, B. (2012). Interaction terms in Nonlinear Models. *Health Services Research*, 47(1), 255-274.
- LUSARDI, A., y MITCHELL, O. S. (2011). Financial Literacy Around The World: An Overview. *Working Paper 17107*. National Bureau of Economic Research.
- LUSARDI, A., y MITCHELL, O. S. (2014). The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence. *Journal of Economic Literature*, 52(1), 5-44.
- MEHROTRA, A., y YETMAN, J. (2015). Financial inclusion-issues for central banks. *BIS Quarterly Review*.

- MEJÍA ANZOLA, D. M., y RODRÍGUEZ GUZMÁN, G. (2016). *Determinantes socioeconómicos de la educación financiera. Evidencia para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Caracas: Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, CAF, N°23.
- NARAIN, S. (2009). Access to Finance for Women SME Entrepreneurs in Bangladesh. World Bank Policy Research Working Paper.
- OCDE. (2005). *Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies*. Financial Market Trends.
- ROA, M. (2013). *Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe: acceso, uso y calidad*. CEMLA.
- SURI, T., y JACK, W. (2016). The long-run poverty and gender impacts of mobile money. *Science*, 354(6317), 1288-1292.
- TUESTA, D., SORENSEN, G., HARING, A., y CÁMARA, N. (2015). Financial inclusion and its determinants: the case of Argentina. *Working Paper N° 15/03*. BBVA Research.
- WOOLDRIDGE, J. M. (2010). *Introducción a la econometría. Un enfoque moderno*. México, D:F:: Cengage Learning.



LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LOS IMPUESTOS A LAS EXPORTACIONES EN LA REPÚBLICA ARGENTINA: ANÁLISIS DE SU APLICACIÓN EN 1967-1969

Facundo Félix Leguizamón

Docente a cargo de la Comisión: **CP Edmundo Virgolini**

Los impuestos a las exportaciones representan un instrumento de política económica generalmente utilizado con más de una finalidad u objetivo, dado que no solo acrecienta la recaudación fiscal, característica común a todos los tributos, sino que genera efectos estabilizadores en los precios domésticos que limitan las variaciones del IPC, mejorando o al menos no deteriorando de manera sensible la distribución del ingreso ante variaciones significativas del tipo de cambio o de los precios internacionales. Sin embargo, estos efectos se contrarrestan con aspectos negativos tales como pérdidas de eficiencia causada por las distorsiones del tributo. Este dilema entre eficiencia y distribución se ha presentado en reiteradas ocasiones para los hacedores de política económica a lo largo de la historia argentina. El caso que se estudia aquí es El Programa económico argentino 1967 - 1969 implementado por el ministro de Economía Krieger Vasena, plan que tuvo como objetivo lograr una estabilización de la inflación sin descuidar significativamente la distribución del ingreso ante los efectos devaluatorios.

El presente trabajo tiene como objetivo examinar el concepto de renta agraria, analizar los efectos económicos de la implementación de derechos de exportación, enfocando en aspectos distributivos. Por último, se presentarán las conclusiones.



II. MARCO TEÓRICO

II.I. Renta de la tierra: la visión de David Ricardo

El primer pensador¹ en desarrollar el concepto de renta de la tierra dentro de la teoría económica fue David Ricardo en su famosa obra *Principios de Economía Política y Tributación* publicada por primera vez en 1817. La obra, tiene como marco histórico y político a la revolución industrial inglesa, período en el que la burguesía industrial se consolidaba política y económicamente, relegando a la clase terrateniente, y es precisamente esta tensión de clases sociales en la que se marca toda la obra de Ricardo. “El producto de la tierra, todo lo que se saca de su superficie por la aplicación conjunta del trabajo, la maquinaria y el capital, se distribuye entre las tres clases de la sociedad, es decir: los propietarios de la tierra, los del capital necesario para cultivarla y los trabajadores que la cultivan” (Ricardo, 1817: 31). Siguiendo a Kicillof (2012), Ricardo al reconocer los conflictos distributivos entre las clases sociales centrará su estudio en cómo se repartirá el producto social, dado que la distribución del mismo podría llegar a atentar contra la dinámica de la reproducción de la sociedad capitalista. “El problema principal de la economía política consiste en determinar las leyes que regulan esta distribución; aunque la ciencia ha progresado mucho con las obras de Turgot, Stuart, Smith, Say, Sismondi y otros, nos suministra muy pocos datos satisfactorios sobre la naturaleza de la renta, de los beneficios y de los salarios” (Ricardo, 1817: 31).

Como resaltan Screpanti y Zamagni (1997), Ricardo es voz de la nueva y consolidada burguesía que refleja la defensa de la magnitud de la ganancia cuya expresión teórica es fruto de la tensión política sobre la discusión de las leyes de granos y barreras proteccionistas que permitan a los terratenientes ingleses mantener elevadas rentas, en detrimento de los beneficios. En esta línea del conflicto debe interpretarse la introducción del concepto renta de la tierra. Si las ganancias son residuales de los salarios, y estos últimos están determinados por el precio de los alimentos, la existencia de alimentos baratos y abundantes es un paso necesario para la acumulación de medios de producción. La renta de la tierra es “aquella parte del producto de la tierra que se paga al propietario por el uso de las fuerzas originales e indestructibles del suelo” (Ricardo, 1817:63). Como deja ver el autor, la retribución que recibe no tiene nada que ver con el esfuerzo que realiza el dueño de la tierra, sino por razones propias de la naturaleza. La tierra puede generar una renta porque puede apropiarse de forma privada y excluyente. “Únicamente porque la tierra no es ilimitada en cantidad ni uniforme en calidad, y porque con el incremento de la población, la tierra de calidad inferior o menos ventajosamente situada tiene que ponerse en cultivo, se paga renta por su uso (...). Con cada nueva etapa en el progreso de la población, que obliga a un país a recurrir a tierras de peor calidad para permitirle abastecerla con alimentos, la renta aumentará en la totalidad de las tierras más fértiles (Ricardo, 1817:65)”.

La renta diferencial es definida como “La diferencia entre el producto obtenido por el empleo de dos cantidades iguales de capital y trabajo” (Ricardo, 1817:66). Cada unidad de capital o tierra marginal puesta en producción, aumenta el valor de los productos primarios y de esta manera se genera la renta en las parcelas privilegiadas con mayor fertilidad. Esta bendición que gozan los terratenientes de tierras fértiles, es una

¹ El concepto aparece por primera vez mencionado en *Una Investigación Sobre La Naturaleza Y Causas De la Riqueza De las Naciones (1776)*, sin embargo, es David Ricardo quien aborda de lleno la cuestión.

dificultad para la burguesía industrial que debe pagar mayores salarios debido a los aumentos de los precios de los alimentos. “La razón, pues, por la cual la producción primaria aumenta de valor comparativo, es que se emplea más trabajo en la producción de la última porción obtenida, y no la circunstancia de que se pague una renta al terrateniente. El valor del maíz está regulado por la cantidad de trabajo gastado en su producción en aquella calidad de tierra que, o con aquella porción de capital que no paga renta” (Ricardo, 1817: 68). En conclusión, para Ricardo la renta de la tierra es el diferencial entre el producto generado entre dos cantidades iguales de trabajo y capital en dos tierras con diferentes fertilidades, y la misma se origina cuando tierras marginales comienzan a producir. De esta manera se ve reducida la ganancia, y con ello peligra la acumulación de capital y el crecimiento. Siguiendo a Fernández López (1998) si se evitase la caída de la ganancia, motor de la prosperidad económica, los miedos al estancamiento en la acumulación desaparecerían: la cuestión a resolver gira alrededor de cómo evitar el rendimiento decreciente de la tierra.

II.II. Renta de la tierra: aportes desde la periferia

El concepto de renta de la tierra fue variando con el pasar de los años, la geografía y los contextos políticos. En 1814 la Asamblea General Constituyente de Argentina envió en una misión diplomática a Inglaterra a Manuel Belgrano y Bernardino Rivadavia. Este último, que iba en busca de una constitución para la Argentina, se encontró con el pensamiento económico imperante en la Inglaterra de Ricardo y Malthus. Un país en expansión como Inglaterra, no necesitaba frenar su crecimiento si en alguna parte del mundo había tierra disponible para proveer alimentos. Esta última visión ricardiana se expresa políticamente con la derogación de las leyes de granos por parte del parlamento británico en 1846 abriendo una nueva etapa de importaciones masivas a granos de todo el mundo. Siguiendo a Fernández López (1998), Argentina abrió la economía a la inversión extranjera y gozó de una fuerte expansión económica traccionada por la exportación agropecuaria, modificando no solo las formas de producción sino también alterando las alianzas de clases locales con internacionales. Este es un período clave tanto en la formación política local, así como la inserción en el plano internacional, en el que tanto las visiones más liberales, así como heterodoxas entienden a esta etapa como fundamental para explicar la trayectoria futura de la economía argentina.

II.II.I. Flichman y Arceo: acceso al suelo, renta y el desarrollo agrario argentino

Flichman considera necesario indagar sobre la teoría de la renta de la tierra desde la periferia, ya que a medida que se incorporaban los “países nuevos” en los mercados mundiales de alimentos y se reducía la renta de los terratenientes ingleses, el proceso inverso se generaba en Argentina, creciendo tanto la renta agraria así como el poder político de los terratenientes debido a que “existen posibilidades de producir a menores costos que los vigentes en los países capitalistas de mayor nivel de desarrollo. Esto quiere decir que una empresa capitalista de producción de carne, o de trigo, puede obtener ganancias extraordinarias” (Flichman, 1977:75). Dicho retorno extraordinario no provendría de la inversión de capital agrario, sino de las ventajas naturales de la llanura pampeana. La renta diferencial a escala internacional “estaba y está definida fundamentalmente por las diferencias internacionales de costos, originadas en nuestros suelos y clima” (Flichman, 1977:75). El análisis de Flichman incorpora los vínculos generados entre terratenientes locales y el capitalismo mundial, explicando cómo estos determinaron “uno de los problemas fundamentales que traban el crecimiento

económico de la Argentina bajo relaciones capitalistas de producción, es sin dudas, el enorme peso de la renta del suelo y el consiguiente poder político y económico de las clases de los propietarios de la tierra, los terratenientes” (Flichman, 1977: 83).

Arceo introduce en su concepto de *renta internacional*, el plano institucional referente a las reglas de acceso al suelo. “El análisis de la distinta evolución de los países nuevos de clima templado debe estar entonces centrado, en las modalidades bajo las cuales el capital accede al control de la tierra durante el proceso de ocupación del territorio y no en el impacto de las diferencias en la dotación de factores” (Arceo, 2003:104) siendo este factor, un determinante clave no solo en la distribución del excedente entre beneficios y renta, sino también las extensiones de las explotaciones y la inversión agropecuaria.

II.III. Inflación, devaluación y distribución

En la tradición clásica, tal como destaca Olivera (1960), el sistema económico está dividido en dos campos: por un lado, el campo real donde se determinan los *precios relativos* de los bienes, que dependen de las proporciones entre los recursos disponibles y las preferencias de los agentes. Por otro lado, el campo monetario, donde se determina el nivel de *precios absolutos* que dependen del total de recursos y la cantidad de dinero. Sin embargo, los fenómenos inflacionarios ocurridos en América Latina no pueden atribuirse a causas monetarias únicamente. Por tal motivo, la teoría no monetaria de la inflación comprende que esta marcada dicotomía no puede mantenerse, sino que existe una influencia mutua en ambos: los precios relativos dependen en parte de las condiciones monetarias; y “la tendencia del valor del dinero depende en grado sustancial de las circunstancias reales que determinan los precios relativos” (Olivera, 1960: 618). Si los precios son inflexibles (en cualquier grado) “la variación de los precios relativos, sea cual fuere su causa y dirección, solo puede realizarse mediante un movimiento del nivel general de precios en el sentido opuesto al de menor flexibilidad” (Olivera, 1960: 620). La presión no monetaria sobre el nivel general de precios puede originarse también por cambios en la estructura de la oferta² y/o por rigideces en los precios absolutos³. Las imperfecciones en los sistemas de precios suelen ser altas en economías en desarrollo, dado que el mismo proceso de desarrollo trae consigo un cambio en las condiciones marginales de sustitución entre diversos bienes generando aceleradas transformaciones que tienen repercusiones significativas en las presiones no monetarias.

Los procesos inflacionarios tienen un carácter híbrido: las presiones no monetarias pueden surgir por cuestiones monetarias expansivas; dado que el aumento de la demanda no sucede de modo uniforme. De esta manera la inflación de demanda activa presiones no monetarias. Lo mismo ocurre con la inflación de costos. En un mercado de trabajo sindicalizado algunos gremios pueden negociar un incremento salarial que

² Es de esperar que la oferta sea imperfectamente elástica a los precios relativos, dado que deberían existir ciertas condiciones ideales tales como plena libertad de entrada y salida de empresas, perfecta movilidad de factores y toda la cadena de producción debería operar en condiciones competitivas, especialmente los insumos y materias primas.

³ Dos elementos claves en la inflexibilidad de precios es la competencia imperfecta y la inflexibilidad de la estructura de costos, vinculada estas principalmente con la inflexibilidad a la baja de los salarios nominales.

puede ser referencia para el resto de las actividades, independientemente de su productividad, de manera que puede trasladarse a precios⁴. Siguiendo a Chelala (2014), la inflación de costos también incluye los efectos del encarecimiento de insumos importados luego de una devaluación, que impacta también en precios de bienes no transables, por canales de transmisión indirectos. A diferencia de lo que ocurre en economías industrializadas, donde las devaluaciones suelen mejorar la competitividad de las exportaciones (y una caída en las importaciones), estos efectos no ocurren para economías semi-industrializadas, en las cuales, las exportaciones son poco sensibles a las variaciones del tipo de cambio, al menos en el corto y mediano plazo. “La elevación del tipo de cambio produce el aumento de costo de todos los productos importados, que se propaga a los precios. Al mismo tiempo, el aumento de precio que recibe en moneda nacional el exportador de productos agropecuarios provoca por arrastre el aumento de los mismos productos en el mercado interno, lo que se traduce en el alza de precios de los alimentos. Se desencadena así un tipo muy especial de proceso inflacionario” (Diamand,1972:5). Esta inflación, de origen cambiaria, provoca una fuerte transferencia de ingresos en favor del sector agropecuario⁵ a costa de una reducción en el salario real, provocando esto último caída de la demanda e iniciando así un proceso recesivo. En economías de industrialización incompleta, los aumentos de capacidad productiva se encuentran rápidamente con la restricción externa, provocando no solo recesión, sino también inflación. También Díaz Alejandro⁶ y Sidrauski⁷ encuentran que las devaluaciones inciden significativamente en los precios internos.

II.IV. Derechos de exportación: entre la eficiencia y la equidad

Dentro de la teoría económica neoclásica, dada la dotación de factores productivos y la tecnología, la eficiencia permite satisfacer la mayor cantidad posibles de necesidades, es decir, alcanzar un óptimo social. Sin embargo, esta premisa es cierta si se cumplen determinados supuestos rígidos⁸. Principalmente por este motivo, la teoría mencionada recomienda evitar intervenciones estatales que generen distorsiones en las decisiones de los agentes. Desde la óptica de la política económica en general y la orientación tributaria en particular, la eficiencia en términos neoclásicos colisiona con decisiones públicas con fines distribucionistas⁹. En el caso de un bien que tiene tanto demanda doméstica como externa, suponiendo que la cantidad total que se consume internamente, así como la que exporta, están en equilibrio con la oferta total; la teoría

⁴ Siempre que el incremento del costo salarial no sea compensado con una caída en la ganancia empresarial.

⁵ Marcelo Diamand simplifica su análisis generalizando que todo el sector agropecuario se beneficia de la devaluación, desconsiderando una segmentación geográfica por calidad del suelo o localización.

⁶ Véase “A Note on the Impact of Devaluation and the Redistributive Effect” (1963), Díaz Alejandro.

⁷ Véase “Devaluación, inflación y empleo” (1968), Sidrauski Miguel.

⁸ Las condiciones ideales de competencia perfecta para alcanzar la eficiencia y el óptimo de Pareto son rígidas y poco se condicen con los escenarios reales.

⁹ De acuerdo al segundo teorema del bienestar, la teoría neoclásica acepta la distribución solamente si la misma se realiza bajo la forma de tributos directos. Este último tipo de tributos difícilmente se aplica en la práctica si se quiere mejorar la distribución del ingreso.

neoclásica¹⁰ postula que ante una devaluación o aumento en el precio internacional, la producción aumentará y la demanda local caerá, aumentando de esta manera las exportaciones. Ante este cambio de precios (sea precios internacionales o tipo de cambio) el conflicto entre eficiencia y equidad se hace tangible en la política económica que adopte el hacedor: desde el punto de vista de la eficiencia, no intervenir sería la mejor opción dado que la mejora en los precios incentiva a los productores a asignar mayores recursos a la actividad. Desde el punto de la distribución, el aumento de precios deteriora el bienestar local debido a la caída en el consumo interno, por lo que implementar derechos de exportación (en adelante, DEX) es una opción viable para contener los precios domésticos, así como acrecentar las arcas públicas. Siguiendo a Piffano (2012) estos impuestos gravan directamente los bienes transables exportados en base al precio internacional por el tipo de cambio, reduciendo el precio doméstico del bien en el corto plazo, así como la producción. El aumento en la recaudación impositiva que genera trae asociado una pérdida de bienestar y menor disponibilidad de divisas debido a la caída de las cantidades exportadas. Tal como indica De Pablo (2004), entendiendo a la economía como un proceso decisorio, las razones políticas para aplicar “herramientas ineficientes” se explican por cuestiones de percepción ciudadana, así como ventajas en la implementación. El efecto de los DEX a las exportaciones para evitar modificaciones en la distribución del ingreso es inmediato, el de la aplicación del impuesto a la tierra más remoto¹¹.

II.IV.I. Relaciones básicas entre precios internos, internacionales y derechos de exportación

Como se mencionó anteriormente, la implementación de DEX va más allá de los fines recaudatorios, dado que afecta, al menos en el corto plazo, a los precios internos. Para abordar el análisis de los efectos económicos que produce dicho impuesto sobre los precios internos, se presentaran a continuación una serie de ecuaciones con la intención de esclarecer algunas consecuencias de la implementación de derechos, así como resaltar las principales relaciones entre variables¹².

En una economía pequeña, como Argentina, que es precio aceptante de los commodities que produce, los precios internacionales serán determinantes, entre otros factores, de los precios internos. Suponiendo que el sector agrario produce solo dos bienes T (Trigo) y M (Maíz)¹³, y que la producción de ambos puede sustituirse a un costo no significativo o nulo. Ambos bienes tienen demanda externa e interna. El bien T puede venderse tanto en mercados externos, así como a industrias locales que lo utilizan de insumo para producir bienes B (Bread - Básicos) que son no transables y forman parte de la CBA (Canasta Básica de Alimentos). También se producen otros Bienes C que son no transables.

¹⁰ Vease Nuñez Miñana (1998), De Pablo (2005), Piffano (2005), Piffano (2012).

¹¹ De Pablo (2005) expone que la implementación de impuesto a la tierra libre de mejoras es mucho menos distorsiva que la aplicación de retenciones, dado que el impuesto de suma fija no desincentiva a que el productor se beneficie del nuevo precio internacional o devaluación.

¹² Las ecuaciones que se presentan no tienen como objetivo presentar un modelo acabado que refleje la multicausalidad y complejidad existente que opera en la formación de precios internos en una economía, sino que el fin de las mismas es esclarecer el rol de las variables que se analizan, así como resaltar vínculos y efectos.

¹³ Este supuesto de la producción de solamente dos bienes puede relajarse, planteando la producción de dos canastas de bienes.

$$P_m = E P^* m (1 - m) \quad (1)$$

$$P_t = E P^* t (1 - t) \quad (2)$$

Tal como muestran las ecuaciones (1) y (2), los precios que reciben los productores del bien M y T están determinados por el tipo de cambio nominal (E), los precios internacionales de los respectivos productos (P^*_m para el bien M y P^*_t para el bien T) y el impuesto a las exportaciones que recauda el estado mediante la aplicación de un derecho de exportación para cada bien (m y t). En caso de que los DEX sean nulos, los precios domésticos están determinados por los precios internacionales y el tipo de cambio.

El bien B es un bien de primera necesidad, que por supuesto tiene una demanda muy inelástica. Asumiremos que existen sectores o poblaciones carenciadas cuyos ingresos alcanzan solamente para consumir una canasta vital de bienes (C), y que en dicha canasta el bien B tiene un peso muy significativo dado su naturaleza de bien de primera necesidad.

$$C \cong PB QB \quad (3)$$

Dada la función de la producción del bien B, su precio estará determinado directamente por el precio del principal insumo: el bien T.

$$P_B = \beta P(T) + A \quad (4)$$

La ecuación (4) indica que el precio del bien B está determinado por el costo del insumo (T)¹⁴; por la proporción requerida del insumo T (β)¹⁵ y una constante (A) que refiere a otros costos de transformación¹⁶. Pese a que el producto B es no transable, las variaciones de los precios internacionales del bien T (principal insumo del bien B) tienen una incidencia significativa. Como se desprende de la ecuación (3), si los ingresos de una porción de la sociedad de menores recursos se mantienen constante en C; ante un aumento en P_t que se trasmite en un aumento P_B , tal como lo indica la ecuación (4), la cantidad consumida del bien B debe disminuir (QB), implicando que la población de menores ingresos cuyos consumos son los básicos y mínimos para poder vivir, ahora no pueden alcanzarlo. Los sectores de ingresos mayores a C, es decir aquellas personas que luego de gastar en bienes de primera necesidad, aun poseen un remanente de ingresos que utilizan para atesorar o gastar en bienes de lujo, luego del aumento de P_t , verán mermado ese remanente o bien, absorbido en su totalidad por el incremento del costo de vida.

Siguiendo la misma estructura social de David Ricardo (terratenientes, capitalistas agrarios y asalariados) es necesario indagar los impactos de la implementación de DEX en cada uno de los sectores. Los capitalistas agrarios son lo que organizan el proceso productivo realizando las inversiones necesarias para producir, y por esta participación en la producción reciben como retribución una *ganancia agraria*. Los terratenientes (que a la vez pueden ser productores) son los dueños de la tierra propiamente dicha, y es por esta condición que reciben como retribución una *renta agraria*. En un escenario sin

¹⁴ Se considera como supuesto que el bien T es el único insumo en la producción del bien B.

¹⁵ La proporción β indica el impacto que tiene en el precio de B un aumento en el insumo T. Según los supuestos considerados, se acerca a 1.

¹⁶ En la constante pueden incluirse otras variables no explicitadas en la ecuación (4) tales como costos salariales, costos fijos, ganancias del capital y regulaciones gubernamentales que inciden en el precio.

