

ESTUDIOS SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO PROVINCIAL

Premio Aldo Ferrer



TERRITORIOS E IDENTIDADES

**ESTUDIOS SOBRE EL
DESARROLLO ECONÓMICO
PROVINCIAL**

Premio Aldo Ferrer

Estudios sobre el desarrollo económico provincial : Premio Aldo Ferrer / Antonella Gervagi ...
[et al.]; Editado por Oliverio Coelho. - 1a ed. - La Plata : Ediciones Bonaerenses, 2023.
164 p. ; 23 x 16 cm. - (Territorios e identidades ; 4)

ISBN 978-987-82861-8-1

1. Desarrollo Económico. I. Gervagi, Antonella II. Coelho, Oliverio, ed.
CDD 338.9

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires
Calle 6 e/ 51 y 53, La Plata (1900), Buenos Aires, Argentina

© Ediciones Bonaerenses
2023

Dirección general: Agustina Vila
Dirección editorial: Guillermo Korn
Coordinación general: Agustín Arzac
Edición: Oliverio Coelho
Corrección: María Laura Ramos Luchetti
Diseño: Federico Gianni
Imagen de portada: Vanesa Falcone
1ª edición, agosto de 2023
2023, Ediciones Bonaerenses, Gobierno de la Pcia. de Buenos Aires
Todos los derechos sobre esta obra fueron cedidos para la presente edición

Hecho el depósito que marca la ley 11 723
Impreso en Argentina



Licenciado bajo Creative Commons
Atribución - No comercial - Compartir obras derivadas igual

ESTUDIOS SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO PROVINCIAL

Premio Aldo Ferrer

Antonella Gervagi

Noelia Méndez Santolaria

Guido Ignacio Pintos

María Sol Regueiro

Héctor Gerardo Vega

NOTA EDITORIAL

El Premio Anual de Investigación sobre el Desarrollo Económico de la Provincia de Buenos Aires Aldo Ferrer fue organizado por el Ministerio de Hacienda y Finanzas y el Banco Provincia, con el objetivo de promover trabajos que contribuyan a pensar el futuro de la provincia. En palabras del ministro Pablo J. López durante el acto de premiación: “La provincia de Buenos Aires, lejos de ser inviable, como algunos pregonan, es el motor productivo de nuestro país y requiere ser pensada como tal para potenciar sus enormes posibilidades. Debemos trabajar para integrarla social, económica y productivamente en el marco de su diversidad, porque ese es el camino hacia el desarrollo económico. Con ese objetivo encaramos la gestión del gobernador Axel Kicillof y trabajamos, reflexionamos y propiciamos ámbitos de intercambio entre el Estado, las universidades y el sector privado, donde se puedan dar los debates que las y los bonaerenses necesitan”.

La convocatoria contempló dos categorías: Profesionales y Estudiantes de Posgrado, Maestría y Doctorado y Estudiantes Universitarios y Jóvenes Profesionales. En la primera categoría, el trabajo galardonado fue “La importancia del Federalismo Fiscal para la construcción de un Sistema Integral de Cuidados”, de Antonella Gervagi y Noelia Méndez Santolaria. El segundo