DEX, tal como indican las ecuaciones (1) y (2) con $\pi = 0$; y por lo tanto $Pm = E Pm$ y $Pt = E Pt$, la renta agraria total (θ) podría expresarse como indica la siguiente ecuación:

$$\theta = [Pt - Cme - \pi] X_t + [Pm - Cme - \pi] X_m \quad (5)$$

Siendo X_t y X_m la cantidad total exportada del bien T y M; Cme los costos medios de producción y π la ganancia normal del capital agrario. Mientras que la tasa de ganancia tenderá a igualarse dada la movilidad del capital, los costos de producción serán heterogéneos debido a las diferencias existentes en los rendimientos del suelo y las distancias.

El Estado, al instrumentar DEX intenta captar parte de la renta agraria total, generando una diferencia entre los precios domésticos y los internacionales tal como indican las ecuaciones (1) y (2) con $\pi > 0$. Así pues, la renta apropiada por el estado ($R\theta$) será:

$$R\theta = (Pt - P_t) X_t + (Pm - P_m) X_m$$

De esta forma, no solo incrementa las arcas públicas mediante la transferencia del sector agrario al sector público, sino que también influye en el mercado doméstico abaratando los productos sujetos a derechos. Este último efecto puede ser entendido como una transferencia indirecta de la renta agraria tanto a los consumidores finales, así como al sector industrial en general y al sector agro-industrial que utiliza los bienes agrarios como insumos.

Bajo este análisis, la implementación de retenciones y su respectiva contención de los precios domésticos, también repercute en el plano cambiario beneficiando, *ceteris paribus*, al sector industrial.

$$e = \frac{E P}{P} \quad (6)$$

Siguiendo a la ecuación (6)¹⁷, si aumenta el nivel de precios internos (P) el tipo de cambio real (e) se aprecia quitándole competitividad a la industria. Por este motivo, dado que la implementación de retenciones a la exportación genera un efecto contenedor de los precios domésticos en general y de los bienes alimenticios o de primera necesidad en particular, sería compatible con una política de promoción industrial. La ecuación (6) también indica que la otra vía para mejorar el tipo de cambio real es la devaluación del tipo de cambio nominal, variable sobre la cual la autoridad monetaria tiene un significativo control. En tal caso, no solo será necesario indagar en el impacto en los precios de bienes agropecuarios, sino también los cambios en los precios relativos entre los bienes transables internacionalmente (T y M) y los no transables (B y C) que produce la devaluación.

Las ecuaciones (1) a (6) muestran relaciones básicas entre variables y determinantes, en un escenario simplificado de una economía poco compleja, dejando de lado aspectos profundos tales como las elasticidades o la formación de salarios. Para analizar estos aspectos más dinámicos y complejos, se plantea una ecuación basada en un modelo desarrollado por Miguel Sidrauski¹⁸ en 1968.

$$\dot{x} = (1 - a) \left(1 - \frac{G_i}{G_h}\right) (\dot{w} - \dot{E}) \quad (7)$$

¹⁷ La ecuación fue extraída de Macroeconomía Argentina, Braun, Miguel; Llach, Lucas.

¹⁸ Véase Sidrauski, Miguel; "Devaluación, inflación y desempleo".

Siendo \dot{x} la variación de los salarios reales, $(1 - a)$ la participación en el ingreso nacional del sector de bienes internacionales o transables, G_i la elasticidad-oferta de los bienes transables, G_h la elasticidad-oferta de los bienes no transables, \dot{w} la variación de los salarios nominales; y \dot{E} la variación del tipo de cambio nominal. Ante una devaluación del tipo de cambio nominal, ya sea por intento de mantener alto el tipo de cambio real o bien para equilibrar el balance comercial, y que los salarios nominales no aumenten, o bien aumenten porcentualmente menos que la devaluación¹⁹, nada podemos afirmar acerca de cómo se altera el salario real, dado que también depende de las elasticidades-oferta de los bienes transables (G_i) y no transables (G_h), así como de la participación de cada sector en el ingreso. Si $G_i > G_h$ no habrá un deterioro de los salarios reales, mientras que, en caso opuesto, el poder adquisitivo de los salarios se verá reducido. Como conclusión de este último análisis puramente teórico es que una devaluación no necesariamente implica pérdida de salarios reales, sino que deberá estudiarse en conjunto con las elasticidades-oferta de cada sector.

II.IV.II. Trasmisión de precios agrícolas: estudios empíricos

Las ecuaciones presentadas en el apartado anterior tienen como objetivo poder indagar sobre algunos determinantes de los precios internos y su vinculación tanto con el tipo de cambio nominal, así como con los precios internacionales. Un examen detallado de todas cuestiones que inciden en la formación de precios internos de los alimentos o bienes de primera necesidad excede los límites de este trabajo, no obstante, mediante el razonamiento guiado por las ecuaciones, se logró presentar relaciones básicas entre distintas variables.

La proporción de las variaciones de precios internacionales que es transmitida a los precios domésticos es estudiada por Yair Mundlak y Donald Larson²⁰. Utilizando series de tiempo de 1968 – 1978, que incluyen alrededor de 60 productos de 58 países, estiman tanto la trasmisión de precios por tipo de cambio, así como por precios internacionales. El estudio muestra que la elasticidad de variación de precios en el total de países analizados es muy significativa en la mayoría de los casos, arrojando un promedio de 0.952, por lo que concluye que, en los países y los productos analizados, los precios de referencia mundial son el principal factor que explica la variación de los precios domésticos. En cuanto a Argentina en particular, los resultados de las regresiones planteadas por Mundlak y Larson (1992), arrojan que la trasmisión estimada de precios mundiales a domésticos (nominales) es de 0.98 mientras que el tipo de cambio tiene un comportamiento casi idéntico (0.97), con un coeficiente de determinación (R^2) del 0.94.

Baffes y Gardner (2003), también examinan el grado en el cual los precios mundiales son transmitidos a precios mundiales para ocho países (Argentina entre ellos) para diez productos (maíz, arroz, soja, sorgo, y trigo entre otros). El estudio encuentra que el 26% de los precios domésticos del maíz se atribuyen a cambios en el precio mundial, mientras que la soja alcanza al 46%.

Estos resultados acerca de la significativa trasmisión a precios domésticos, tanto de la variación de los precios internacionales, así como de la variación del tipo de cambio, concuerda con lo planteado por Sidrauski. Pese a que la ecuación (7) teóricamente

¹⁹ Es decir, el termino $(w - E) < 0$.

²⁰ Vease “On the Transmission of World Agricultural Prices” (1992), Mundlak and Larson.

puede existir una devaluación que no deteriore el salario real, “los valores plausibles de G_i y G_h para algunos países latinoamericanos requerirán que x fuese negativo. Puede esperarse que G_i sea sustancialmente menor que G_h , debido especialmente a la composición de los respectivos sectores” (Sidrauski, 1968: 94).

III. POLÍTICA ECONÓMICA DE LA “REVOLUCIÓN ARGENTINA”

El golpe de Estado, autodenominado “Revolución Argentina”, comandado por Juan Carlos Onganía en Junio de 1966, no trataba de instrumentar un plan político y económico de transición, sino de articulación de una serie de objetivos de largo plazo que serían llevados a cabo por el nuevo gobierno, logrando de esta manera terminar de completar el proceso de industrialización. No obstante, como fase previa a la implementación de un programa económico, era necesario adoptar una serie de medidas orientadas a “disciplinar” el espectro político y social. De aquí que los primeros meses del gobierno se caracterizaron por la adopción de un plan represivo hacia los partidos políticos y los sindicatos. En este contexto, el primer ministro de Economía fue Jorge Salimei, empresario nacional de la industria alimentaria. La gestión de Salimei fue breve, y llena de conflictos internos: no existían desacuerdos en cuanto a la necesidad de modernización e industrialización argentina, pero sí las diferencias internas se hacían notar en cuanto al rol que debía tomar el capital extranjero en este proceso²¹. A fines del '66, las críticas a Salimei y la incertidumbre económica llevan al desplazamiento del mismo y el nombramiento del nuevo ministro de Economía y Trabajo: Adalberto Krieger Vasena (en adelante AKV).

III.I. Situación económica a comienzos de 1967: aspectos de corto y largo plazo

Como sostiene Rapoport (2013) el año 1966 finalizaba con un producto estancado, creciendo solo un 0.7% respecto de 1965, con una fuerte caída de la inversión bruta fija, una significativa pérdida de reservas internacionales por parte del BCRA tal que “a principios de 1967, el país podía financiar de tres a cuatro meses de importaciones con el nivel existente de reservas extranjeras brutas en el Banco Central” (De Pablo, 1970: 19), lo cual eran niveles relativamente bajos si se considera la propensión marginal a importar argentina²². También existía una importante y persistente inflación, que además de ser un rasgo coyuntural, era característica común de años anteriores: según datos de De Pablo (1970), entre 1959 y 1966 la tasa promedio anual de inflación, medida a precios mayoristas alcanzó al 21.7%, mostrando una fuerte volatilidad con un máximo de 133.5% en 1959 y un mínimo de 8.3% en 1961. El promedio para el mismo período es aún mayor si se considera la inflación medida por el costo de vida (25%), mostrando una volatilidad similar a la inflación mayorista. Como destaca De Pablo (1970), así como las tasas de inflación fueron heterogéneas durante el período mencionado, también lo fue el impacto inflacionario, provocando fuertes cambios de *precios relativos*, y afectando directamente el costo de vida. Tal como entendía AKV²³, la inflación era un fenómeno complejo y multicausal, que se estaba arraigando en la

²¹ Tal como menciona Rapoport, uno de los aspectos más relevantes de los desacuerdos internos queda manifiesto cuando Álvaro Alsogaray (embajador en Washington) sostuvo en público que Argentina debería firmar un acuerdo sobre garantías de inversiones con el gobierno de Estados Unidos con el objeto de atraer inversiones, posición que desconformaba a Salimei.

²² Véase Díaz Alejandro (1963), Diamand (1972).

²³ “La estabilidad monetaria y el desarrollo no son incompatibles si actuamos con tenacidad e inteligencia sobre **todas** las **causas** que provocan la inflación” (Krieger Vasena, 1967:18).

economía argentina desde hacía años. En intentos de mantener el balance comercial equilibrado, así como reducir la inflación, las políticas de estabilización más frecuentes aplicadas en años anteriores consistían en devaluaciones acompañadas de política monetaria fiscal restrictiva.

En el plano teórico, estas recomendaciones resultaban positivas, dado que se esperaban fuertes efectos expansivos sobre la actividad económica, traccionada por una mejor competitividad de los bienes transables. No obstante, las devaluaciones anteriores, como por ejemplo las llevadas cabo en 1959 y 1962, no tuvieron los resultados expansivos esperados. “Las dos devaluaciones mencionadas fueron suficientemente drásticas como para esperar, razonablemente, un fuerte movimiento expansivo. Sin embargo, en ambos casos el ingreso cayó y aumentó el desempleo. Es difícil explicar estos resultados, en tanto no se considere la importancia que en el índice de precios de Argentina tienen los bienes comerciados internacionalmente, así como la severidad de la restricción monetaria y fiscal posterior a la devaluación” (Sidrauski,1968:80).

Los años transcurridos entre fines de la década del '50 y la asunción de Krieger Vasena, el crecimiento real de la economía argentina fue lento e irregular²⁴, y en “los años de reducción en el nivel del producto bruto coinciden con dificultades en el sector externo (con excepción del año 1963), o han sido precedido por ellas” (De Pablo,1970:14). En un plano estrictamente coyuntural, tal como se mencionó anteriormente, el año 1967 comienza con un relativo estancamiento del PBI. A pesar de ello, el gobierno anterior²⁵, había implementado políticas monetarias y fiscales expansivas como estrategia de corto plazo, repercutiendo en fuertes tasas de crecimiento durante los años 1964 y 1965²⁶, a lo que destaca De Pablo (1970) no solo que el plan de estabilización llevado a cabo por AKV no se aplicó en una fase recesiva del ciclo, sino que además la economía venía de años de crecimiento considerable.

III.II. La gestión de Adalbert Krieger Vasena: objetivos, el plan y las restricciones

El Plan económico implementado en 1967 debe ser entendido tanto dentro del marco de los objetivos de la “Revolución Argentina”, así como dentro del marco político e institucional que había dejado el golpe de estado del '66. Así como el plan político de Onganía se sostenía en sus fuertes características de poder y autoritarismo²⁷, el plan económico se apoyaba tanto en este poder político dictatorial, así como con el apoyo de las principales organizaciones empresariales y rurales del establishment en general, y una parte del sindicalismo (Rapoport, 2013).

El trazado de los objetivos económicos del plan antiinflacionario llevado adelante por AKV, busca cumplir los objetivos troncales de la “Revolución Argentina” tales como “Elevar el nivel cultural, educacional, científico y técnico; eliminar las causas profundas del actual estancamiento económico, alcanzar adecuadas relaciones laborales, asegurar el bienestar social y afianzar nuestra tradición espiritual inspirada en los ideales de

²⁴ Según De Pablo, la tasas promedio de crecimiento anual del producto interno bruto a costos de factores para el período 1969- 1966 fue de 3.7%, con un máximo de 8.5% en 1964 y un mínimo de -5.7% en 1959.

²⁵ Arturo Illia, desempeñó el cargo de presidente constitucional de la nación desde octubre de 1963 hasta junio de 1966, siendo derrocado por el golpe de estado liderado por Juan Carlos Onganía.

²⁶ Según De Pablo (1970) las tasas de crecimiento del producto bruto real durante 1967 y 1965 fueron 8.0% y 8.6% respectivamente.

²⁷ “Era la primera vez en la historia que un gobierno de facto anunciaba su intención de permanecer en el poder sin plazo preestablecidos ni fechas tentativas para la convocatoria a elecciones” (Rapoport,2013: 529).

libertad y dignidad de la persona humana, que son patrimonio de la civilización occidental”²⁸. En su visión ortodoxa, el ministro dejaba ver que alcanzar la estabilidad monetaria era una condición necesaria para alcanzar el resto de los objetivos económicos, dado que “una vez suprimida la espiral inflacionaria, será más factible mejorar rápidamente todos los causes de captación y asignación de ahorros y las políticas de estímulo tendrán mayor efecto direccional” (Krieger Vasena, 1967:19). No obstante, entendía que el objetivo de la reducción inflacionaria no podría llevarse a cabo de manera recesiva, tal como se había realizado en ocasiones anteriores, dado que entorpecería a otros objetivos mismos del plan, es por esto que “podía haber sido un proceso brusco de saneamiento y estabilización con grandes sacrificios populares, pero ello hubiera significado un salto al vacío con graves tensiones y conflictos que podrían afectar la cohesión nacional” (Krieger Vasena,1967:26). Es bajo esta concepción más integral, que incluía tanto restricciones de índoles políticas, así como sociales, donde se delimitan las políticas económicas aplicadas durante los primeros meses de su gestión, destacándose una devaluación junto a la implementación de DEX, como medida clave e innovadora. “Aunque anteriormente hubo muchas devaluaciones en nuestro país, esta fue la primera que tuvo la propiedad de compensación” (De Pablo,1970:24). La moneda nacional pierde valor en alrededor de un 40% frente al dólar, pasando la cotización de AR\$ 250 a AR\$ 350 por divisa y comprometiéndose a tomar esta “medida trascendental de fijar la nueva paridad del peso argentino igual a 350 pesos por dólar o su equivalente entre otras monedas asegura, por su magnitud, que no habrá más devaluaciones” (Krieger Vasena,1967:33).

Tal como habían demostrado experiencias pasadas, las devaluaciones solían tener carácter tanto recesivo e inflacionario, provocando fuerte transferencias de ingresos vía aumento de precios de los alimentos. Por este motivo, junto con la devaluación se implementan DEX sobre las exportaciones tradicionales de un 16%, 20% y 25%²⁹ de acuerdo con el tipo de producto. Al implementar el impuesto junto con la devaluación “no debe considerarse que ocurrirá una disminución equivalente en el poder adquisitivo de nuestra moneda, en efecto, para la mayoría de los productos de exportación se ha fijado impuestos que reducen en forma considerable el impacto de la medida” (Krieger Vasena,1967:34). De esta manera, los exportadores no se harían de gran parte del *efecto ingreso* provocado por la variación del tipo de cambio, mientras que el fisco retendría parte del excedente generado, evitando una brusca redistribución del ingreso a favor del campo (Rapoport, 2013). Esta faceta de resguardo de la distribución del ingreso, evitando generar grandes cambios en períodos cortos, es una de las principales características que destacan este plan de estabilización de los implementados anteriormente afectando inmediatamente los precios internos y las expectativas, tanto en el plano monetario como en la producción. En lo que concierne a este último plano, “Estaba claramente expuesto que la vigencia de los impuestos a la exportación era transitoria para atenuar a corto plazo el cambio de precios relativos internos, pero con el propósito permanente de fortalecer la posición argentina, en sus sectores de exportación tradicionales y no tradicionales” (Krieger Vasena,1998:17).

Es relevante remarcar que los DEX no fueron implementados para las exportaciones no tradicionales, no obstante, se eliminaron los reintegros de exportaciones existentes. Para

²⁸ Véase Acta de la “Revolución Argentina”, Anexo III, - Objetivos Generales.

²⁹ Tal como menciona De Pablo (1970) los porcentajes se aplicaban sobre valores índices y no sobre precios de mercados, sistema que alcanzaba los objetivos propuestos siempre y cuando no existieran fluctuaciones bruscas de los precios internacionales, tal como sucedió durante el período.

la concepción de AKV, los problemas económicos tenían raíz en los elevados niveles de ineficiencia tanto en el sector público como el privado, por lo que era prioritario realizar redistribución de recursos entre actividades más que entre sectores (Rapoport 2013). Sin lugar a dudas, una devaluación no solamente beneficia al sector agrario, sino también a los tenedores de divisas. “Las medidas conexas a la reestructuración del mercado cambiario tienden a absorber, en favor de la colectividad en su conjunto, los beneficios extraordinarios que algunos sectores hubieran podido tener gracias al reajuste” (Krieger Vasena,1967:27) Es por esta razón que también se implementa un impuesto único de AR\$80 por dólar (ley 17.199), que gravaba, especialmente a los depósitos de moneda extranjera en bancos comerciales. De esta manera el estado se apropia de parte del efecto ingreso generado por la devaluación, y generaba un incentivo a nuevas inversiones dado que “la moneda argentina fue deliberadamente subvaluada para transacciones financieras, con el fin de provocar un importante ingreso de capital externo, así como reducir las expectativas de devaluación futuras” (De Pablo, 1970:27).

En sintonía con frenar la inflación y mejorar la eficiencia interna de la economía, se reducen los aranceles para compensar la mejora en la competitividad que había tenido la industria nacional frente al encarecimiento de los bienes importados. “La promoción activa de la competencia, se inducirá a las empresas que no están haciendo un uso económicamente adecuado de sus recursos a que se orienten hacia actividades más productivas” (Krieger Vasena,1967:30). Pese a la implementación de un “Cambio único y libre sin restricciones cambiarias de ningún tipo” (Krieger Vasena,1998:11), en la práctica, tanto la devaluación compensada con DEX y las reducciones arancelarias, funcionaban como tipos de cambios múltiples; siendo el más bajo para la exportación de bienes tradicionales e importación de insumos, mientras que las operaciones de exportación de bienes industriales, así como la importación de bienes finales, operaban con un tipo de cambio más elevado. Por lo que deja ver el ministro en el cierre de su discurso del 13/03/1967, era totalmente consciente que la reforma arancelaria-cambiaria recientemente implementada, alteraría no solo el marco institucional y fiscal, sino también los *precios relativos* de toda la economía, y habría que soportar los “ajustes inevitables en todo proceso de cambio. Pero no serán insoportables, ni siquiera graves. Solo sufrirán mucho quienes pretendan vivir a costa de los demás” (Krieger Vasena,1967:36).

El plan anti-inflacionario también se apoyaba en el plano fiscal. A pesar de la multicausalidad del fenómeno, AKV entiende que era necesario “sanear la situación fiscal (...) que constituía la principal causa de inflación” (Krieger Vasena,1998:12). A principios de 1967 se aplica un considerable aumento de las tarifas de los servicios públicos, así como aumentos de impuestos a las ventas para determinados bienes³⁰, se implementa un nuevo impuesto sobre la propiedad real por un año³¹. “La reforma introduce imposiciones seleccionadas con criterios que gravan consumos que denotan una cierta exteriorización de la capacidad económica. Tal es el caso de la imposición sobre determinados bienes de uso durable y bebidas alcohólicas” (Krieger Vasena,1967:33) y para evitar comportamientos especulativos contra el fisco en contextos inflacionarios, se incrementan los recargos por atraso. El programa presupuestaba incrementos en la recaudación fiscal, en parte por la actualización de

³⁰ La alícuota del impuesto a las ventas pasa del 10% al 20% para bienes como afeitadoras eléctricas, discos, películas, aire acondicionado, televisión y yates. Para automotores y otros bienes durables de consumo la tasa ascendió a 15%.

³¹ La alícuota de 1% sobre la valuación fiscal.

servicios y alícuotas, pero principalmente por los DEX, que además de ser la partida de mayor recaudación en términos absolutos³², marcaba también la gran diferencia respecto del presupuesto de 1966, donde este gravamen no existía. En paralelo al aumento de impuestos menciona, el plan también contaba con desgravaciones fiscales, lo cual podría resultar algo contradictorio con el objetivo de *sanidad fiscal*. La compra de maquinaria y equipos para la industria e inversiones rurales, siempre que sea de origen nacional en su totalidad, podían deducirse del balance impositivo (ley 17.330). No obstante, las desgravaciones fueron, a nivel agregado, menores a los aumentos tributarios, pasando la presión fiscal de 17.3% en 1967 a 21.3% en 1968³³.

En el plano cambiario, la gran magnitud de la devaluación tenía también como objetivo enviar la señal de que *el ajuste estaba hecho* y eliminar de esta manera las expectativas devaluatorias, al menos en el corto plazo. Tal como entendía el ministro, parte del combate de la inflación debía darse en el campo cambiario: “tipo de cambio fijo con reservas disuasivas sería la pieza clave de la ruptura de la inercia inflacionaria” (Krieger Vasena,1998:13) Sin embargo, bajo un sistema de tipo de cambio fijo era necesario un rápido fortalecimiento de las reservas internacionales para generar credibilidad en el plan. Para estos fines se recurrió tanto al Fondo Monetario Internacional, así como a préstamos de la Tesorería de los Estados Unidos³⁴ logrando el efecto esperado sobre las expectativas “por su mero anuncio ya que en definitiva no resultó necesario utilizarlo” (Krieger Vasena,1998:13).

El plan también incluía políticas de ingresos para “poner fin a la estéril y continua puja del trabajo y del capital por lograr una mayor participación del ingreso a través del proceso inflacionario” (Krieger Vasena,1998:19), que mediante la legislación 17.224 el gobierno sustituyó la negociación privada de aumentos salariales reemplazándola por aumentos fijados por ley, no permitiéndose aumentos salariales adicionales por un plazo que vencía en 1968³⁵. Según el ministro, se necesita aún un «ajuste correctivo» más, dado que, para las empresas, la magnitud de la devaluación y los aumentos de los servicios públicos, entre otros factores, afectaban negativamente a la rentabilidad. El control de los salarios deja ver que entiende que la inflación no era solo de origen estrictamente monetario, sino más bien, el fenómeno que enfrentaba tenía su origen en los *costos y expectativas*. Al intentar romper con las expectativas, de una economía con experiencia inflacionaria, y cortar por lo tanto con los mecanismos inerciales que generaba la espiral precios – salarios, fijando los precios por ley, se afecta a todos los sectores por igual, independientemente de la productividad de cada uno ellos. Esta medida en principio, se contrapone, o al menos no es consistente, con la visión de premiar la productividad.

En cuanto a las políticas de precios, el plan se diferencia de experiencias anteriores buscando acuerdos de precios voluntarios con el sector industrial, buscando que las empresas que participaran se obligaran a mantener durante seis meses el mismo nivel de precios de la fecha de incorporación, dejando la libertad de poder aumentar posteriormente siempre que dicho aumento pueda ser justificado por un aumento de

³² Véase De pablo (1970), Cuadro 3.1.

³³ Véase Krieger Vasena (1998).

³⁴ El apoyo externo total con el que contaba el plan fue de USD 400 millones de dólares, incluyendo tanto los USD 125 millones de dólares del crédito *stand by* aprobado por el FMI, así como los préstamos de la Tesorería de Norteamérica y otros bancos europeos.

³⁵ Luego del acuerdo de precios con grandes empresas, estas podrían dar aumentos de sueldos siempre y cuando no lo trasladasen a precios (De Pablo).

precio externo de insumos importados. Esta política de precios estuvo fuertemente vinculada con la política crediticia, dado que se creó una línea de créditos bancarios (en bonos, no en dinero) para consumo personal que solo podían ser utilizados para poder adquirir bienes y servicios de empresas que participaran del plan. Otro de los beneficios con los que contaban las empresas que cooperaran, era el beneficio de la exclusividad en las compras del sector público.

III.III. Los resultados: inflación, producto y distribución

A pesar del impacto de la devaluación del 40%, el impacto sobre precios internos no fue tan severo. “El costo de vida aumentó el 27% en 1967, inferior al 30% de 1966; los precios mayoristas cayeron de un aumento del 23% al 20% en 1967” (Krieger Vasena, 1998: 25). Es importante destacar que parte de la inflación local podría explicarse por el crecimiento del ritmo inflacionario externo. Según datos de Vitelli (1986), en 1967 la inflación de Estados Unidos alcanza al 2.8% mientras que Brasil llega al 30.4% en el mismo año. El relativo éxito en la política anti-inflacionaria aplicada en el 67 no solo mejora IPC de ese año, sino que marca el comienzo de una tendencia decreciente hasta 1969 tanto del índice de costo de vida, así como de los precios mayoristas, alcanzando mínimos de 7.6% y 5.3% respectivamente. Este proceso de desinflación se da en un marco de crecimiento del producto. “A partir de 1967 se registraron tasas de crecimiento del PBI positivas, que fueron incrementándose en los años posteriores, alcanzando un pico del 8.5% en 1969” (Rapoport, 2013:535).

A pesar de que el plan intentaba eludir bruscos cambios en la distribución del ingreso, hubo ganadores y perdedores luego de la implementación de las medidas “de las partes en puja, algunos sectores, como las grandes empresas, particularmente transnacionales, se vieron favorecidas por algunas medidas y perjudicadas por otras, mientras que las pequeñas y medianas fueron más afectadas” (Rapoport, 2013:541).

En cuanto a la evolución de los salarios reales, AKV considera que no existió deterioro generalizado y que “no queda ninguna duda que la crisis de 1970 fue de naturaleza política” (Krieger Vasena, 1998: 37). Tal como resalta el ex ministro, los indicadores económicos en general habían tenido una evolución positiva, por lo que la raíz de la crisis que le tocó atravesar no era fundamentalmente por problemas económicos. “El nivel de PBI había registrado un avance del 15%; aumentaban las inversiones en los sectores públicos y privado; la inflación había sido reducida a un nivel sustancialmente por debajo del ritmo crónico del 25 al 30% durante la mayor parte de los años de postguerra y la tasa de desempleo era inferior al 4%” (Krieger Vasena, 1998:37). Rapoport (2013) concuerda parcialmente con que no existió una brusca contracción de salarios, sin embargo, el plan “produjo un quiebre de la curva ascendente registrada entre 1963 y 1966” de la participación de los salarios “si bien dicha participación decreció en 1968 y 1969, la pérdida no resultó demasiada grande” (Rapoport, 2013:541).

IV. CONCLUSIONES

En el presente trabajo se pretendió indagar los efectos económicos de la implementación de DEX al agro, desde el plano teórico, así como analizando una experiencia concreta

de política económica implementada en Argentina durante el año 1967, haciendo en ambos casos, foco especial en los aspectos distributivos.

El dilema de una distribución favorable a la dinámica del desarrollo industrial de una sociedad capitalista que inquietaba a David Ricardo, salvando las grandes distancias temporales e institucionales, puede encontrarse al otro lado del Atlántico varias décadas después, en aquellas voces de la burguesía que adherían a la industrialización como política de Estado. En el periodo analizado, encontramos voces de empresarios como Marcelo Diamand, que proponen intervención estatal y fomento de la *industrialización*, abandonando deliberadamente las ventajas comparativas. A pesar que AKV estaba decidido por el camino de la industrialización y modernización de la nación, la discusión acerca del modelo de país que se debería seguir a largo plazo no estaba del todo cerrada. Por citar un hecho referente de estas visiones, José Alfredo Martínez de Hoz, publica *la agricultura y la ganadería argentina en el periodo 1930-1960* en 1967 (año en que asume Krieger Vasena) destacando que el país iba por buen camino hasta que se desvía de su *destino natural* con políticas de fomento industrial que generaron un gran estancamiento en la producción agraria, cuyo problema raíz es la intervención estatal causante de la restricción de importaciones de bienes de capital que padeció dicho sector durante décadas. Ambos, exponiendo sus posturas desde los sectores a los que pertenecen y resguardando sus intereses, expresan un ejemplo claro del conflicto aún vigente entre la retribución al capital o *ganancia* y la retribución a la tierra o *renta agraria*. Alrededor de este último concepto gira tanto el problema, así como solución; dependiendo desde que óptica se la mire.

A pesar de la vigencia que mantienen algunas de las cuestiones troncales planteadas por Ricardo, el mismo concepto de renta se ha ido complejizando y repensando con el correr de los años y las instituciones imperantes en el comercio mundial. Entender la inserción internacional de la economía argentina en cuanto a comercio exterior refiere, es fundamental para comprender los vínculos que han establecido sectores locales con *el mundo*, así como los efectos externos que pueden reflejarse en plano interno. En cuanto al primer asunto, en caso de haber existido algún tipo de demora en que la *ganancia* tome el lugar protagonista de la *renta agraria*, en parte, podría explicarse por el fuerte poder político del sector terrateniente argentino. Sin embargo, este es solo un aspecto de un proceso complejo y multicausal, que no sería apropiado simplificarlo a una sola causa. También es relevante el rol que tienen los aspectos *institucionales* de acceso a la propiedad del suelo, que afectan tanto a producción, así como la capitalización agraria. Respecto a los efectos externos que impactan en el plano interno, entender las características de la estructura económica, los mecanismos y el marco institucional en el que opera, así como el tamaño en el comercio exterior y su inserción en el comercio mundial es determinante para establecer supuestos, analizar variables y determinantes. Las ecuaciones presentadas no exploran la determinación de salarios, la productividad o el análisis de cadenas de valor, entre otras cuestiones categóricas. Se apoya en algunos supuestos algo rígidos y simplificaciones fuertes. Al igual que en la teoría neoclásica, los aspectos políticos e institucionales brillan por su ausencia. Las ecuaciones (1) y (2) destaca a los DEX como determinantes de precios agrícolas en el *corto plazo*, siendo un instrumento apto para alcanzar objetivos de *equidad*. Esta relación no debe interpretarse como la solución definitiva para reducir los precios agrarios internos en el *largo plazo*, dado que este proceso es más complejo y no puede esperarse que la autoridad política fije los precios a un determinado nivel sin importantes consecuencias en la *producción*, la inversión y la *eficiencia*. En lo referente a este último punto, y desde una óptica de

largo plazo, sería superador evaluar otro tipo de gravámenes a la renta agraria, que no cuenten con aspectos distorsivos fuertes como los DEX, tales como los *impuestos a la tierra libre de mejoras*, sin embargo, la elección de la herramienta y la decisión política estará sujeta a la rapidez con la que se pueda implementar. Las ecuaciones también omiten incluir los diferentes rendimientos de las tierras y localización, en definitiva, *rentas agrarias diferenciales*; aspectos que también son omitidos por la experiencia estudiada, al fijar alícuotas uniformes.

En el plano teórico se muestra que la implementación de DEX gravan la renta agraria y no al capital agrario, mientras que, en el plano operacional, resulta surrealista suponer que se pueda diseñar e implementar un instrumento fiscal con tal precisión. No obstante, no es la intención presentar un modelo robusto y complejo de determinación de precios internos, sino mediante este análisis estático, la intención es guiar el razonamiento mediante ecuaciones reflejando tanto los principales determinantes, así como relaciones e impactos entre variables. La ecuación planteada por Sidrauski (7) refleja pérdida de poder adquisitivo, entre otros determinantes, ante una devaluación. Esta relación fundamental, desconsiderada en los planes de estabilización ortodoxos tradicionales como el de 1959 o 1962, es destacada en el plano teórico, más allá de las diferencias existentes, por Diamand, Diaz Alejandro, Sidrauski y Olivera entre otros. En el plano de la política económica es AKV el primero en incluirla como una restricción en su programa económico.

Respecto a los planes de estabilización anteriores, la concepción teórica del problema inflacionario contiene tanto rupturas como continuidades. En contraposición con los planes antiinflacionarios precedentes, esta estrategia es innovadora tanto en su aspecto de implementación *global y simultánea*, así como en su concepción multicausal de la dinámica inflacionaria, combatiéndola tanto con herramientas *monetarias y fiscales*, así como con *políticas de ingresos, salariales, de precios y crediticias*, que no solo afectan a las cuestiones estrictamente monetarias y de *expectativas*, sino también buscan desarmar el tejido *institucional* que perpetuaba y retroalimentaba la *inercia* en los precios. En el plano operacional, otro aspecto novedoso es la incorporación de ciertas *restricciones políticas y sociales* que son consideradas a la hora de hacer el ajuste. A diferencia de planes anteriores, la política monetaria fue *expansiva*, rompiendo no solo con las *devaluaciones recesivas*, sino que también con la concepción estrictamente *monetarista* de la inflación. Sin embargo, esto no lo convierte en un plan heterodoxo. Muy por el contrario, parte de la continuidad con planes anteriores se observa en la conservación de premisas ortodoxas tales como la sanidad fiscal. Por otra parte, la emisión generada estaba respaldada con fuertes ingresos de capitales externos, así como también se recurre a un crédito stand by por parte del FMI para mantener la *credibilidad*. Tampoco se podría afirmar que es un plan con nociones puramente *estructuralista* de la inflación, dado que, entre otras diferencias con esta corriente de pensamiento, el plan considera que la estabilidad de precios es una condición necesaria para el crecimiento. Menos aún podría vincularse al plan con intenciones, al menos explícitas, de mejorar la elasticidad oferta de determinados sectores o la flexibilidad de precios, tal como entiende la teoría *estructuralista*. Así mismo, el programa no descuida los aspectos no monetarios, tales como la *inflación de costos*, haciendo un especial foco en el control de los salarios.

Otra de las restricciones innovadoras que incorpora refiere al plano social. implementar una *cota* legal al aumento de salarios nominales y cortar con los mecanismos

indexatorios de las negociaciones salariales en un contexto inflacionario combinado con actualizaciones tarifarias, devaluación e impuestos en crecimiento, repercutiría directamente en el salario real de los trabajadores. Sin embargo, no todo el ajuste lo soportó el *salario*: aquí se encuentra, quizás el más importantes de los elementos de ruptura con los anteriores programas, que es la implementación de DEX, no solo con fines recaudatorios, sino también con el objetivo de evitar el traslado devaluatorio a precios. AKV deja ver reiteradas veces en sus discursos (entre 1967 y 1968) la importancia que le daba a la cuestión social, la puja distributiva y la necesidad del “abandono de la esperanza de obtener una ganancia extraordinaria como resultado de las nuevas políticas del gobierno” (Krieger Vasena, 1967:27). Esta medida no solo debe entenderse en el marco de la conservación de la *estabilidad social*, sino fundamentalmente en evitar profundos cambios en la distribución. La implementación de DEX, en un sentido acotado, podría entenderse como una transferencia directa desde la renta agraria al fisco y una transferencia indirecta desde la renta agraria al salario.

Desde un sentido amplio, estas medidas también favorecen a la ganancia en detrimento de la renta agraria, dado que, al preservar el salario real mediante la contención de precios agrícolas, se está preservando también el consumo interno, el costo laboral y parte de la *rentabilidad empresarial*. En definitiva, las nuevas reglas apostaban a que se beneficien los empresarios y capitalistas; el salario solo aumente según lo previsto en la ley y las ganancias extraordinarias de la renta agraria serían contrarrestadas con impuestos transitorios a las exportaciones tradicionales. En el plano político, con excepción de la *minimización de pérdidas salariales* mencionadas, en general las medidas implementadas por “La Revolución Argentina” no son nada revolucionarias, muy por el contrario, mantienen el *statu quo* contando con el apoyo de las principales organizaciones empresariales y rurales locales, así como excelentes relaciones con organismos internacionales, apostando casi *dogmáticamente* a que el proceso de modernización sería realizado principalmente por inversiones extranjeras, siempre que tuvieran las condiciones adecuadas.

En lo que refiere al perfil del plan, se encuentran matices de diferentes corrientes. Si se mencionara el crecimiento de la intervención estatal, la implementación de DEX o los acuerdos de precios, podría pensarse que el plan tiene características *intervencionistas*. Sin embargo, este plan no deja de tener también un perfil *liberal*. En cuanto a AKV, era una figura sostenida por el *establishment*. En cuanto al programa en sí, pese a las nuevas características innovadoras, no dejaba de ser un plan anti-inflacionario. Respecto al análisis de los instrumentos implementados, encontrar elementos intervencionistas, como la puesta en marcha de los DEX, a simple vista parecería que el plan escapa de tener un perfil liberal. Sin embargo, para terminar de definir el perfil del programa, resulta categórico analizar el contexto político interno y el plano internacional; aspectos de suma importancia que muchas veces son omitidos, llevando a simplificaciones erróneas o incompletas. Tomando el caso de la implementación de DEX desde el plano puramente teórico, escapa de la concepción liberal, sin embargo, contextualizando con el ambiente político internacional de la década del 60 en general y latinoamericano en particular, optar por imposiciones tributarias es *market friendly* en comparación con los caminos tomados por varios países latinoamericanos en cuanto a la *cuestión del agro*. Países vecinos como Chile (1967) y Perú (1969) iniciaban reformas agrarias con el objetivo de expropiar grandes propiedades agropecuarias y modificar la propiedad de la tierra. La influencia de la experiencia cubana, así como los desarrollos teóricos acerca de la reforma agraria por organizaciones como la FAO, ICRA y CEPAL, que afectaron a

las políticas económicas de países vecinos durante finales de la década del '60, están completamente ausentes en las medidas tomadas por AKV, apuntado solamente a obtener parte de la renta agraria, evitando modificar la tenencia de la tierra.

Para terminar la conclusión, se presentan algunas reflexiones acerca de los resultados obtenidos por la implementación del programa. El objetivo primordial de reducir la tasa de inflación del plan, podría considerarse como alcanzado si se comparan las evoluciones de precios entre 1967– 1969. Además, estos resultados llegan con rapidez, observándose una clara desaceleración tanto del costo de vida, así como en el índice mayorista, ya en 1967; con el agregado que el producto lejos de caer en una profunda recesión, se expande. En los aspectos cualitativos, si se observa la cantidad de empresas que ingresan al acuerdo de precios, así como los créditos externos aprobados, podría entenderse que la credibilidad también presenta un recupero. Pese al influjo de inversión externa, este fue en su mayoría de corto plazo, motivada por la tasa de interés real positiva, con escasos resultados en la dinámica productiva. Otro aspecto destacado que surge del análisis del balance de pagos, es la evolución de las exportaciones. En este punto, las exportaciones de MOI, presentan una pequeña mejora, dejando ver que no existió un cambio estructural. En definitiva, los indicadores arrojan resultados satisfactorios en la evolución de ciertas variables en el corto plazo, sin embargo, en una visión de largo plazo, los objetivos de *modernización y autosostenido desarrollo* explícitamente mencionados en el Acta de la Revolución Argentina no fueron alcanzados. Esta misma lógica, también debe interpretarse, la implementación de DEX y los aspectos distributivos. Desde el inicio del plan, estos son implementados como un instrumento de carácter transitorio, cuyas alícuotas se reducirían en el futuro. Además del carácter temporario, también se aplicaban alícuotas relativamente *admisibles* por el sector agrícola, más si se considera la magnitud de la devaluación. La mejora de la *ganancia* y la contención del *salario real* en detrimento de la *renta agraria*, no significa que haya implicado un cambio *estructural* en la distribución del ingreso, muy por el contrario, la intención fue evitar grandes variaciones en corto plazo. Tampoco se podría esperar más que efectos amortiguadores dado que el entramado de la distribución del ingreso, no podría modificarse significativamente solamente con la implementación de DEX.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arceo, E. (2003) “Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación”, Universidad Nacional Quilmes, Buenos Aires.
- Baffes, J; Gardner. B. (2003) “The transmission of world commodity prices to domestic markets under policy reforms in developing countries”, The Journal of Policy Reform, 6:3, 159-180.
- Chelala, S (2014) “La era de la inflación”, Ediciones B, Buenos Aires.
- De Pablo, J (1970) “Política antiinflacionaria en la Argentina, 1967-1970”, Amorrortu editores, Buenos Aires.
- De Pablo, J (1975) “Precios relativos, distribución del ingreso y planes de estabilización: La experiencia de la Argentina durante 1967-70”, Desarrollo Económico, 15(57), 55-83.

- De Pablo, J (2005) “Eficiencia y Distribución”, Serie Documentos de Trabajo UCEMA, Buenos Aires.
- Diamand M, (1972) “La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio”, Desarrollo Económico, 12 (45), 25-47.
- Diaz Alejandro, C. (1963) “A note on the impact of devaluation and the redistributive effect”, Journal of Political Economy, 71(6), 577-580.
- Fernández López, M. (1998) “Historia del Pensamiento Económico”, AZ Editores, Buenos Aires.
- Flichman, G. (1977) “La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino”, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Kicillof, A. (2012) “Ensayo sobre los Principios de Economía Política y Tributación de David Ricardo”, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Krieger Vasena, A (1967) “Discursos del ministro de economía y trabajo”, Imprenta del palacio del congreso de la nación, Buenos Aires.
- Krieger Vasena, A (1998) “El Programa Económico Argentino 1967/69”, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.
- Llach, L; Braun, M. (2010) “Macroeconomía Argentina”, Alfaomega, Buenos Aires.
- Martínez de Hoz, J (1967) “La agricultura y la ganadería argentina en el período 1930 – 1960”, Sudamericana, Buenos Aires.
- Mundlak, Y; Larson, D. (1992). On the Transmission of World Agricultural Prices. The World Bank Economic Review, 6(3), 399-422.
- Nuñez Miñana, H. (1998) “Finanzas públicas”, Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Olivera, J (1960) “Teoría no monetaria de la inflación”, El Trimestre Económico, 27(108), 616-628, Buenos Aires.
- Piffano, H. (2005). “Notas sobre federalismo fiscal”, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires.
- Piffano, H. (2012) “Análisis económico del derecho tributario”, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires.
- Rapoport, M. (2013) “Historia económica, política y social de la Argentina”, Emecé, Buenos Aires.
- Ricardo, D. (2003(1817)) “Principios de economía política y tributación”, Ediciones Pirámide, Madrid.
- Screpanti, E; Zamagni, S. (1997) “Panorama de historia del pensamiento económico”, Editorial Ariel S.A., Barcelona.
- Sidrauski, M. (1968) “Devaluación, inflación y desempleo”, Instituto de Investigaciones Económicas, 14, 1-2.
- Acta de la Revolución Argentina, disponible en <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL004994.pdf>

DINÁMICA ECONÓMICA Y ESTRUCTURA PRODUCTIVA REGIONAL

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN INDICADOR DE ACTIVIDAD INDUSTRIAL PARA LA REGIÓN ROSARIO

Marcos Daniel Licatta

Docente a cargo de la Comisión: **Dr. Hernán Lapelle**

El presente trabajo tiene por objetivo analizar diferentes variables industriales de la Región Rosario a fin de determinar cuáles podrían ser consideradas para la estimación de un Indicador de Actividad Industrial para el área. Se buscaron series industriales regionales de libre disponibilidad, de frecuencia mensual y/o trimestral y que por sus características, importancia económica y antecedentes en el uso en otros indicadores industriales y regionales puedan ser partes del Indicador Industrial. Se estudiaron unas once series industriales, que por su representatividad se agrupan en a) producción, b) insumos y c) generales. Si bien en la construcción del indicador, se deberá sortear algunos problemas tales como de representatividad espacial, poca antigüedad de las series, entre otros, la representatividad económica de las series analizadas, así como los otros elementos estudiados dan lugar a la elaboración del Indicador Industrial para la Región Rosario.



INTRODUCCIÓN

Las estadísticas nacionales reflejan la evolución y estado de las variables económicas, suponiendo implícitamente que el territorio de una economía es homogéneo, dejando de lado el desarrollo y característica particular de cada una de ellas. Por ello, es de relevancia conocer el comportamiento de las variables socioeconómicas de una ciudad y/o región ya que brindan información de interés para los distintos actores sociales y/o económicos, siendo una herramienta de gran utilidad para la toma de decisiones.

Los indicadores regionales permiten mejorar la comprensión y análisis del entorno económico dado que dan información científica y técnica que permite transformar a la misma en acción (López y Gentile, 2008). En consecuencia, surge la necesidad de cuantificar distintos aspectos de una economía local.

La Región Rosario (RR), definida como Aglomerado Gran Rosario¹, cuenta con información de distintos indicadores socioeconómicos, como ser pobreza, indigencia, desempleo, entre otros, que surgen de la Encuesta Permanente de Hogares. También, cabe destacar, la estimación de su Producto Bruto Geográfico de frecuencia anual y el Indicador Sintético de Actividad de la Región Rosario (ISARR) de frecuencia mensual, ambos iniciados en 1993 y estimados por el Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario.

El presente trabajo tiene el objetivo de analizar diferentes variables industriales de la Región Rosario a fin de determinar cuáles podrían ser consideradas para la estimación de un Indicador de Actividad Industrial para el área. Para ello, se estudia la estructura industrial de la Región a los fines de seleccionar aquellas series industriales en base a sus características e importancia económica, así también, teniendo en cuenta los antecedentes en el uso de las mismas en otros indicadores industriales y regionales. Se priorizarán aquellas variables de libre disponibilidad y con frecuencia mensual y/o trimestral.

El trabajo se organiza del siguiente modo. En primer lugar, se estudia la relevancia industrial de la Región Rosario en la provincia de Santa Fe a los fines de justificar un indicador propio para el área. En segundo lugar, se exponen los antecedentes en la construcción de indicadores de actividad industrial existentes tanto a nivel nacional como provincial. En tercer lugar, se analizan las series industriales regionales candidatas a conformar el Indicador de Actividad Industrial para la Región Rosario. Finalmente, se presentan algunas consideraciones finales.

1. LA RELEVANCIA INDUSTRIAL DE LA REGIÓN ROSARIO

En el presente apartado se describen las principales características de la estructura industrial de la Región Rosario (RR) destacando la importancia de este sector en la provincia de Santa Fe a los fines de justificar un indicador propio para el área.

La Región Rosario posee una gran relevancia en términos industriales en relación con la provincia dado que solamente ocupa un 0,44% de su territorio, pero significa el 36,33% de los locales industriales y el 36,59% de puestos de trabajo industrial, según el Censo Nacional Económico 2004/05 (CNE2004). En lo que respecta al valor agregado (VA), la participación de la Región Rosario alcanza casi el 39% del sector industrial provincial. En 2019, la Región empleó el 42% del empleo industrial registrado de la provincia, siendo un

¹ El Aglomerado Gran Rosario es un área de continuidad urbana comprendida por las ciudades de Rosario, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Puerto General San Martín, Roldán, San Lorenzo, Soldini y Villa Gobernador Gálvez.

valor superior al observado en el CNE2004 (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe, 2020).

Según el CNE2004, la Región cuenta con 3.412 locales industriales de los 9.392 de los que posee la provincia de Santa Fe (cuadro 1). Dentro de la Región, la ciudad de Rosario es la que mayor cantidad de locales industriales posee, representando el 82,24% y el 29,88% con respecto a la Región y a la provincia, respetivamente. Muy por detrás, Villa Gobernador Gálvez y San Lorenzo significan el 4,31% y el 3,46%, respectivamente, de los locales industriales de la Región.

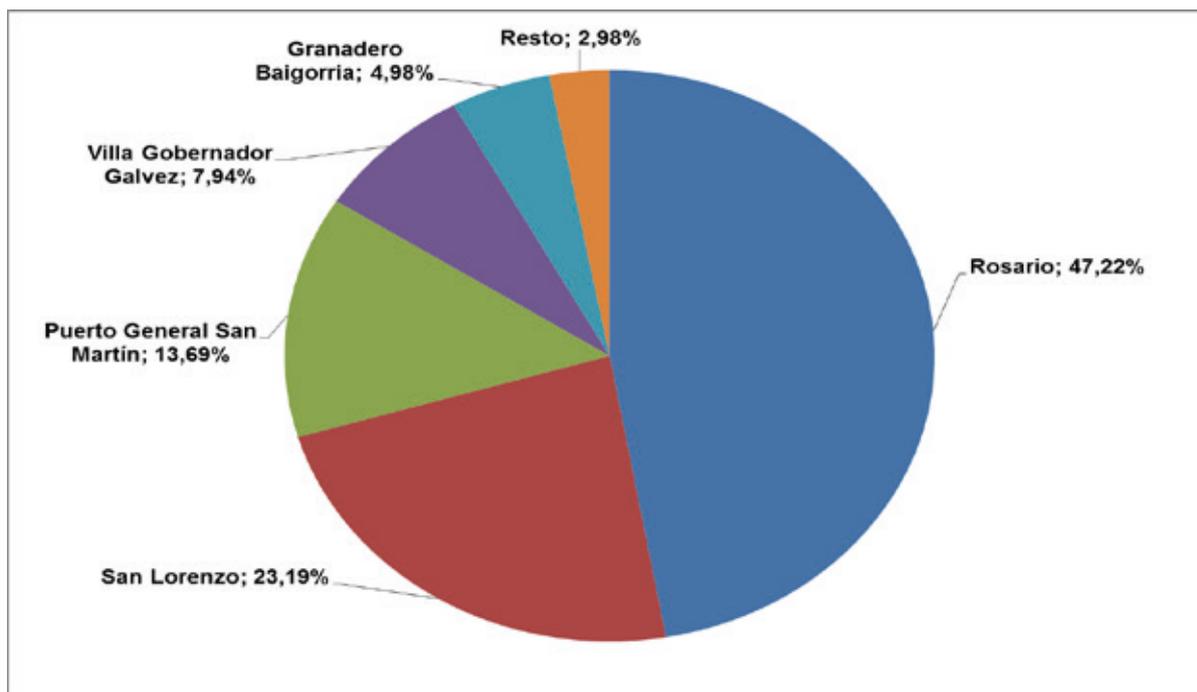
Cuadro 1
Cantidad de locales industriales por localidad y participación en la Región y provincia de Santa Fe. Año 2004

| Área Geografica | Locales Industriales | Participación de los locales industriales en: | |
|---------------------------|----------------------|---|---------------|
| | | Región Rosario | Santa Fe |
| Rosario | 2806 | 82,24% | 29,88% |
| Capitán Bermúdez | 64 | 1,88% | 0,68% |
| Fray Luis Beltrán | 33 | 0,97% | 0,35% |
| Funes | 16 | 0,47% | 0,17% |
| Granadero Baigorria | 83 | 2,43% | 0,88% |
| Pérez | 61 | 1,79% | 0,65% |
| Puerto General San Martín | 35 | 1,03% | 0,37% |
| Roldan | 32 | 0,94% | 0,34% |
| San Lorenzo | 118 | 3,46% | 1,26% |
| Soldini | 17 | 0,50% | 0,18% |
| Villa Gobernador Galvez | 147 | 4,31% | 1,57% |
| Región Rosario (RR) | 3412 | 100,00% | 36,33% |
| Santa Fe | 9392 | - | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNE2004.

A igual que los locales, la ciudad de Rosario es la que mayor proporción del VA del sector industrial proporciona en el área (47,22%) (gráfico 1). Le siguen las ciudades de San Lorenzo y Puerto General San Martín con el 23,19% y 13,69%, respectivamente.

Gráfico 1
Distribución del Valor Agregado Industrial de la Región Rosario según localidades. Año 2004



Fuente: elaboración propia en base a datos del CNE2004.

El Índice de industrialización² vincula la proporción de ocupados industriales y el total de habitantes de un área en relación con igual ratio de otra. Si su resultado es superior a la unidad implica que dicha área está más industrializada que la otra. La estimación para la Región Rosario es de 1,05 con respecto a la provincia de Santa Fe y de 1,42 en relación con la Nación. Al ser mayores que la unidad significa que el ratio entre ocupados industriales y la población supera a los correspondientes de la provincia y la nación, de ahí que la Región Rosario puede ser considerada como un área con fuerte presencia industrial.

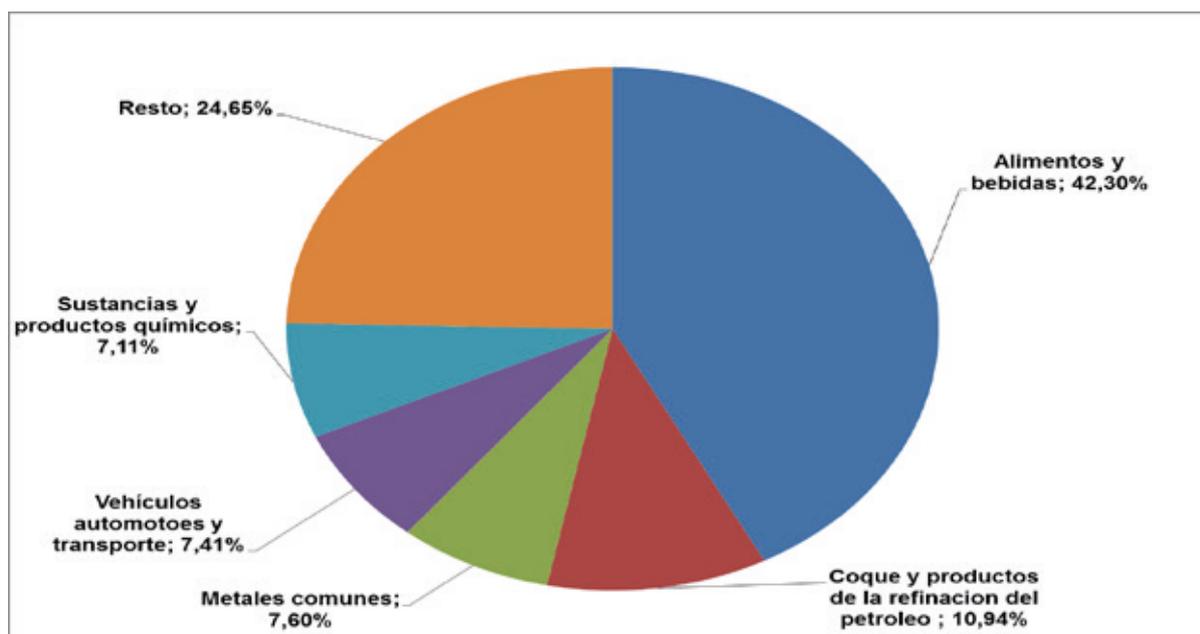
Las ramas industriales³ predominantes, según el CNE2004, son la Elaboración de alimentos y bebidas con el 42,30% del valor agregado de la industria regional (gráfico 2). Le siguen con proporciones menores: Coque y productos de la refinación del petróleo (casi con el 11%), Metales comunes (7,60%), Vehículos automotores y transporte (7,41%) y Sustancias y productos químicos (7,11%). Estas cinco divisiones representan poco más del 75% del valor agregado industrial. La importancia de la rama de Elaboración de alimentos y bebidas, es producto de la preeminencia del complejo agroalimentario en la Región Rosario, destacándose la cadena aceitera y cárnica.

Gráfico 2

Distribución del Valor Agregado Industrial según divisiones para la Región Rosario. Año 2004

² El Índice de Industrialización se calcula como: $I_i = \frac{O_i H_i}{O_j H_j}$ donde O_i son ocupados industriales en el distrito i , H_i es la cantidad de habitantes en el distrito i , O_j son ocupados industriales en el distrito j y H_j es la cantidad de habitantes en el distrito j . Si éste supera a la unidad se puede concluir que el distrito i está industrializado.

³ Se tomaron los datos de los departamentos de Rosario y San Lorenzo, que exceden a la Región Rosario, debido que a nivel localidad existen muchas ramas industriales bajo el secreto estadístico.



Fuente: elaboración propia en base a datos del CNE2004.

Por otro lado, el Índice de Especialización Territorial⁴, que relaciona el valor agregado de un sector en el área respecto de igual ratio en otra región, ratifica los sectores industriales relevantes de la Región. El área presentó, según el CNE2004, 11 especializaciones de los 14 bloques industriales existentes en la provincia. Además del bloque de Alimentos y bebidas, destacado en la Región por la producción de aceites y oleaginosos, cabe resaltar la existencia de otras actividades industriales como la Automotriz, la Industria del frío (producción de heladeras y *freezers*) reflejado en el bloque de Equipos de oficina, electrónicos y medicinales y la Industria de la química, entre otras (cuadro 2).

Cuadro 2

Índice de especialización de la Región Rosario respecto a la provincia de Santa Fe. Año 2004

| Clasificador Nacional de Actividades Económicas | | Especialización en el área |
|---|--|----------------------------|
| 15 | Alimentos y bebidas | 1,64 |
| 17-19 | Productos textiles y de cuero | 0,98 |
| 20-21 | Madera, papel y productos derivados, excepto muebles | 1,37 |
| 22 | Edición e impresión | 1,65 |
| 24 | Sustancias y productos químicos | 1,91 |
| 25-26 | Productos de caucho, plástico y minerales no metálicos | 1,74 |
| 28 | Productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo | 1,28 |
| 29 | Maquinarias y equipos | 0,87 |
| 31-33 | Equipos de oficina, electrónicos y medicinales | 1,80 |
| 34-35 | Vehículos automotores y transporte | 1,56 |
| 36 | Muebles y colchones | 0,97 |
| 37 | Reciclamiento y reparación de maquinarias | 1,12 |
| 23 | Coque y productos de la refinación del petróleo | 2,59 |
| 27 | Metales comunes | 1,14 |

Fuente: elaboración propia en base a datos del CNE2004.

⁴ La especialización territorial se calcula como $E = \frac{VA_{ij}VA_iVA_k}{VA_jVA_k}$ donde VA_{ij} es el valor agregado del sector j en el distrito i , VA_i es el valor agregado en el distrito i , VA_k es el valor agregado del sector j en el distrito k y VA_k es el valor agregado en el distrito k .

2. ANTECEDENTES EN LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE ACTIVIDAD INDUSTRIAL

En las diferentes jurisdicciones de la República Argentina se pueden encontrar distintos estimadores de la actividad industrial.

2.1 Estimador Mensual Industrial (EMI)

A nivel Nacional, desde 1994 hasta febrero de 2019, la evolución de la producción industrial manufacturera con periodicidad mensual era medida por Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) a través del Estimador Mensual Industrial (EMI), sobre la fuente de información brindada por empresas líderes, cámaras empresarias y organismos públicos que informaban sobre productos e insumos representativos del sector. En la actualidad se lo reemplazo por el Índice de Producción Industrial Manufacturero (IPI manufacturero).

El EMI era un indicador de cantidad de Laspeyres, de ponderaciones fijas dadas por los precios del periodo de base que a lo largo de su estimación (1994-2019) fue actualizándose (1993, 1997 y 2004). Análíticamente, el índice de cantidad de Laspeyres está determinado:

$$IQ_L = \frac{\sum_{i=1}^N p_i^0 \cdot q_i^t}{\sum_{i=1}^N p_i^0 \cdot q_i^0}$$

en donde 0 y t se refieren al año base y al período actual respectivamente, p indica precio y q indica cantidad.

Para obtener el nivel general del EMI se conformaban doce bloques industriales que agrupaban los distintos rubros de la actividad industrial manufacturera como ser productos alimenticios y bebidas, productos textiles y sustancias y productos químicos, entre otros. Luego se calculaba el índice de bloques en función del peso relativo de cada uno de los bloques industriales en el nivel general. A su vez estos se construían teniendo en cuenta el peso relativo de cada uno de los rubros.

Para lograr los índices de bloques y del nivel general se tomaban ponderadores, que se construían a partir del valor agregado industrial de un año base (sin impuestos internos y a combustibles) de cada uno de los rubros considerados.

2.2 Índice de Producción Industrial Manufacturero (IPI manufacturero)

A partir de febrero de 2019, el EMI fue reemplazado por el Índice de Producción Industrial Manufacturero (IPI manufacturero) con el objetivo de ampliar y mejorar sus mediciones. Las mejoras llevadas adelante por el INDEC implicaron la unificación de los relevamientos de producción y la difusión de los resultados de sectores de la actividad industrial que anteriormente no formaban parte del mismo, en línea con la clasificación de las cuentas nacionales (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2019). De esta forma la estimación, en relación con el EMI, se amplía incorporando información proveniente de la Encuesta de la Industria Farmacéutica, de la Encuesta de Maquinaria Agrícola y de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas (ENGE). Este nuevo indicador mantiene la periodicidad mensual de su antecesor.

El IPI manufacturero utiliza distintas variables según el sector de actividad: la producción en unidades físicas, las ventas en unidades físicas, la utilización de insumos en unidades físicas, el consumo aparente en unidades físicas, la cantidad de horas trabajadas del personal afectado al proceso productivo y las ventas a precios corrientes deflactadas. Estas

variables se relevan a nivel nacional, permitiendo generar índices individuales de producción para cada subclase que conforma la industria manufacturera.

En el sector de producción y procesamiento de carne de aves, molienda de trigo, elaboración de azúcar, elaboración de cigarrillos y productos de tabaco, entre otros, se elabora un índice de volumen físico para cada mes por subclase. Para ello se utilizan la producción, las ventas y la utilización de insumos todas en unidades físicas. De este modo se tiene en cuenta, por producto o insumo, las cantidades en litros, toneladas, metros, metros cuadrados, metros cúbicos y unidades.

Para los sectores fabricación de papel y cartón ondulado y de envases de papel y cartón, elaboración de pastas alimenticias frescas, elaboración de productos de panadería, excluidos galletitas y bizcochos, entre otros, se elabora el índice de volumen de consumo aparente para cada mes por subclase.

En cuanto a la medición de actividades de fabricación de generadores de vapor, fabricación y reparación de aeronaves, fabricación de tubos, válvulas y otros componentes electrónicos, entre otros, se elabora el índice de horas trabajadas para cada mes por subclase. Se utiliza la cantidad de horas trabajadas del personal afectado al proceso productivo.

En los sectores como ser fabricación de aparatos de distribución y control de la energía eléctrica, fabricación de implementos agrícolas, fundición de hierro y acero, entre otros, se utiliza las ventas a precios corrientes deflactadas.

Como establece el Instituto Nacional de Estadística y Censos, el nivel general del IPI manufacturero es el resultado de un proceso de agregación de índices. En una primera instancia, se calculan los índices de las variables seleccionadas, tal como se describió. Por agregación de estos, se obtienen los índices de las clases o grupos manufactureros utilizando las ponderaciones del valor agregado bruto a precios básicos de la industria manufacturera del año base 2004. Del mismo modo, por agregación de los índices de las clases o grupos se obtienen los índices de las divisiones. Por último, se agregan los índices de las divisiones alcanzando el nivel general del IPI manufacturero.

El Índice nivel general del IPI manufacturero que se construye para cada mes se define como:

$$ING_t = \sum w_0^{SC} \cdot I_t^{SC}$$

$$w_0^{SC} = \frac{VABpb_0^{SC}}{\sum VABpb_0^{SC}}$$

ING_t = índice nivel general del IPI manufacturero en el mes t

w_0^{SC} = ponderador de la subclase en el año base

I_t^{SC} = índice elemental de la subclase en el mes t

$VABpb_0^{SC}$ = valor agregado bruto a precios básicos de la subclase en el año base

En síntesis, el IPI manufacturero en su cálculo se estructura de forma jerárquica, dado que agrega a los índices individuales hasta obtener un índice del nivel general, empleando las ponderaciones del valor agregado bruto a precios básicos de la industria manufacturera

(antes de la deducción de los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente), basándose en las recomendaciones internacionales de las Naciones Unidas (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2019).

2.3 Índice Provincial de Actividad Industrial (IPAI) de Santa Fe

El IPAI es elaborado por el Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) de la provincia de Santa Fe, cuyo objetivo es medir el nivel de actividad del sector industrial, en base a las ventas y existencias declaradas por el sector. La fuente de información mediante la cual se elabora el IPAI es la Encuesta Industrial Mensual siendo relevado en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2019). Desde 2004 releva información de la actividad industrial de la provincia de Santa Fe, con una periodicidad mensual.

Para el cálculo del índice en primer lugar, se calcula la Producción Deflactada (PD) trimestral a nivel local, utilizando las siguientes variables: las ventas mensuales declaradas por los locales y las existencias de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año (Instituto Provincial de Estadística y Censos, 2018).

$$PD \text{ trimestral local} = \sum_{n=1}^3 \left(\frac{Va_n + Vb_n + Vc_n + Vd_n}{DEF_n} \right) + \left(\frac{Ve_3}{DEF_3} - \frac{Ve_1}{DEF_1} \right)$$

donde

Va_n : Ventas de bienes producidos con materia prima propia

Vb_n : Trabajos industriales realizados para terceros

Vc_n : Reparaciones de maquinarias y equipos que pertenecen a terceros

Vd_n : Valor parcial devengado por los trabajos industriales realizados por contrato de trabajo o avance de obra

Ve_1 y Ve_3 : Existencias de productos terminados o en proceso de elaboración

DEF_n : Deflactor mensual, correspondiente a cada mes, año y bloque

En segundo lugar, se calcula el IPAI por grupo industrial. Este es el resultado de expandir la producción deflactada de los locales y luego agruparlos a nivel bloque, sumando todos los locales pertenecientes a él.

$$IPAI_{i3} = IPAI_{i1} * \frac{\sum PD \text{ trimestral local}_{i3} * f_e}{\sum PD \text{ trimestral local}_{i1} * f_e}$$

donde

PD trimestral local: Producción deflactada trimestral a nivel de local, para el bloque i en el trimestre 3 y 1 (trimestre actual y previo, respectivamente)

f_e : Factor de expansión de cada local

En último lugar, para alcanzar el IPAI a nivel general se ponderan los IPAI de los bloques en base a la participación de cada uno de ellos en el Valor Agregado a precios básicos (VApb) del marco muestral:

$$IPAI \text{ nivel general} = \sum_{i=1}^{17} \frac{IPAI_i * VA_i}{VA_{\text{marco muestral}}}$$

donde

i: bloque

VA_i : Valor Agregado de los locales industriales de cada bloque en el marco muestral

$VA_{\text{marco muestral}}$: Valor Agregado de todos los locales industriales que conforman el marco muestral

3. ANÁLISIS DE LAS SERIES INDUSTRIALES REGIONALES CANDIDATAS A CONFORMAR EL INDICADOR DE ACTIVIDAD INDUSTRIAL PARA LA REGIÓN ROSARIO

En busca de construir un Indicador de la Actividad Industrial para la Región, se puede observar que de los analizados para Argentina (EMI, IPI manufacturero) y para Santa Fe (IPAI), resultan imposibles de replicar para la Región Rosario ya que presentan grandes dificultades para su construcción. Algunas de ellas son la necesidad de contar con una estructura organizacional para relevar las actividades existentes en el área, así como la falta de encuestas e información para estimar el comportamiento de cada una de las ramas industriales existentes.

Dichas dificultades se profundizan para la medición de la actividad económica general en aquellas jurisdicciones menores a una provincia y que no tienen una conformación política como tal. No obstante, existe el antecedente del ISARR que fue elaborado a través de las metodologías de indicadores sintéticos y que permite describir y analizar la dinámica económica regional a partir de nueve series socioeconómicas (Lapelle, 2016). Su metodología podría ser replicada para la elaboración de un Indicador de Actividad Industrial para la Región Rosario.

El primer paso para la obtención de un Indicador Industrial para la Región es la recolección y sistematización de información de series industriales. A partir de esta base de datos, es posible seleccionar aquella variable que sea parte del indicador, proceso que requiere el cumplimiento de ciertos requisitos económicos/estadísticos por parte de éstas (significancia económica, adecuación estadística, *timing*, conformidad, suavidad y disponibilidad de la información) (The Conference Board, 2000).

A continuación, se procederá a describir las variables económicas candidatas que podrían conformar el Indicador Industrial para la Región Rosario dada su significancia económica, dejando para un posterior trabajo el análisis estadístico pertinente. Se priorizan aquellas series de frecuencia mensual y/o trimestral. A modo de cierre, se presenta un análisis conjunto de las series analizadas.

3.1 Análisis individual de las series industriales

a) Molienda de Soja

La molienda de oleaginosas es una de las industrias características en la Región Rosario debido a la posición estratégica del área, conteniendo al principal núcleo agroexportador del país. La industrialización de Oleaginosa en 2006, según la Dirección Nacional de Transformación y Comercialización de Productos Agrícolas y Forestales, constituía el 82% del total del país siendo una concentración única a nivel mundial.

Dentro de las oleaginosas, la soja es la que más se industrializa en la Región Rosario (aproximadamente el 92% del total de toneladas procesadas) y de su proceso se obtienen

aceites, pellets, expellets, la cual tienen una gran participación en el mercado externo (Lapelle, 2016).

La Región Rosario concentra el 59% y 46% de la capacidad teórica de procesamiento de soja diaria en toneladas de Santa Fe y Argentina, respectivamente, en 2017 (cuadro 3). Si se considera la zona Rosafé, una zona más amplia de la Región que abarca desde Puerto Gral. San Martín hasta Arroyo Seco, la capacidad teórica diaria en toneladas es el 74% de Argentina, siendo el resultado de la consolidación del complejo agroalimentario de la Región que inicia su recorrido a partir de la década de 1990 (Cámara de la Industria Aceitera de la Republica Argentina, 2018). Por ello, se considerará como una variable representativa en la Región Rosario el procesamiento del poroto de soja.

Cuadro 3
Capacidad teórica de fábricas de aceites de soja en actividad por tipo de establecimiento y localidad. 2do semestre de 2017. En tn/24hs

| Área geográfica | Capacidad Teórica en 24hs en Tn. | Participación en la provincia | Participación en el país |
|-----------------|----------------------------------|-------------------------------|--------------------------|
| Región Rosario | 92.850 | 58,99% | 46% |
| Rosafé | 148.350 | 94,25% | 74% |
| Santa Fe | 157.406 | 100% | 79% |
| Argentina | 199.966 | - | 100% |

Fuente: elaboración propia en base a datos de CIARA.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca releva desde 1993, mensualmente, la molienda de oleaginosa de soja en toneladas para la provincia de Santa Fe. Si bien no se dispone de dicha información para la Región Rosario, se podría considerar el dato provincial ya que, en ésta, como se mencionó, se concentra el 59% de la capacidad teórica de procesamiento y en la zona Rosafé el 94% así como la mayor cantidad de empresas de la provincia. Además, la Bolsa de Comercio de Rosario constituye uno de los mercados físicos de granos referentes de Argentina. Asimismo, esta variable es utilizada en la ISARR.

Teniendo en cuenta el antecedente, y la relevancia de esta serie en el área puede ser considerada en el Indicador de la Actividad Industrial para la Región Rosario.

b) Faenas de Ganado

Las cabezas bovinas faenadas, variable física, proviene de información suministrada por el Ministerio de Agroindustria, Ganadería y Pesca de la Nación, la cual muestra que, de los 30 establecimientos industriales de faena de ganado existentes en la provincia de Santa Fe, 9 se encuentran en la Región Rosario concentrando en 2019 poco más del 40% de la producción provincial (cuadro 4).

Entre los establecimientos más importantes se pueden mencionar: Swift Argentina S.A, Mattievich S.A, ellos exportadores. Mattievich SA cuenta con 7 establecimientos de los cuales 3 se encuentran ubicados en la Región. Se estima que estas empresas emplean alrededor de 4.800 personas, siendo de gran importancia para el área.

A su vez contamos con la información que proviene del Ministerio de Agroindustria, Ganadería y Pesca. El mismo publica mensualmente la cantidad de Cabezas Bovinas Faenadas por provincia y por establecimientos existentes. A partir de dicha información, se construyó una serie para el área, a partir de la identificación de los establecimientos existentes en la Región Rosario. Dichos informes se publican desde enero 2017.

Por lo tanto, debido a la concentración de los establecimientos industriales de Faena de Ganado y el empleo que estas generan dentro de la Región, este indicador constituye un candidato a conformar el Indicador de Actividad Industrial para el área.

Cuadro 4**Participación de los establecimientos industriales en el total de cabezas faenadas de ganado provincial en 2019**

| Establecimiento | Participación en la provincia |
|---------------------------------------|-------------------------------|
| Mattievich S.A | 9,32% |
| Armando SRL | 0,53% |
| Subproductos Ganaderos Rosario SAICYF | 1,59% |
| Swift Argentina S.A | 21,43% |
| Integrados SRL | 3,77% |
| Frigorífico Paladini S.A | 0,43% |
| Finlar S.A | 6,59% |
| Región Rosario | 43,66% |

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Agroindustria, Ganadería y Pesca.

c) Producción de Biodiesel

En cuanto a la producción de biodiesel, podemos observar que, de 35 empresas productoras en la República Argentina, 18 se encuentran en la provincia de Santa Fe, de las cuales no podemos ignorar su importancia ya que, en 2018, concentraron el 79% de la producción nacional.

A su vez, en la Región Rosario se encuentran localizadas 9 empresas, de las cuales 7 pertenecen al grupo de las más grandes del país según su capacidad de procesamiento: Renova S.A, Terminal 6 S.A, Patagonia Bioenergía S.A, Cargil S.A.C.I, UnitecBio S.A y Explora S.A. Estas empresas cuentan con una capacidad superior a 100.000 tn/año (cuadro 5).

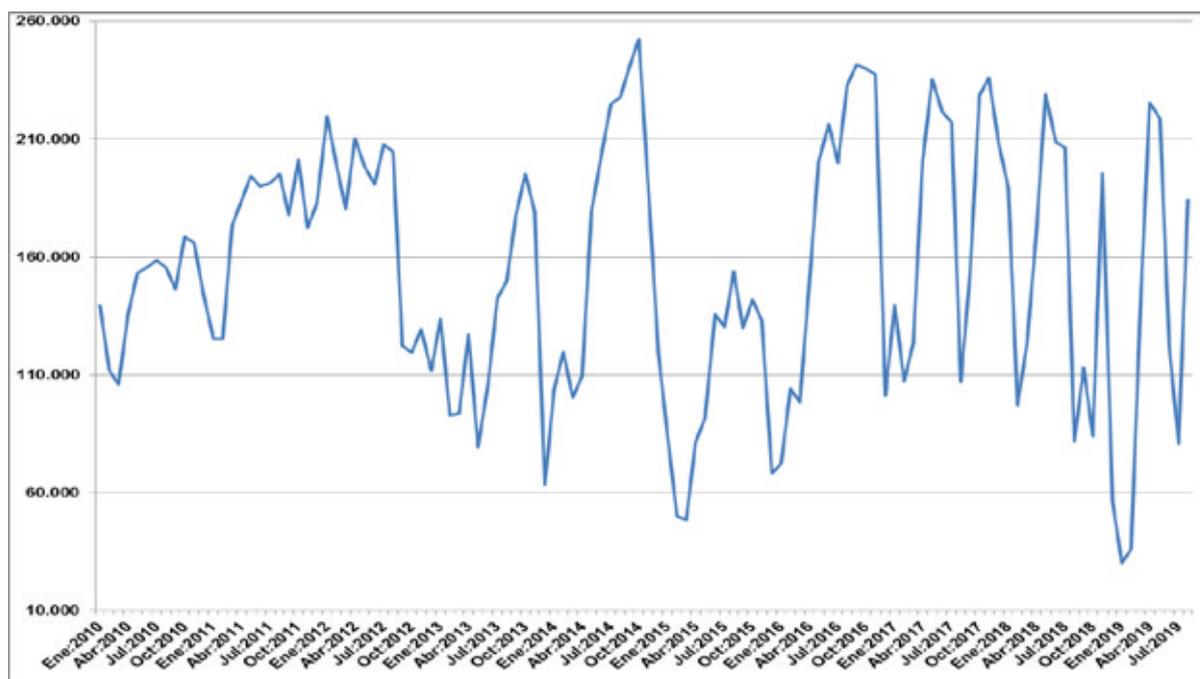
La Secretaría de Energía releva la producción por empresa desde 2010 con una frecuencia mensual. A partir de dicha información, se construye una serie representativa para el área (gráfico 3). Considerando la importancia que tiene esta actividad en la Región Rosario dicha serie industrial es candidata a conformar el Indicador.

Cuadro 5
Capacidad teórica de empresas productoras de biodiesel en la Región Rosario 2018

| Empresa | CAPACIDAD (tn/año) |
|----------------------------------|--------------------|
| Renova S.A | 480,000 |
| T 6 Industrial S.A. | 480,000 |
| Patagonia Bioenergía S.A. | 480,000 |
| Cargill S.A.C.I. | 240,000 |
| Unitec Bio S.A. | 240,000 |
| Molinos Río de la Plata S.A | 120,000 |
| Explora S.A. | 120,000 |
| Establecimiento El Albardon S.A. | 49,992 |
| Rosario Bioenergy S.A. | 49,992 |

Fuente: elaboración propia en base a datos a la Secretaría de Energía.

Gráfico 3
Evolución mensual de la producción de biodiesel en tn. Enero 2010 – Agosto 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos a la Secretaría de Energía.

d) Producción de Automotores

Como se ha mencionado anteriormente, el antecedente del ISARR nos sirve como guía para la conformación del Indicador Industrial de la Región. En el mismo, la producción de automotores aparece como una de las variables utilizada, de la cual haremos uso, ya que se considera uno de los indicadores característicos del área.

La particularidad e importancia de esta variable reside en que la empresa General Motors, localizada en la localidad de Alvear, a 14km de la ciudad de Rosario, a fines de 2019 empleaba a 1400 operarios en forma directa, de acuerdo a los últimos datos difundidos por la Asociación de Fábricas de Automotores (ADEFa) (Infobae, 2019) y además causa un fuerte efecto multiplicador mediante las autopartistas locales y los servicios que terceriza en la provincia de Santa Fe (Lapelle, 2011).

A su vez, la actividad automotriz, representada por esta planta, ubica a Santa Fe en la tercera provincia con mayor producción a nivel nacional detrás de Buenos Aires y Córdoba con participaciones promedio del 12%, 62% y 24%, respectivamente, para el periodo 2012-2019.

La información con la que se cuenta es presentada por ADEFa en unidades producidas por General Motors con frecuencia mensual desde marzo de 1997.

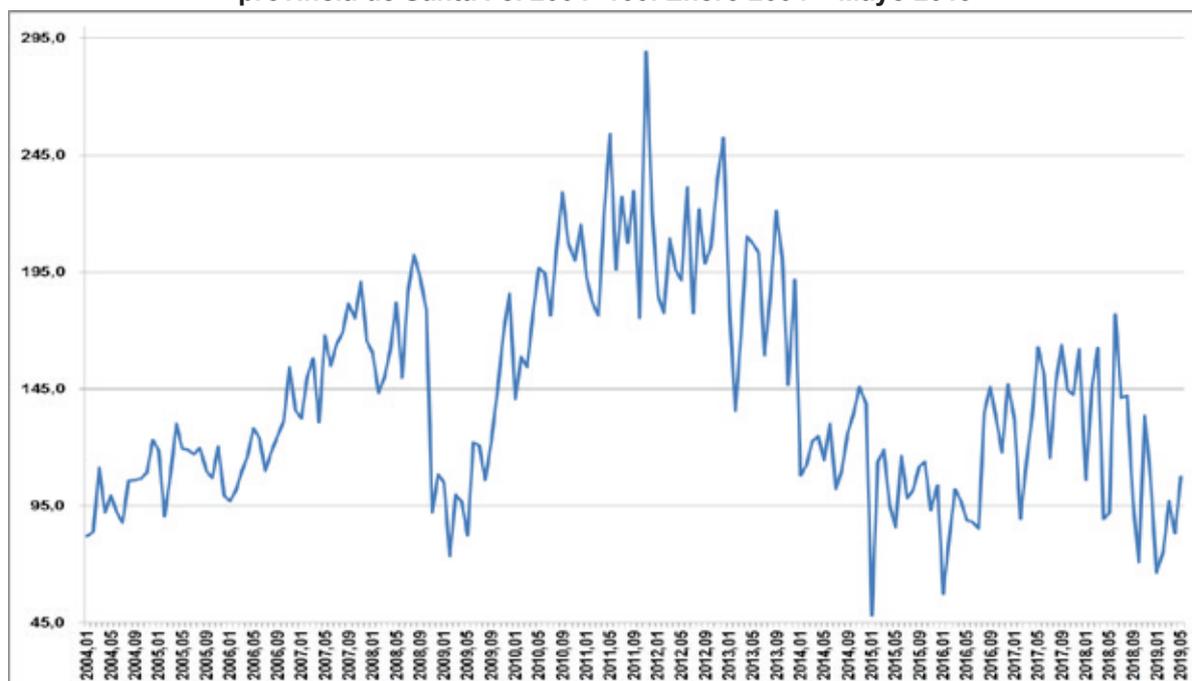
e) Índice de producción de vehículos automotores y transporte del IPAI

Otra serie industrial que podría incorporarse es el Índice de producción de vehículos automotores y transporte de la provincia de Santa Fe que agrupa las ramas Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques y Fabricación de equipo de transporte. Cabe recordar que la medición de los bloques del IPAI se obtiene de las ventas mensuales declaradas por los locales y sus existencias trimestralmente. Su posible inclusión se debe a que según el CNE2004 la Región Rosario concentra de la provincia casi el 50% de este bloque. A la vez, como ya se mencionó, existe una especialización en vehículos automotores y transporte.

Según el Observatorio Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe, estas actividades industriales en la RR representan el 59% del total de las empresas y casi 4000 empleos. Este bloque incluye al sector carrocero el cual es representativo del área, especialmente en las ciudades de Rosario y Villa Gobernador Gálvez.

El IPEC brinda la información del Índice de Vehículos de Automotores y Transporte de la provincia, que forma parte de su medición, desde enero del 2004 con una frecuencia mensual. Dada la información disponible, la concentración e importancia de este bloque en la Región podría ser considerada dentro de la medición de la actividad industrial (gráfico 4).

Gráfico 4
Evolución mensual del Índice Vehículos Automotores y Transporte del IPI manufacturero de la provincia de Santa Fe. 2004=100. Enero 2004 – Mayo 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos IPEC.

f) Industria del frío

Otra variable representativa del sector industrial de la Región es la fabricación de equipos de frío, tales como heladeras, *freezers* y equipamiento para supermercados. El área representa un polo de este tipo de empresas; además en la ciudad de Rosario se localizan tres de las fábricas más importantes del mercado nacional: Talleres Metalúrgicos Bambi SA, Briket SA y Frimetal SA que es subsidiaria de Electrolux y que en 2011 compró Gafa. Las empresas de la Región producen el 90% del total nacional y emplean a casi 5000 operarios (Pujadas & Castagna, 2018). Esto último la transforma en una candidata ideal para el Indicador de Producción Industrial para la Región Rosario.

La información con la que se cuenta es relevada por el INDEC, desde enero de 2015, sobre la producción en unidades de heladeras y *freezers* del país con una frecuencia mensual. La información no está discriminada por localidades, pero dada la importancia de la Región Rosario en la producción nacional, se podría considerar a ésta como una aproximación regional.

g) Índice de Empleo Industrial - EIL

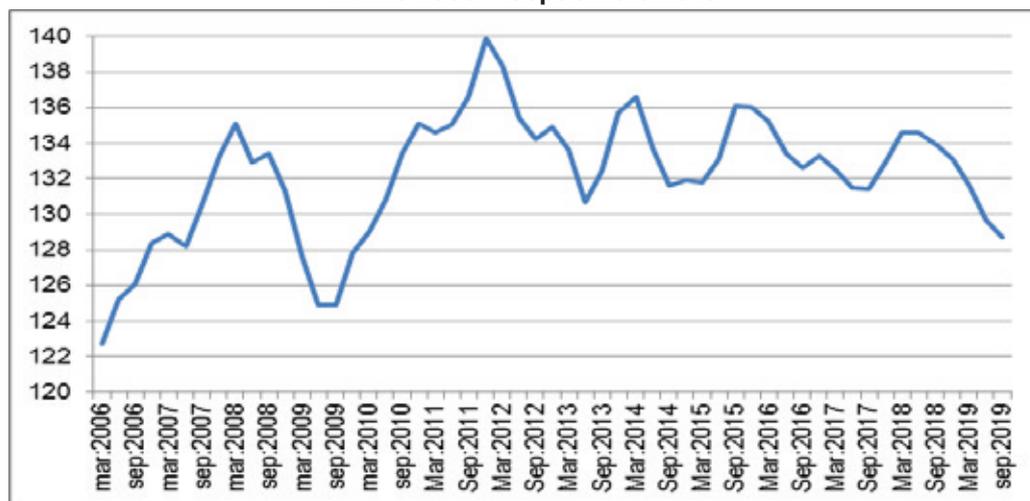
En cuanto al empleo industrial se cuenta con la información de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) brindada por el Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación. La misma analiza la evolución de la dinámica del empleo, la capacitación y las relaciones laborales, relevando el conjunto de las empresas privadas de 10 y más trabajadores, de todas las ramas de actividad, excluyendo el sector primario.

La encuesta cubre el 53,5% del total de los asalariados registrados del sector privado con una frecuencia mensual y es relevada de forma permanente por la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo de la Nación desde el año 1998. Además, presenta el índice por rama de actividad y aglomerados con frecuencia trimestral. El EIL para la Región Rosario comenzó a recopilarse en 1999.

En lo que respecta a la Región Rosario la información para la rama industrial con periodicidad trimestral sería de mucha utilidad en el Indicador ya que refleja en gran parte el comportamiento de la actividad del sector (gráfico 5). También como antecedente, es importante resaltar que el EIL a nivel general es considerado en el ISARR.

Por otro lado, al ser la empresa la unidad de análisis, el empleo relevado es formal, dejando fuera el empleo informal, siendo el mismo relevante en economías subdesarrolladas como la Argentina (Lapelle, 2011).

Gráfico 5
Evolución Trimestral del Índice de Empleo Industrial de la Región Rosario. Agosto 2001=100.
Marzo 2006 – Septiembre 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Producción y Trabajo.

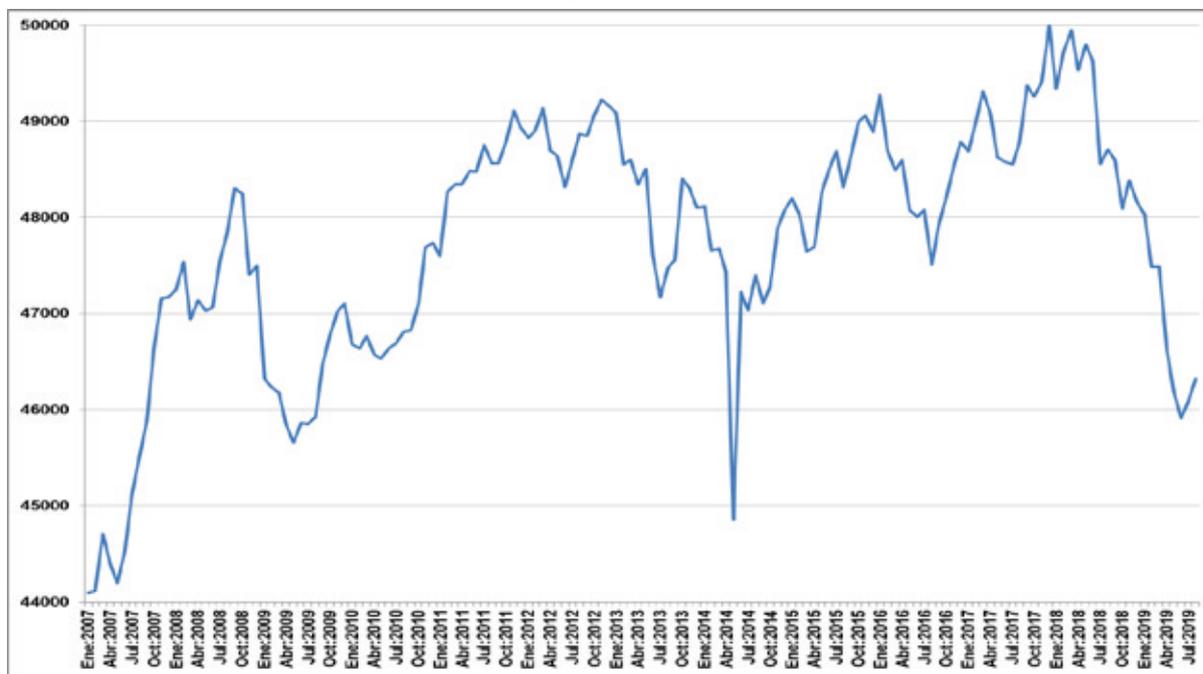
h) Ocupados industriales

Otra variable que puede ser incluida es la cantidad de ocupados industriales para la Región Rosario, cuya información proviene del Observatorio Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) de la Provincia de Santa Fe. Se trata de una variable que releva el empleo privado registrado de empresas con domicilio fiscal en la provincia de Santa Fe publicada con frecuencia mensual, cuyo inicio data en enero de 2007 (gráfico 6).

Los ocupados industriales de la Región Rosario con respecto al empleo industrial de la provincia de Santa Fe representan el 41%, data 2019 brindada por el MTySS de la Provincia de Santa Fe.

Como se cuenta con la información de esta serie para la Región Rosario puede ser considerada en la medición ya que es representativa en la evolución del sector industrial del área.

Gráfico 6
Evolución mensual del Empleo Industrial de la Región Rosario, enero 2007 – julio 2019. En cantidades

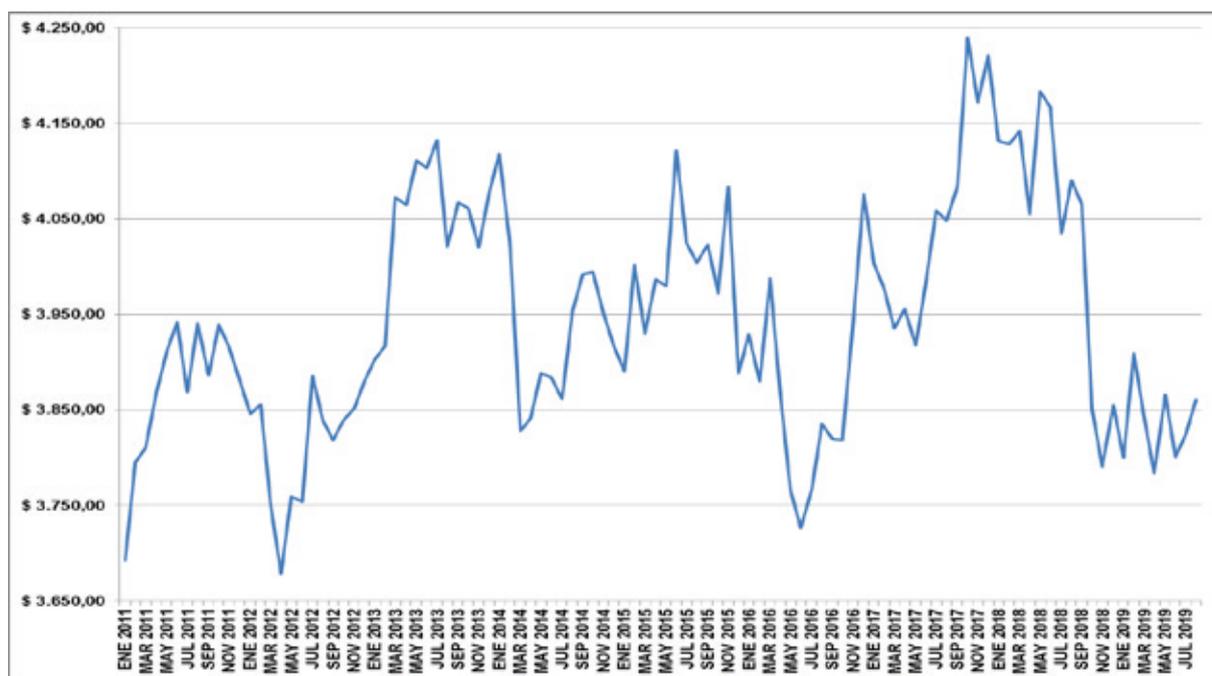


Fuente: elaboración propia en base a datos MTySS.

i) Facturación industrial del Régimen General del Derecho de Registro e Inspección (DREI)

En lo que respecta a la facturación de la actividad industrial, la ciudad de Rosario a través de su municipalidad, la releva para su área mediante las declaraciones juradas presentadas mensualmente por los contribuyentes del DREI. Si bien sería solamente el dato para Rosario, según el Censo Económico del 2004, la misma concentra poco más del 80% de los locales industriales de la RR, lo que hace de ésta, su facturación, una variable representativa a tener en cuenta en el Indicador Industrial. Esta serie es presentada con frecuencia mensual y esta sistematizada según el Código Industrial Internacional Uniforme (CIIU) desde 2011, por parte del Centro de Información Económica de la ciudad de Rosario. También es publicada a valores constantes y desestacionalizada (gráfico 7). Dicha información es muy importante ya que al tratarse de una variable nominal se requiere eliminar los efectos de las variaciones de los precios en el tiempo y su componente estacional obteniendo así valores reales y desestacionalizados.

Gráfico 7
Facturación industrial en la ciudad de Rosario según declaraciones en el DREI. En millones de pesos constantes y desestacionalizada. Enero 2011 – Julio 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos del Centro de Información Económica.

j) Consumo de Gas Natural de la Industria Petroquímica

Otra serie a considerar es el consumo de gas natural de la Industria Petroquímica ya que éste, junto al petróleo, son insumos básicos que reflejan en gran medida el comportamiento de esta actividad característica del área.

En la localidad de San Lorenzo está localizado el único Polo Petroquímico de la provincia de Santa Fe, siendo este uno de los más importante del país debido a que en él radican las únicas plantas del país proveedoras de ocho productos petroquímicos: anhídrido ftálico, caucho NBR y SBR, estireno, éteres, glicólicos, etilbenceno, látices estirenobutiadeno y sulfuro de carbono (Odisio, 2010).

En lo que respecta a la información, el Ente Nacional Regulador del Gas publica mensualmente desde enero de 1995 el consumo de gas natural por sector de actividad, distinguiendo la Industria Petroquímica y por provincia. Dado que el Polo Petroquímico de Santa Fe se encuentra en la Región Rosario, se podría utilizar dicha serie para reflejar el comportamiento industrial de dicha actividad, siendo ésta de gran importancia para el área.

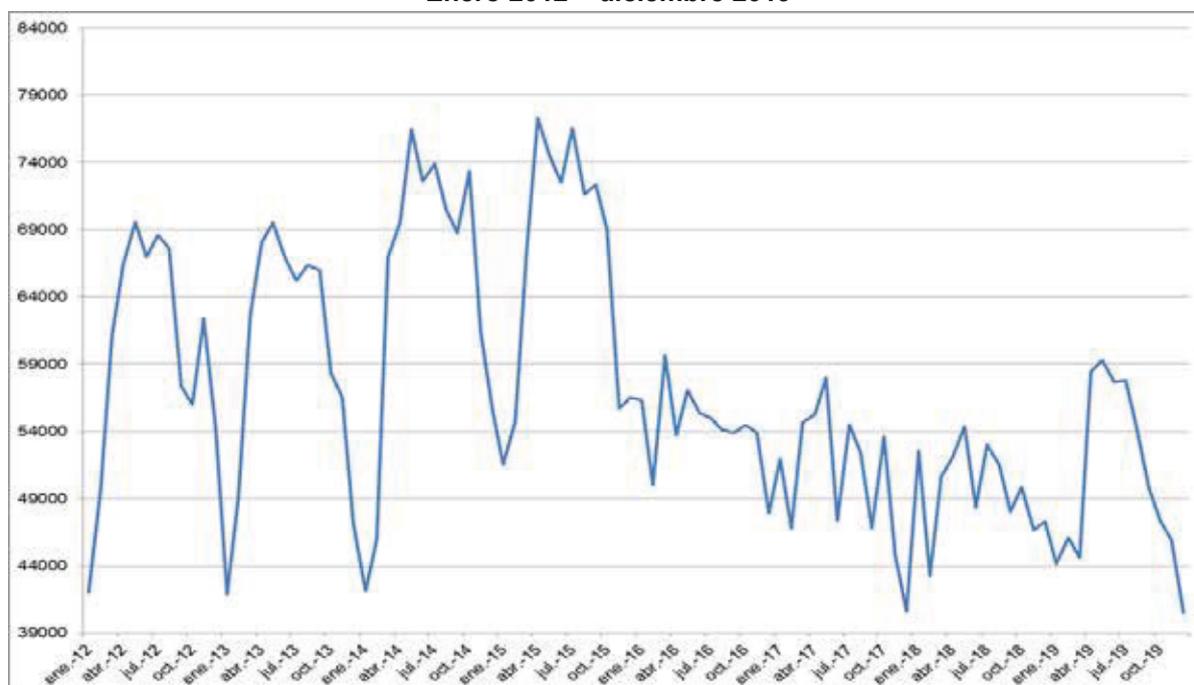
k) Consumo de energía eléctrica industrial

La última variable, del conjunto de variables a considerar en la construcción del Indicador Industrial, es el consumo de energía eléctrica industrial. Su importancia radica en que refleja en gran medida las fluctuaciones de la actividad del sector debido a que este es uno de los principales insumos utilizados en las industrias.

La información proviene de la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA), la cual publica mensualmente desde 2012 la demanda industrial en megavatios (MWh) de grandes usuarios por provincias.

A partir de dicha información se construyó la serie de consumo de energía eléctrica industrial para la RR seleccionando aquellos grandes usuarios que sean industrias y estén situados en el área (gráfico 8). De este modo, se tiene una serie representativa de un insumo industrial, y, al mismo tiempo, de grandes empresas industriales de la Región Rosario.

Gráfico 8
Consumo de energía eléctrica industrial de grandes empresas de la Región Rosario en MWh.
Enero 2012 – diciembre 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos de CAMMESA.

3.2 Análisis conjunto de las series industriales

En el cuadro 6, se presentan a modo de síntesis, las series industriales analizadas de la RR. Tal como se mencionó, éstas fueron elegidas dada su libre disponibilidad y frecuencia (mensual o trimestral). Además, se tuvo en cuenta la significancia económica de éstas, quedando pendiente en un próximo estudio, completar el análisis estadístico de cada una de ellas para su selección.

Las series analizadas son económicamente significativas de la Región Rosario. Muchas de éstas son representativas de aquellas actividades en la cuales se especializa el área, según el Índice de Especialización Territorial, previamente analizado. Entre ellas, la serie de Molienda de Soja como la de Faena de Ganado muestran, en gran parte, el comportamiento del bloque de Alimentos y bebidas. El consumo de Gas Natural de la Industria Petroquímica y la Producción de Biodiesel reflejan al bloque de Sustancias y productos químicos. Al mismo tiempo, la serie de Biodiesel se encuentra vinculada con la rama de Alimentos y bebidas ya que éste es un derivado del procesamiento de soja, colza y girasol. En cuanto al bloque de Automotores se cuenta con la serie de Automotores y el Índice de Producción de Vehículos Automotores y Transporte del IPI manufacturero. Y, por último, contamos con la serie de la Industria del Frío que refleja al bloque de Equipos y aparatos electrónicos. Las series restantes, como ser el Consumo de energía eléctrica, las de empleo y la facturación industrial del DREI muestran el comportamiento del sector industrial en forma general.

Si bien ello está fuera del alcance de este trabajo, algunas de las series presentes podrían constituir un índice que muestre las fluctuaciones de grandes empresas industriales presentes en el área. Tal es el caso del consumo de energía eléctrica dado que son las grandes empresas las que compran a CAMMESA. También el consumo de gas natural de la

Industria Petroquímica ya que este polo está compuesto por pocas y grandes empresas, al igual que las dedicadas al procesamiento de soja.

Ahora bien, si tomamos en cuenta lo que representan cada una de las series, las podemos agrupar: a) Producción, b) Insumos y c) General. En el primer grupo se encuentran: Molienda de Soja, Faena de Ganado, producción de Biodiesel, Automotores, el Índice de Producción de Vehículos Automotores y Transporte y la Industria del Frío. Dentro del grupo de Insumos están el Consumo de energía eléctrica industrial y el Consumo de gas natural de la industria petroquímica. Y, por último, en el grupo de General consideramos las dos series de Empleo y la facturación industrial del DREI. De este modo, se podrían armar tres índices para luego agruparlos en uno sólo, tal como hace el IPI manufacturero o el IPAI para Santa Fe.

Cuadro 6
Variables analizadas de la Región Rosario

| SERIE | | Actividad especializada - ClaNAE | UNIDAD DE MEDIDA / COBERTURA | INICIO / FRECUENCIA | FUENTE |
|--------------------|---|---|--|---------------------|---|
| Producción | Molienda de Soja | 15. Alimentos y Bebidas | Toneladas - Santa Fe | 1993 / MENSUAL | Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca |
| | Faena de Ganado | | Cabezas de bovina faenadas de ganado por establecimiento - Región Rosario | 2010 / MENSUAL | Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca |
| | Producción de Biodiesel | 24. Productos Químicos | Toneladas - Región Rosario | 2010 / MENSUAL | Secretaría de Energía |
| | Producción de automotores | 34. Automotores | Unidades producidas - Santa Fe | 1996 / MENSUAL | Asociación de Fábricas de Automotores |
| | Índice de producción de vehículos de automotor y transporte | | Índice de volumen físico del bloque industrial de vehículos automotores y transporte del IPAI - Santa Fe | 2004 / MENSUAL | IPEC |
| Industria del frío | 31. Maquinaria y Aparatos eléctricos | Miles de unidades de heladeras y freezer producidos en el país. | 2015 / MENSUAL | INDEC | |
| General | Empleo industrial - EIL | - | Índice de Empleo Industrial - Región Rosario | 1999 / MENSUAL | Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación |
| | Ocupados industriales | - | Cantidad de ocupados - Región Rosario | 2007 / MENSUAL | Observatorio Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social |
| | Facturación industrial del DREI | - | Pesos constantes - Ciudad de Rosario | 2011 / MENSUAL | Municipalidad de Rosario |
| Insumos | Consumo de Gas Natural de la Industria Petroquímica | 24. Productos Químicos | M3 de 9300 kcal - Región Rosario | 2004 / MENSUAL | Ente Nacional Regulador del Gas |
| | Consumo de energía eléctrica industrial | - | Megavaticos (MWh) - Región Rosario | 2012 / MENSUAL | Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico |

Fuente: elaboración propia.

4. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo del presente trabajo, se analizaron diferentes series del sector industrial que podrían considerarse para la elaboración de un Indicador de Actividad Industrial para la Región Rosario. La concreción del Indicador, con frecuencia mensual y/o trimestral, sería

una herramienta de mucha utilidad para la toma de decisiones de los actores públicos y privados, ya que permitirá monitorear la evolución industrial del área.

En primer lugar, se estudió si se justifica tener un Indicador Industrial propio para el área. En relación con ello, se encontró que la Región Rosario, representa 36,33% de los locales industriales, el 36,59% de los puestos de trabajos y el 39% del valor agregado de la industria en la provincia de Santa fe, según el Censo Nacional Económico de 2004/5. Este alto peso relativo justifica la elaboración del mencionado Indicador. La información censal también sirvió para determinar las ramas industriales en las cuales se especializa el área, encontrándose, “Coque y productos de la refinanciación del petróleo”, “Alimentos y bebidas”, “Vehículos automotores y transporte”, entre otras, las cuales deberían estar presentes a través de las series analizadas.

Se analizaron unas once (11) series industriales, las cuales son significativas para la Región Rosario, a saber: Molienda de Soja, Faena de Ganado, Producción de Automotores, Índice de Producción de Vehículos de Automotor y Transporte, Industria del Frío, EIL, Ocupados Industriales, Producción de Biodiesel, Facturación Industrial del DREI, Consumo de Gas Industrial de la Industria Petroquímica y Consumo de Energía Eléctrica Industrial. Si bien pueden agruparse de diferentes modos, un agrupamiento podría ser en función de lo que representan: a) producción, b) insumos y c) general. De este modo, se podría pensar en armar sub-índices que conformen luego el Indicador Industrial para la Región Rosario.

En la construcción del Indicador, se deberá sortear algunos problemas que se presentan. Uno de ellos, es que las series de empleo sólo contemplan el formal, dejando de lado el empleo informal de gran peso en la economía de Argentina. Otro limitante lo presenta la serie la facturación industrial de Rosario, que es representativa únicamente de esta ciudad. Si bien su peso es importante para la Región, hay que considerar que hubo un desplazamiento de la actividad industrial hacia ciudades no núcleos del área. Otra dificultad que surge al considerar la elaboración del Índice Industrial a partir de 2004, año base utilizado por las cuentas nacionales, es la falta de disponibilidad de información en determinadas series cuya data inician con posterioridad. Por lo tanto, las series como la producción de Biodiesel, la Faena de Ganado, la Industria del Frío, los ocupados industriales, la facturación industrial del DREI y la demanda de energía eléctrica industrial, al no contar con la información desde 2004, requieren que sean reconstruidas para poder ser utilizadas en el Indicador.

A pesar de esto último, la representatividad de las series analizadas, así como los otros elementos estudiados dan lugar a la elaboración del Indicador Industrial para el área. Resta considerar los elementos antes mencionados, así como la evaluación estadística de las series estudiadas.

BIBLIOGRAFÍA

Actis, A. (1 de junio de 2018). Las tres fábricas de heladeras rosarinas, asfixiadas por la suba de importaciones. Rosario Plus, pág. web.

Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina. (26 de Enero de 2018). CIARA. Recuperado el 5 de Mayo de 2020, de www.ciaracec.com.ar

I.N.D.E.C, I. N. (2019). Metodología del Índice de Producción Industrial Manufacturero. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Infobae. (30 de agosto de 2019). General Motors paralizará su planta de Rosario por dos semanas y después continuará con un plan de suspensiones rotativas. Obtenido de Infobae:
<https://www.infobae.com/economia/2019/08/30/general-motors-paralizara-su-planta-de-rosario-por-dos-semanas-y-despues-continuara-con-un-plan-de-suspensiones-rotativas/>
- Instituto Nacional de Dirección de Estadística y Censos. (2006). Anexo Metodológico - Estimador Mensual Industrial. Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2005). Censo Nacional Económico 2004/2005. Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2019). Metodología del índice de Producción Industrial Manufacturero. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Instituto Provincial de Estadística y Censos. (2018). Síntesis Metodológica Índice Provincial de Actividad Industrial. Santa Fe.
- Lapelle, H. (1 de Septiembre de 2011). Indicadores de actividad económica: construcción de un indicador sintético para el AGR. Comodoro Rivadavia: II Jornadas Patagónicas de Investigación en Ciencias Económicas.
- Lapelle, H. (Octubre de 2016). Dinámica Económica en la Región Rosario en el período 1993-2012. Rosario: Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencias Económicas y Estadística.
- Lapelle, H. (Octubre de 2016). Dinámica Económica en la Región Rosario en el período 1993-2012. Rosario, Santa Fe, Argentina: Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencias Económicas y Estadística.
- Lapelle, H. (2016). Los ciclos económicos de la Región Rosario y los precios de los commodities. Ciudad de Buenos Aires: Asociación Argentina de Economía Política.
- López, M. T. (18 - 19 de Septiembre de 2008). Sistema de indicadores económicos y sociales: la importancia del análisis integrado. Tandil - Argentina: Centro de Investigación, Seguimiento y Monitoreo del Desarrollo - Facultad de Ciencias Económicas y Sociales - Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Ministerio de Producción y Trabajo. (2019). Encuesta de Indicadores Laborales (EIL).
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe. (marzo de 2020). Gobierno de Santa Fe - Portal. Recuperado el Agosto de 2019, de Gobierno de Santa Fe - Portal:
https://www.santafe.gov.ar/simtyss/observatorio/?empresas_c_consultas_generales
- Odisio, J. C. (2010). Breve Historia del Polo Petroquímico de San Lorenzo. Anuario CEEED, Nº 2 – Año 2, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, (págs. 192-231).
- Pujadas, M. F., & Castagna, A. I. (2018). Situación de la industria del frío en Rosario. Rosario: Vigésimoterceras Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística. Facultad de Ciencias Económicas y Estadística.
- The Conference Board. (2000). Business Cycle Indicators Handbook. Nueva York.
- Zarnowitz, V. y. (s.f.). Cyclical Indicators: An Evaluation and New Leading Indicators. Reimpreso en Handbook of Cyclical, Washignton: Bureau of Economic Analysis, mayo de 1975: Business Conditions Digest.

MODELO DEL AGRONEGOCIO, SUS CARACTERÍSTICAS, INNOVACIONES, ACTORES Y ENTIDADES REPRESENTATIVAS, CONFLICTO E IMPACTOS

UTILIZACIÓN DE BONOS VERDES PARA EL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS DE BIOENERGÍA EN ARGENTINA

Natalia Jazmín Trilla

Docente a cargo de la Comisión: **Lic. Luciano Vaudagna**

El presente trabajo tiene como objetivo principal investigar la utilización de bonos verdes en el financiamiento de proyectos agrícolas sustentables, qué tipos de proyectos se financian, qué países ya están recurriendo a este tipo de financiamiento y cuál es la situación de Argentina en relación a ellos.

De esta manera, la investigación incluye un detalle de los principales tipos de proyectos agrícolas que se financian con bonos verdes a nivel internacional, intentando determinar las condiciones necesarias para incorporar este instrumento financiero en nuestro país.

Por otro lado, se exponen las ventajas para los inversores de bonos verdes, frente a otros bonos, y los objetivos perseguidos por las instituciones emisoras.

Por último, se plantea una propuesta que incluye la utilización de bonos verdes para financiar proyectos que permitan generar bioenergía en Argentina.

Se concluirá que, si bien nuestro país está demostrando un compromiso hacia una utilización más consciente de los recursos naturales, el éxito de las medidas tomadas depende de una correcta utilización de los instrumentos legales, regulatorios y económicos, que generen una conciencia ambiental pública y faciliten la financiación de proyectos verdes.



1. INTRODUCCIÓN

El cambio climático es uno de los principales temas que preocupa al mundo entero no sólo por los efectos negativos que genera sobre el medioambiente sino también por los impactos provocados en el aspecto económico y social.

Es por tal motivo que en 1997 se firmó el Protocolo de Kioto. Según la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en este acuerdo los países que forman parte se comprometen a implementar mecanismos para limitar o reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero. Fue considerado como primer paso importante hacia un régimen mundial de reducción de las emisiones de GEI¹.

Se tomó como referencia el año 1990, y se propuso una disminución de al menos un 5% de las emisiones de estos gases en 2008-2012, a nivel global.

Durante el segundo período (2013-2020), los países de la UE (más Islandia) se han comprometido a alcanzar, conjuntamente, un objetivo de reducción del 20% con respecto a 1990 (Comisión Europea).

En el año 2015 se adopta el Acuerdo de París cuya aplicabilidad sería para el año 2020, cuando finaliza la vigencia del Protocolo de Kioto.

El presente Acuerdo tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello propone:

- a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento a 1,5°C;
- b) Un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y
- c) Situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.²

Uno de los instrumentos actuales más utilizados para cumplir con el compromiso asumido por los países en estos acuerdos, y así lograr la disminución de GEI, son los bonos verdes, bonos cuyos fondos se destinan exclusivamente a financiar proyectos verdes, es decir, propuestas de trabajo dirigidas a proteger o restaurar el medio ambiente.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) (a), el rápido crecimiento de la población mundial hace que uno de los principales desafíos del sector agrícola sea aumentar la producción de alimentos. Sin embargo, enmarcado en los acuerdos nombrados anteriormente, este aumento de la producción debería ir acompañado de innovaciones para atenuar los impactos negativos que esto podría tener sobre el medioambiente.

El aumento de la producción de alimentos no sólo implica una mayor utilización del suelo, con su consiguiente degradación, sino que también conlleva a una mayor producción de desechos, que si no son tratados de la forma correcta, pueden ocasionar un gran daño medioambiental.

¹ Gases de Efecto Invernadero.

² Artículo 2. Acuerdo de París.

Es aquí donde asumen un papel preponderante los bonos verdes, teniendo la posibilidad de financiar proyectos verdes relacionados con el tratamiento de desechos.

2. SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

La contaminación global es provocada por múltiples actividades, siendo la agricultura una de las principales, por su contacto directo con el suelo y el agua.

Según EcuRed (2018-2019), el uso del sistema de riego no sólo es un causante directo de la producción de aguas residuales y por lo tanto de la saturación y salinización de los suelos, sino que además fomenta la proliferación de enfermedades agrícolas debido a que al mantener el suelo siempre húmedo, las probabilidades de mortandad disminuyen. De esta manera, se necesita una mayor cantidad de agroquímicos para controlar el aumento de las plagas. A su vez, el sistema de riego impacta sobre la hidrología de las cuencas de los ríos ocasionando grandes perturbaciones ambientales lo cual afecta negativamente a las especies acuáticas.

Una inadecuada utilización de los sistemas de riego puede erosionar las capas superficiales del suelo, que son precisamente las que contienen la materia orgánica necesaria para el desarrollo de las plantas.

El uso irracional de fertilizantes es un determinante clave de la contaminación del suelo y de las aguas. Los excesos de nitrógeno y fosfatos provocan la eutrofización³ de lagos ocasionando un crecimiento abrupto de algas que impiden el crecimiento de otras especies acuáticas.

Los insecticidas, herbicidas, funguicidas y plaguicidas se agregan a las causas principales de contaminación del suelo.

La agricultura además tiene impactos negativos sobre el aire. El ganado, los fertilizantes minerales y la combustión de biomasa representan un alto porcentaje de las emisiones globales.

Por otro lado, las actividades agropecuarias, al utilizar cada vez mayores superficies de tierra, han provocado la extinción de especies animales y vegetales, afectando la biodiversidad. Sin embargo la extensión terrestre no es la única causa de disminución de biodiversidad. Los plaguicidas y herbicidas matan muchos seres vivos que son fuente de alimento de otros.

Los subproductos o residuos generados por la agricultura también forman parte del problema medioambiental, debido al vertido incontrolado de desechos y excedentes generados en el medio rural, así como la eliminación mediante la quema (Fernández, M. y López, E.).

Por lo enunciado anteriormente, es necesario aplicar tecnología a la agricultura, pero tecnología sustentable, que permita no sólo un aumento de la productividad sino también una disminución del daño medioambiental que genera dicha actividad.

Sin embargo nuestro país se enfrenta a un gran obstáculo al momento de incorporar métodos de producción más eficientes: el financiamiento. Las altas tasas de interés hacen prácticamente inaccesible financiar proyectos agrícolas.

En años anteriores, los créditos en pesos a tasas más bajas permitían esperar un posible ajuste del tipo de cambio a cosecha, mejorando el precio de los granos y de esta manera

³ Acumulación de residuos orgánicos en el litoral marino o en un lago, laguna, embalse, etc., que causa la proliferación de ciertas algas.

licuar la deuda. Pero en el contexto actual, esta situación tiene poca probabilidad de ocurrencia.

Una alternativa son los créditos en dólares, que si bien comprenden tasas más altas que en campañas anteriores, resultan más convenientes que los préstamos en moneda local.

El financiamiento a través del mercado de capitales, ya sea mediante fideicomisos financieros u obligaciones negociables, es muy escaso, por lo tanto los bonos verdes con tasas más bajas que otros bonos y destinados exclusivamente a financiar proyectos ambientales, podrían ser parte de la solución (Calzada J. y Calivari J., 2018).

3. MARCO TEÓRICO

Según el BBVA, un bono verde es cualquier tipo de bono cuyos fondos se destinan exclusivamente a financiar o refinanciar, en parte o en su totalidad, proyectos verdes elegibles, ya sean nuevos y/o existentes. Además deben de estar alineados con los *Green Bond Principles* (GBP)⁴.

Los *Green Bond Principles* y la Iniciativa de Bonos Climáticos (CBI, por sus siglas en inglés) ayudan a determinar si un bono califica como verde o no. Por lo general, los bonos verdes deben someterse a verificación o certificación de terceros para establecer que los ingresos están financiando proyectos que generan beneficios ambientales (por ejemplo, la Junta Estándar sobre Bonos Climáticos ha establecido un procedimiento para la certificación, incluida la designación de verificadores aprobados) (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo, 2019).

De esta manera, han surgido dos categorías de bonos verdes: bonos verdes etiquetados (es decir, certificados como verdes) y bonos verdes no etiquetados (emisiones que estando vinculadas a proyectos que producen beneficios ambientales, aún no han sido calificadas oficialmente como verdes).

“Con frecuencia se confunde a los bonos verdes con los cada vez más desacreditados bonos de carbono. La diferencia es clara. Un bono verde es un instrumento financiero de deuda, mientras que el segundo es un certificado que registra una reducción de la huella de carbono. El mal nombrado bono de carbono es realmente un crédito que certifica una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero” (González Lara, M., 2014).

Por proyecto verde se entiende a una propuesta que tiene como fin proteger, restaurar y preservar el medioambiente. Estos proyectos abarcan una gran cantidad de áreas entre las que se encuentran la medicina, física, biología, energética, entre otras.

Lo anteriormente enunciado queda enmarcado dentro de la bioeconomía. Según la FAO (b), la bioeconomía es la producción y utilización intensiva en conocimientos de recursos, procesos y principios biológicos para la provisión sostenible de bienes y servicios en todos los sectores de la economía. Tiene como objetivo lograr una sociedad menos dependiente de los recursos fósiles y un uso más consciente del suelo y el agua, creando la necesidad de lograr un desarrollo económico sustentable.

⁴ Los Principios de los Bonos Verdes (GBP) promueven la integridad del mercado de Bonos Verdes a través de directrices que recomiendan transparencia, publicidad y reporte de informes.

4. AGRICULTURA SUSTENTABLE Y BONOS VERDES

Según el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria el término “agricultura sustentable” se refiere a la producción de alimentos evitando poner en riesgo la conservación de recursos naturales y la diversidad biológica y cultural.

La agricultura sustentable combina tecnologías y métodos de producción, logrando un uso racional de los recursos, especialmente del suelo, agua e insumos agrícolas.

Estas nuevas formas de producción implican una alta necesidad de financiamiento, por lo que los bonos verdes entran a jugar un rol preponderante.

Según los “Principios de Bonos Verdes”, los proyectos calificados incluyen la gestión sostenible de los recursos naturales y el uso de la tierra, por lo tanto, esto engloba la agricultura sostenible, la cría de animales sostenible, los aportes agrícolas inteligentes para el clima como la protección biológica de los cultivos o el riego por goteo, la pesca y la acuicultura; la actividad forestal sostenible, incluyendo la forestación o reforestación y la conservación o restauración de paisajes naturales.

Algunas de las innovaciones tecnológicas aplicadas a la agricultura que permitirán reducir las emisiones contaminantes son: la agricultura hidropónica⁵ y vertical que contribuye a la optimización del uso del suelo; las mejoras de productividad y el aumento de nutrientes en la tierra a través de procesos de fortificación o biofortificación⁶, lo cual puede ayudar a reducir el hambre.

La implementación de estas innovaciones genera grandes oportunidades de inversión, permitiendo el desarrollo de un sistema agrícola eficiente y con un impacto positivo en el medioambiente.

4.1 Agricultura y silvicultura, gestión de desechos y agua

4.1.1 Agricultura y silvicultura

Según la “*Climate Bonds Initiative*”, la agricultura y silvicultura son responsables de aproximadamente un cuarto de las emisiones antropogénicas⁷. Hoy en día, este sector es responsable de poco más del 3% del total de bonos verdes, lo que equivale a apenas 37,3 billones de dólares.

Varios países han comenzado a iniciar su camino hacia una agricultura sustentable financiada con bonos verdes. Brasil es uno de ellos. Es así que Klabin, una empresa brasileña de pulpa, papel y envasado que tiene más de 229.000 hectáreas de plantaciones forestales y aproximadamente 214.000 hectáreas de bosques nativos, en septiembre de 2017, emitió un bono verde, con vencimiento a 10 años, logrando una recaudación de 500

⁵ La agricultura hidropónica es un método utilizado para cultivar plantas usando disoluciones minerales en vez de suelo agrícola.

⁶ La biofortificación es un proceso que consiste en lograr una mayor acumulación de nutrientes minerales en los cultivos (Zn, Fe, I, Cu, Mn, Mo, Si), mediante la intervención agronómica, la cual consiste en la aplicación de los micronutrientes directamente al suelo o a los cultivos, en cantidades mayores a las requeridas por la planta, con el fin de potencializar el rendimiento; o mediante la intervención genética: cruzamiento de líneas de cultivos con la propensión genética a acumular zinc en las semillas.

⁷ La contaminación humana o antropogénica se origina en las actividades humanas que se desarrollan diariamente, como son las industriales, mineras, agropecuarias, artesanales y domésticas.

millones de dólares. La oferta tuvo gran interés por parte de los inversores, con una demanda siete veces mayor que el valor de la oferta de bonos.

Los recursos captados serán utilizados para manejo forestal, restauración de bosques nativos y conservación de la biodiversidad, gestión de residuos, gestión sostenible del agua, productos ecoeficientes adaptados para la economía circular, tecnologías de producción y adaptación a los cambios climáticos. Klabin cuenta con muchas áreas destinadas a la investigación científica, y los recursos obtenidos a través de los bonos verdes también están destinados a potenciar dicha actividad (Klabin, Informe de sostenibilidad, 2017).

Otro ejemplo es Finlandia. Según informa la “*Climate Bonds Initiative*”, el país nórdico mediante la financiación con bonos verdes se ha encargado de limpiar ríos y lagos contaminados, ha restaurado bosques, ha incorporado el uso de energías renovables y tiene estrategias para reducir emisiones por agricultura, transportes y centros urbanos.

La política energética pretende incrementar el uso de las fuentes renovables. La mitad de toda la energía que se consume surge de la combustión de hidrocarburos, gas natural y carbón. La energía eólica y la solar, así como la geotérmica, se aprovechan relativamente poco, aunque esta última se está expandiendo rápidamente, especialmente para calentar viviendas.

Por otro lado, en Costa Rica, la empresa internacional Starbucks, en mayo de 2016 colocó su primera emisión internacional de bonos de sostenibilidad corporativa, cuyos fondos se destinarán a fortalecer las buenas prácticas medioambientales y a elevar estándares en ámbitos como el comercio justo.

Al menos \$50 millones de los \$500 millones de lo recaudado serán utilizados para apoyar a los agricultores en la rotación de cultivos, y para crear una red de centros de asistencia para sus proveedores de café, uno de los cuales se instaló en Costa Rica. (Ramírez, E., 2016).

4.1.2 Desechos

“*Climate Bonds Initiative*” señala que la gestión de desechos representa 6.9 billones de dólares de los bonos alineados al cambio climático en circulación.

Según la UNEP (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), las emisiones de metano provocadas por las actividades de gestión de desechos, como la recolección, transferencia y tratamiento de desechos, tienen un gran impacto negativo en el cambio climático.

Generar energía a partir de desechos puede provocar impactos climáticos positivos al reemplazar energía proveniente de combustibles fósiles. Por otro lado, las emisiones resultantes del uso de desechos como fuente de energía suelen ser menores a aquellas producidas por el uso de combustibles fósiles.

Muchas empresas alrededor del mundo están implementando proyectos para gestionar desechos. En Milton Keynes, Reino Unido, se encuentra la compañía Renewi, una empresa que trabaja con desperdicios de productos. Realiza el proceso de recolección y reciclado de papel, metal, plástico, vidrio, astillas, compost, energía, combustible y otros productos.

En el último tiempo la firma ha decidido emitir bonos verdes con el fin de conseguir fondos para financiar proyectos relacionados con la recolección y tratamiento de desechos y residuos de energía. Además tienen entre sus prioridades la producción de combustibles derivados de residuos.

Climate Bonds Initiative señala que tanto Renewi como Paprec (Francia) y Waste (Italia) son ejemplos de emisores corporativos de gestión integral de desechos.

Por otro lado, China, debido a su gran contaminación ha tomado algunas medidas para contrarrestar la situación. Una de ellas fue la creación de una ciudad verde, para la cual destinaron 74 hectáreas y donde prevalecerá el uso de energías renovables lo que permitirá utilizar un 48 por ciento menos de energía y un 58 por ciento menos de agua. Además pretende reducir la basura en un 89 por ciento y generar un 60 por ciento menos de emisiones contaminantes. Se espera que este proyecto ambiental finalice para el año 2020 (Abilia, Conciencia sustentable).

Otra medida implementada en el país asiático fue el financiamiento de una agricultura ecológica, apoyada por el Banco Mundial. El proyecto consiste en transformar el gas metano de los desechos animales en electricidad y de esta manera permite el funcionamiento de lámparas, cocinas y sistemas de calefacción. Se estima que con este método se elimina aproximadamente un millón de toneladas de dióxido de carbono por año.

4.1.3 Agua

Agua es el tercer sector alineado al cambio climático. El sector de agua representa 101 billones de dólares, lo que equivale al 8% del universo de bonos verdes.

El mercado todavía está principalmente enfocado en países desarrollados. Emisores de Reino Unido, Francia y Estados Unidos representan el 77% del volumen en circulación del sector (*Climate Bonds Initiative*, 2018).

Uno de los más grandes acontecimientos en el sector proviene por parte de Kenya Pooled Water Fund, quien está planeando la emisión de un bono por 1,5 billones de chelines kenianos (equivalente a 14,8 millones de dólares) este año para financiar servicios de agua.

En 2016, la Comunidad Europea planeó desembolsar 220 millones de euros para apoyar 144 planes medioambientales en todos los estados miembros, siendo España el país que más proyectos verá financiados con esta nueva partida del programa LIFE⁸. Los proyectos se dirigirán a tratar aguas, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, incluidos el suelo y los bosques, y de economía verde y circular, tratar los residuos, reducir la cantidad de emisiones, entre otros (Efeverde, 2016).

Varias empresas españolas siguieron los pasos de la Comunidad Europea provocando que en 2017, la emisión española de bonos verdes haya superado los cinco mil millones, principalmente gracias a compañías como Iberdrola que fue el mayor emisor verde mundial a nivel de empresa durante 2017 emitiendo bonos por casi tres mil millones, liderando el mercado en el país. La empresa ha realizado ya seis emisiones desde 2014, siendo la primera empresa española en emitir bonos verdes.

En 2017, en Alemania, el KfW suscribió con CAF –Banco de Desarrollo de América Latina– nuevas líneas de crédito verdes por un total de 278 millones de dólares para ejecutar proyectos de agua y saneamiento (CAF, Banco de desarrollo de América Latina, 2017).

5. PROYECTOS FINANCIADOS CON BONOS VERDES EN ARGENTINA

⁸ El Programa LIFE es el único instrumento financiero de la Unión Europea dedicado, de forma exclusiva, al medio ambiente. Su objetivo general para el período 2004-2020 es contribuir al desarrollo sostenible y al logro de los objetivos y metas de la Estrategia Europa 2020 y de las estrategias y planes pertinentes de la Unión en materia de medio ambiente y clima.

Argentina comenzó a incursionar en el "mundo verde" a fines de 2015, cuando se publicó la ley 27.191 Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuente Renovables destinadas a la Producción de Energía Eléctrica. La norma establece que el 8% de la electricidad nacional deberá provenir de energías renovables para el 31 de diciembre de 2018 y pretende llegar a un 20% en 2025⁹.

Éste fue el punto de partida para el boom de fuentes verdes que se desató en el país debido a los 7000 millones de dólares que llegaron en materia de inversiones, con el fin de instalar parques eólicos y solares, centrales hidroeléctricas y plantas de biomasa y biogás (Manzoni, C., 2018).

Las inversiones llegan de la región, de Europa, de los Estados Unidos y de Asia.

La energía eólica es la que mayor impulso tomó a partir de RenovAr¹⁰ a pesar de la limitación ejercida por la línea de transporte, tanto en el norte como en el sur, para lo cual se requieren obras de infraestructura.

La energía solar es la segunda fuente de energía renovable más utilizada en nuestro país, con proyectos adjudicados por 1732 MW. Sin embargo, actualmente, Argentina posee un nivel bajo de esta tecnología ya que ésta comenzó a expandirse recién en los últimos cinco años.

En menor medida, el país también cuenta con inversiones y proyectos de biogás y biomasa. Hasta ahora se adjudicaron 65 MW y 158 MW, en cada caso. Hoy, las plantas de biogás son apenas 10 MW, pero se estima que dentro de dos años habrá alrededor de 30.

El biogás es muy prometedor porque permite dar solución a los problemas ambientales generados por los residuos agropecuarios y permite generar biofertilizante.

Muy recientemente, con el fin de colaborar con el crecimiento del uso de energías renovables, una entidad privada ha emitido por primera vez un bono verde en Argentina por un monto de 100 millones de dólares, a siete años. Se trata del Banco Galicia, en sociedad con la Corporación Financiera Internacional (IFC), institución del Grupo Banco Mundial cuya finalidad consiste en el financiamiento de proyectos sustentables¹¹.

Será una fuente de financiación de mediano plazo para proyectos de energía renovable, construcciones sostenibles y reconversión energética.

Se espera que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero en Argentina en 157.500 toneladas de m³ de CO₂ por año, lo que equivale a 33.700 automóviles menos.

IFC comprometió en nuestro país aproximadamente 2000 millones de dólares en proyectos sustentables del sector privado en el último año y medio, convirtiéndose en la principal fuente de financiación internacional para el sector privado del país durante este período. De esta manera pretende estimular el crecimiento económico, la innovación y la creación de empleo. Los sectores prioritarios son la agroindustria, la infraestructura y las energías renovables, la producción competitiva, el refuerzo de la financiación a largo plazo de empresas, incluidas las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), y el ayudar a mejorar el clima de inversión para la creación de empresas y para el crecimiento de las PyMEs.

En el sector público, también hace poco, las provincias de La Rioja y Jujuy han emitido bonos verdes.

En febrero de 2017, La Rioja colocó el primer bono verde del país por 200 millones de dólares, a ocho años, a una tasa del 9,75%. El bono fue calificado como verde de acuerdo a

⁹ InfoLEG, 2015.

¹⁰ Programa de abastecimiento de energía eléctrica a partir de fuentes renovables.

¹¹ ComunicarSe.

los *Green Bond* Principles. Fue la primera vez que la provincia salía a los mercados internacionales a buscar financiamiento, en este caso con la finalidad de llegar a 300 MW en la generación de energía del Parque Eólico Arauco SAPEM, en línea con el plan RenovAr¹².

Jujuy colocó su primer bono verde en septiembre de 2017, por un monto de 210 millones de dólares para terminar de financiar la construcción de Cauchari, el parque de energía solar más grande de América Latina, el cual creará 600 puestos de trabajo. La tasa pagada fue del 8,625%. El bono está catalogado como Green Bond conforme al certificado de la consultora ambiental Sustainalytics, y ha captado el interés de inversores europeos, asiáticos, de América Latina y Estados Unidos. (Mathus Ruiz, R., 2017)

Ahora Mendoza pretende ser la tercera provincia en emitir bonos verdes para financiar cinco centrales solares y una eólica. Se planea conseguir entre 100 y 150 millones de dólares a una tasa de hasta el 7 por ciento en dólares (Gubinelli, G., 2018).

Argentina posee una gran variedad y abundancia de recursos de energía renovable. El gobierno espera grandes inversiones con el fin de diversificar la matriz energética del país, disminuir la dependencia de los combustibles fósiles y reducir las emisiones de carbono. El objetivo es que para el año 2025, el 20% de la electricidad producida por el país se genere a partir de fuentes renovables¹³.

6. MARCO INSTITUCIONAL PARA EL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS AGRÍCOLAS SUSTENTABLES, MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE BONOS VERDES

Hasta la actualidad, el mercado de bonos verdes en nuestro país es aún incipiente. Sólo tres provincias han utilizado esta clase de financiamiento. Incluso, los proyectos enfocados a la agricultura son muy pocos.

El hecho de que todavía no se haya desarrollado un mercado es, en parte, por la deficiente estructura institucional de Argentina. Recién en el corriente año la Comisión Nacional de Valores publicó una guía para la emisión de bonos verdes, con el fin de encaminar el mercado en el país.

El organismo toma como base los principios utilizados en otros países y determina los lineamientos para los emisores de bonos verdes de nuestro país.

“En mercados desarrollados el regulador no tiene un papel importante en este sentido porque los inversores institucionales ya están comprometidos con estas prácticas y buscan instrumentos verdes. Ya tienen claro que comprar activos sustentables les genera menos volatilidad. En el mundo hay más demanda que oferta de estos títulos. En cambio, en los mercados chicos los inversores no lo tienen en agenda, por eso el rol del regulador es más importante” (Marcos Ayerra, 2019).

Los bonos verdes emitidos en nuestro país fueron colocados en el exterior ya que el mercado local todavía no mostraba un gran interés. Es por eso que la CNV, mediante esta nueva disposición pretende impulsar el mercado interno.

Es así que en septiembre BYMA¹⁴ lanzó un panel de bonos sociales, verdes y sustentables para que estos valores puedan cotizarse y empresas puedan invertir en ellos.

Los emisores deberán ser sometidos a una revisión externa, lo que proporciona credibilidad y da certeza a los inversionistas sobre los impactos ambientales y/o sociales de los

¹² Apertura Negocios, 2017.

¹³ Energía & Negocios, 2018.

¹⁴ Bolsas y Mercados Argentinos. Bolsa de Valores que integra y representa a los principales actores del mercado de valores del país.

proyectos. Además, deberán presentar informes con cierta periodicidad relacionados con el uso de los fondos y/o el grado de cumplimiento de los beneficios planteados. (BYMA, 2019)

Al respecto, el presidente de BYMA, Ernesto Allaria, explicó: “Este panel está en línea con iniciativas de las Bolsas de Valores más desarrolladas del mundo, los lineamientos de la Comisión Nacional de Valores y estándares internacionales. Su fin es promover las finanzas verdes y contribuir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible”.

7. VENTAJAS PARA LOS INVERSORES DE BONOS VERDES, FRENTE A OTROS BONOS

Uno de los motivos por los cuales los inversores eligen bonos verdes, es encuadrarse dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹⁵ con sus inversiones y, de esta manera, estar en línea con el Acuerdo Climático de París.

Por otro lado, la inversión en bonos verdes permite conocer el proyecto al que serán destinados los fondos y realizar un seguimiento del mismo.

Entre sus otras ventajas, los bonos verdes pueden ayudar a estimular la diversificación de la cartera y el riesgo del cambio climático en una cartera, evitando las inversiones en los sectores de la economía y en aquellos activos que registran una mayor regulación medioambiental.

Los inversionistas sólo toman el riesgo como emisor, sin exponerse a los demás riesgos subyacentes de los proyectos. Así, reciben no sólo el repago del bono sino también los beneficios ambientales del proyecto financiado.

Otra abscisa que muestra ventajas de los bonos verdes es su precio. Si bien los precios suelen estar alineados con los bonos ordinarios, una vez en el mercado secundario, un bono verde puede llegar a cotizar un poco mejor que uno ordinario ya que su demanda inversora más largoplacista le puede dar más resiliencia en momentos difíciles de mercado.

A su vez, en el caso de bonos verdes destinados a proyectos de energías renovables, existe la posibilidad de obtener beneficios impositivos de acuerdo a la ley N°26.190.

"Los inversionistas que no comprendan que la sustentabilidad implica nuevos mercados y oportunidades de negocios perderán liderazgo en el mediano y largo plazos" (Baltazar Vázquez, L. 2017).

8. OBJETIVOS PERSEGUIDOS POR LAS INSTITUCIONES EMISORAS DE BONOS VERDES

Cualquier entidad con calificación crediticia, como ser bancas de desarrollo, comerciales, corporativos, gobiernos nacionales y locales, puede emitir bonos verdes.

El atractivo de estos títulos radica en su capacidad para conseguir los recursos de una forma rápida y sin necesidad de tener grandes activos para respaldar su inversión. Estos fondos facilitan el acceso a la oferta pública, pasando por alto barreras del financiamiento convencional.

Además, no sólo se accede a una mejor tasa de interés, sino que también permite obtener mayores montos que lo que se obtendrían a través de un crédito bancario. Existe evidencia

¹⁵ Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Mundiales, son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

preliminar de beneficios de tasas para algunos emisores, gracias a una gran demanda por parte de los inversores y una oferta limitada (CNV de la República Argentina).

Por otro lado, mejoran la imagen de la empresa emisora. El bono verde es símbolo de una estrategia a largo plazo por parte de la emisora, de manera que aumenta el valor de las marcas involucradas.

Así, la emisión de bonos verdes otorga la oportunidad de mejorar la reputación y el *branding* de cualquier empresa, demostrando una responsabilidad ambiental frente a los inversionistas.

9. ESTUDIO DE CASO. UTILIZACIÓN DE BONOS VERDES PARA FINANCIAR PROYECTOS QUE PERMITAN GENERAR BIOENERGÍA EN ARGENTINA

Algunas regiones de Argentina ya han iniciado el camino hacia la generación de bioenergía. La empresa Bío 4, ubicada en Río Cuarto procesa maíz para hacer biocombustible, y los subproductos de tal proceso son utilizados, entre otros fines, para producir electricidad. En realidad la empresa encargada de producir energía eléctrica es Bioeléctrica, uno de los proyectos de generación de biogás a partir de residuos agrícola-ganaderos que están bajo la órbita del Plan Renovar. Desde hace dos años la empresa comenzó a insertar electricidad en la red pública, además de abastecer de energía a Bio4.

Actualmente, la firma dispone de cuatro motores que producen 1,2 megas de energía por hora, y permiten abastecer a 12000 familias.

El biogás no es producido directamente desde el maíz, sino que se produce a partir de la vinaza, que es un subproducto del maíz, un residuo de la elaboración de bioetanol.

Un punto importante a destacar es que la energía producida es generada sin depender del viento o del sol, y además con el residuo del biogás se pueden fertilizar los campos de maíz, evitando los compuestos químicos.

En el país existen además otras plantas de generación de bioelectricidad, que no sólo producen a partir del maíz sino también a través de efluentes de tambo, residuos forestales y cáscara de maní.

En total, según la secretaría de Energía de la Nación, estos proyectos implicaron inversiones por 122 millones de dólares (Villamil, L., 2019).

Según el Balance Energético Nacional del año 2016, de los 130.668.274,29 MWh producidos en el país, las energías fósiles (petróleo, gas natural y carbón) representan el 88,7%. Las energías hidráulica, solar y eólica representan un 4,6%. Mientras que las bioenergías son las responsables del 5,1% de la producción de energía.

Por otro lado, se observa que la importación de energía equivale a un 12% de la energía producida.

Ya hay más de 70 empresas generando bioenergía, mientras que hay un gran número esperando poder estructurar el financiamiento para concretar los proyectos (Groba, A., 2018).

El objetivo del Programa RenovAr implica que un 20% de la energía consumida sea renovable, para el año 2025. Para ello es necesario estructurar un mercado financiero adecuado que es posible a través de los bonos verdes.

Teniendo en cuenta los datos enunciados anteriormente, en 2016 tan sólo el 10% de la oferta energética provenía de energías renovables. Sin embargo, el Programa Renovar

apunta a que el 20% de energía consumida (no energía producida) sea renovable para el 2025.

Según el Banco Mundial, en 2014 el consumo de energía eléctrica de Argentina fue de 3.075 kWh per cápita, lo que equivale a aproximadamente 132.163.500 MWh. Por lo tanto, el objetivo del Programa Renovar, implica que aproximadamente 26.432.700 MWh consumidos deben provenir de energías renovables (esto aplica para el año 2014). Hasta el 2025 el consumo de energía posiblemente irá creciendo, y consecuentemente la cantidad consumida que provenga de energías renovables deberá ser mayor).

Lo anterior deja entrever que todavía queda mucho para hacer. Prácticamente se debe duplicar la producción de energía renovable para lograr la meta de 20% para el año 2025.

Figura 1.

Evolución de las inversiones anuales y acumuladas en Energías Limpias en Argentina. 2008-2018



Fuente: Desarrollo de energías renovables en Argentina, KPMG.

En la figura anterior puede observarse que a partir del año 2016, con el inicio del Programa RenovAr, las inversiones en energías renovables han crecido ampliamente.

Sin embargo, no debemos dejar de lado el contexto de nuestro país. El aumento de la generación de energías renovables implica una gran inversión, y la inversión se dificulta en momentos de inestabilidad macroeconómica.

Según señala Desarrollo de energías renovables en Argentina, KPMG (2019), el 2018 terminó con un retroceso del PIB per cápita. Una de las principales causas fue la gran sequía que atravesó el sector agrícola. Por otro lado, la alta devaluación, las altas tasas de interés e inflación, el aumento de la tasa de interés de Estados Unidos y la suba del riesgo país desalentaron la inversión y el consumo. El gobierno inició un programa de reducción del gasto público, suspendiendo el programa de inversión para el desarrollo de la obra pública, lo cual afectó directamente a los proyectos del sector energético.

A pesar de ello, enfocándonos en el aspecto exclusivamente financiero, la actual coyuntura económica puede ser favorable para el desarrollo del mercado de bonos verdes. La cantidad de instrumentos financieros en los que es posible invertir, hoy en día están sujetos a una gran volatilidad, potenciada por la incertidumbre electoral. Las acciones, que venían teniendo una gran variabilidad desde comienzos de 2019, enfrentaron una abrupta caída el día posterior a las elecciones PASO¹⁶, lo que las dejó extremadamente baratas y podría

¹⁶ Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias.

interpretarse como una oportunidad de compra. Sin embargo, el mercado teme una nueva caída luego de las elecciones de octubre, y por eso todavía se maneja con cautela.

Por otro lado, el re perfilamiento de la deuda, generó una desconfianza en las letras, por lo que muchas personas optaron por vender estos activos. Esto, sumado al posible riesgo de default del que muchos hablaron, provocó que mucha gente se vuelque al dólar, como forma de resguardarse ante la inflación.

Ante esta situación, los bonos verdes podrían encontrar una vía para crecer, ya que al ser emitidos por privados, con tasas de interés atractivas en dólares, y encima al contribuir con el cuidado del medioambiente, asunto preponderante en los días que corren, generan un gran interés para los inversionistas.

10. CONCLUSIÓN

Argentina posee muchas características que implican oportunidades para el desarrollo de la bioeconomía, desde una gran variedad de cultivos hasta avances biotecnológicos. Las regiones altamente diferenciadas, así como la disponibilidad de recursos presentes en cada una de ellas, brindan la posibilidad de implementar una bioeconomía a través de múltiples insumos.

El desarrollo de la bioeconomía representa una oportunidad para las economías regionales, permitiendo una agregación de valor en las cadenas agroindustriales. Para ello se requerirá una base tecnológica y una capacidad científica adecuada para la investigación y desarrollo.

Hasta el momento, no sólo se dispone de una amplia producción de biomasa sino que además se posee un gran potencial para expandirla, ya que existen muchos recursos que aún no están siendo utilizados.

Nuestro país está demostrando un compromiso hacia una utilización más consciente de los recursos naturales, y lo está haciendo desde un entorno institucional, a través de leyes que promuevan un cierto comportamiento amigable con el medioambiente. Por otro lado, se observa un gran interés en la creación y reforzamiento de estructuras de financiamiento propicias para lograr una agricultura sustentable.

Es aquí donde entran en juego los bonos verdes. El gran auge que han tenido los bonos verdes a nivel mundial, hizo que Argentina también empezara a considerar este tipo de inversión especialmente para financiar proyectos verdes de producción de energía. Los bonos verdes, son superadores a otro tipo de financiamiento, en el sentido de que permiten conseguir recursos de una forma rápida y sin la necesidad de tener grandes activos para respaldar su inversión. Además, no sólo se accede a una mejor tasa de interés, sino que también permiten obtener mayores montos que los que se obtendrían a través de un crédito bancario.

El éxito de las medidas tomadas requiere una correcta utilización de los instrumentos legales, regulatorios y económicos, que generen una conciencia ambiental pública y faciliten la financiación de proyectos verdes.

Sin embargo, a pesar de que el financiamiento es una parte imprescindible del logro de una agricultura sustentable, también es importante saber que esto es un proceso que requerirá muchos años y que se debe hacer un gran esfuerzo para asegurar su correcto funcionamiento.

La promoción del financiamiento de proyectos de bioenergía, a través del financiamiento con bonos verdes permitirá mejorar nuestra matriz energética, disminuyendo la dependencia de

fuentes fósiles, y aumentando la utilización de energías renovables, lo cual sin duda tendrá un impacto positivo sobre el medioambiente.

11. BIBLIOGRAFÍA

Abilia (s/f). 4 formas en las que China está promoviendo el desarrollo sustentable.

Consultado el 14 de mayo de 2019,

<http://conciencia-sustentable.abilia.mx/4-formas-en-las-que-china-esta-promoviendo-el-desarrollo-sustentable/>

Acuerdo de París (s/f). Consultado el 25 de abril de 2019, https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf

ALIDE (2019). Mercado de bonos verdes: ¿Quiénes son sus protagonistas? Consultado el 25 de marzo de 2019,

<http://www.alide.org.pe/wp-content/uploads/2019/03/Documento-t%C3%A9cnico-Mercado-de-bonos-verdes-Qui%C3%A9nes-son-sus-protagonistas-Final.pdf>

Análisis del Protocolo de Kioto (2001). Consultado el 20 de abril de 2019,

<http://legislacion.asamblea.gob.ni/Internacionales.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachment/Internacionales.nsf/ACC9ACA0357C25DD06257AD3007A5365/Adjuntos/protocolo%20Kyoto%20Analisis.pdf>

Apertura Negocios (2017). La Rioja colocó un “bono verde” por US\$200 millones.

Consultado el 26 de mayo de 2019,

<https://www.apertura.com/economia/La-Rioja-coloco-un-bono-verde-por-US-200-millones-20170217-0004.html>

Baltazar Vázquez, L. (2017). ¿Por qué invertir en bonos verdes? Consultado el 15 de mayo de 2019, <https://www.forbes.com.mx/por-que-invertir-en-bonos-verdes/>

Banco Mundial Blogs (2014). Mercado de bonos verdes alcanza un máximo de US\$20 000 millones; se amplía a nuevos emisores, estructuras y monedas. Consultado el 02 de junio de 2019,

<https://blogs.worldbank.org/es/voices/mercado-de-bonos-verdes-alcanza-un-maximo-de-20000-millones-de-dolares>

Banco Mundial (s/f). Consumo de energía eléctrica (kWh per cápita). Consultado el 29 de junio de 2019, <https://datos.bancomundial.org/indicador/EG.USE.ELEC.KH.PC?end=2014&locations=AR&start=1971&view=chart>

BBVA (2017). Bonos verdes: qué son y cómo funcionan. Consultado el 25 de marzo de 2019, <https://www.bbva.com/es/bonos-verdes-que-son-que-financian/>

Bifani, D. (2018). Bonos Verdes y el Financiamiento de Proyectos Agrícolas. Consultado el 12 de abril de

2019, <https://www.onetonecf.com/es/espanol-bonos-verdes-y-el-financiamiento-de-proyectos-agricolas/>

BYMA (2019). BYMA lanza un Panel de Bonos Sociales, Verdes y Sustentables. Consultado el 6 de octubre de 2019, <https://www.byma.com.ar/noticias/byma-lanza-panel-de-bonos-svs/>

CAF Banco de Desarrollo de América Latina (2017). Alemania y CAF unen esfuerzos para financiar proyectos de agua y saneamiento, así como de transporte urbano. Consultado el 20 de mayo de 2019,

<https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2017/12/alemania-y-caf-unen-esfuerzos-para-financiar-proyectos-de-transporte-urbano-agua-y-saneamiento/>

Calzada, J. y Calivari, J. (2018). Cambios en el financiamiento de la campaña agrícola 2018/2019. Consultado el 02 de mayo de 2019, <https://www.on24.com.ar/publicas/opinion/opinion-calzada-julio/cambios-en-el-financiamiento-de-la-campana-gricola-2018-2019/>

Climate Bonds Initiative (2019). Bonos y cambio climático. Estado del mercado 2018. Consultado el 02 de junio de 2019, https://www.climatebonds.net/files/files/cbi_sotm_2018_spanish.pdf

Comisión Europea (s/f). Kioto: segundo periodo de compromiso (2013-2020). Consultado el 12 de junio de 2019, <http://www.alide.org.pe/wp-content/uploads/2019/03/Documento-t%C3%A9cnico-Mercado-de-bonos-verdes-Quienes-son-sus-protagonistas-Final.pdf>

Comisión Nacional de Valores República Argentina (2019). CNV presenta los lineamientos para la emisión de valores negociables sociales, verdes y sustentables. Consultado el 4 de mayo de 2019, <https://www.cnv.gov.ar/SitioWeb/Prensa/Post/1316/1316cnv-presenta-los-lineamientos-para-emision-de-bonos-verdes-sociales-y-sustentables>

ComunicarSe (2018). Emiten el primer bono verde del sector privado en Argentina por USD \$100 millones. Consultado el 18 de junio de 2019, <https://www.comunicarseweb.com/noticia/emiten-el-primer-bono-verde-del-sector-privado-en-argentina-por-usd-100-millones>

EcuRed (2018-2019). Impactos ambientales del riego. Consultado el 12 de abril de 2019, https://www.ecured.cu/Impactos_ambientales_del_riego

EFE VERDE (s/f). La Comisión Europea financiará 38 nuevos proyectos LIFE en España. Consultado el 19 de mayo de 2019, <https://www.efeverde.com/noticias/proyectos-verdes-espana-comision-europea/>

Energía y Negocios (2018). Renovables y gas, una oportunidad única para el desarrollo de Argentina. Consultado el 26 de mayo de 2019, <https://www.energiaynegocios.com.ar/2018/12/renovables-y-gas-una-oportunidad-unica-para-el-desarrollo-de-argentina/>

Estrategia y Negocios (2016). Costa Rica: Banco Nacional realiza pionera colocación de US\$500 millones en bonos verdes. Consultado el 15 de mayo de 2019, <https://www.estrategiaynegocios.net/finanzas/952402-330/costa-rica-banco-nacional-realiza-pionera-colocacion-de-us500-millones-en-bonos>

FAO (s/f a). Perspectivas para el medio ambiente. Agricultura y medio ambiente. Consultado el 03 de abril de 2019, <http://www.fao.org/3/y3557s/y3557s11.htm>

FAO (s/f b). Directrices para una bioeconomía sostenible. Consultado el 28 de mayo de 2019, <http://www.fao.org/energy/bioeconomy/es/>

Fernández, E. y López, E. (s/f). Residuos sólidos agrícolas. Impactos ambientales. Consultado el 29 de abril de 2019, https://www.infoagro.com/hortalizas/residuos_solidos_agricolas.htm

González Lara, M. (2014). Bonos verdes. Consultado el 05 de junio de 2019, <https://blogs.worldbank.org/es/voices/bonos-verdes>

Groba, Alejandra (2018). Crece la generación de energía con biomasa de la agroindustria. Consultado el 24 de junio de 2019,

<https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/crece-generacion-energia-biomasa-agroindustria-nid2178859>

Gubinelli, G. (2018). Mendoza será la tercera provincia en emitir Bonos Verdes para desarrollos de energías renovables. Consultado el 30 de mayo de 2019, <http://www.energiaestrategica.com/mendoza-sera-la-tercera-provincia-en-emitir-bonos-verdes-para-desarrollos-de-energias-renovables/>

Guzowski, C. (2016). Energías renovables en Argentina: una ventana de oportunidad para la diversificación de la matriz energética. Consultado el 28 de abril de 2019, <http://grupomontevideo.org/ndca/caenergia/wp-content/uploads/2017/05/Una-ventana-de-la-oportunidad-para-la-diversificaci%C3%B3n-de-la-matriz-energetica-UNS.pdf>

ICMA (2018). The Green Bond Principles (2018). Consultado el 15 de mayo de 2019, <https://www.icmagroup.org/green-social-and-sustainability-bonds/green-bond-principles-gbp/>

InfoLEG (2015). Ley 26190. Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica. Modificación. Consultado el 20 de mayo de 2019, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/253626/norma.htm>

Instituto de Investigaciones Agropecuarias. Agricultura Sustentable. Consultado el 02 de junio de 2019, <http://www.inia.cl/ejes-estrategicos/agricultura-sustentable/>

INTA (2018). Agricultura Sustentable "Conciencia en la Producción". Consultado el 02 de junio de 2019, <https://inta.gob.ar/documentos/agricultura-sustentable-conciencia-en-la-produccion>

Inteligencia Inmobiliaria (s/f). 4 formas en las que China está promoviendo el desarrollo sustentable. Consultado el 15 de mayo de 2019, <http://conciencia-sustentable.abilia.mx/4-formas-en-las-que-china-esta-promoviendo-el-desarrollo-sustentable/>

Klabin (2017). Informe de sostenibilidad. Consultado el 02 de junio de 2016, <http://rs.klabin.com.br/es/competitividad-y-resultados/>

KPMG (s/f). Desarrollo de Energías Renovables en Argentina. Consultado el 29 de junio de 2019, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ar/pdf/desarrollo-energias-renovables-argentina-2019.pdf>

Manfredi, M (2019). La CNV publica guía para colocar en el mercado bonos verdes y sustentables. Consultado el 07 de junio de 2019, <https://www.cronista.com/finanzasmercados/La-CNV-publica-guia-para-colocar-en-el-mercado-bonos-verdes-y-sustentables-20190321-0067.html>

Manzoni, C. (2018). Energías renovables: cómo avanza la revolución verde en la Argentina. Consultado el 25 de mayo de 2019, <https://www.lanacion.com.ar/economia/energias-renovables-como-avanza-la-revolucion-verde-en-la-argentina-nid2104244>

Mathus Ruiz, R. (2017). Jujuy colocó el mayor "bono verde" de la Argentina: US\$ 210 millones para financiar un parque solar. Consultado el 5 de mayo de 2019, <https://www.lanacion.com.ar/economia/jujuy-coloco-el-mayor-bono-verde-de-la-argentina-recuerdo-us-210-millones-nid2062577>

Ministerio de Ciencia y Tecnología (s/f). Bioeconomía Argentina. Consultado el 5 de mayo de 2019, <http://www.bioeconomia.mincyt.gob.ar/bioeconomia-argentina/>

Ministerio de Hacienda de Argentina (s/f). Balance Energético Nacional de la República Argentina, año 2016. Consultado el 29 de junio de 2019, <https://www.argentina.gob.ar/energia/hidrocarburos/balances-energeticos-0>

Ramírez, E. (2016). Bonos para la sostenibilidad. Consultado el 4 de mayo de 2019, <https://www.nacion.com/economia/bonos-para-la-sostenibilidad/6NDWRJP6XZHQZPEHA5XHMLMODY/story/>

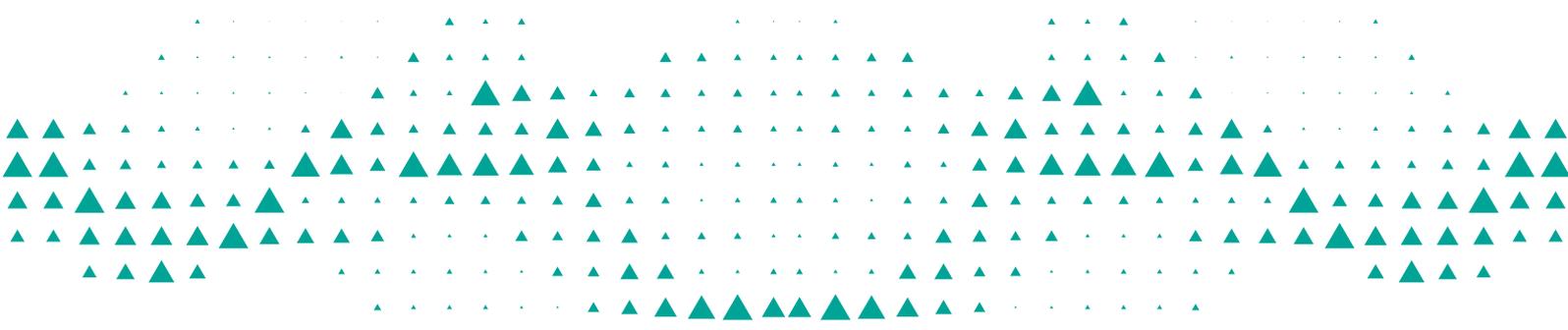
Secretaría de Energía (s/f). Anuarios de Energía Eléctrica. Consultado el 29 de junio de 2019, <http://datos.minem.gob.ar/dataset?tags=Electricidad>

Sustainalytics (2018). Renewi Green Finance Framework. Consultado el 05 de junio de 2019, https://www.sustainalytics.com/wp-content/uploads/2018/05/Renewi-Green-Finance-Framework-Second-Party-Opinion-Sustainalytics_final-v.2.pdf

The World Bank Group. (2018). Municipal solid waste management. A roadmap for reform for policy makers. Consultado el 28 de abril de 2019, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30434/130055-WP-P162603-WasteManagement-PUBLIC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

United Nations Climate Change (2019). Bonn Climate Change Conference - June 2019. Consultado el 12 de junio de 2019, <https://unfccc.int/>

Villamil, L. (2019). Bioenergía. Con el biogás se completa el círculo del clúster maicero en Río Cuarto. Consultado el 23 de junio de 2019, https://www.clarin.com/rural/biogas-completa-circulo-cluster-maicero-rio-cuarto_0_mS1012qYM.html





CONSEJO PROFESIONAL
DE CIENCIAS ECONOMICAS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE
CAMARA II



Colegio de Graduados
en Ciencias Económicas
de Rosario



Universidad
Nacional
de Rosario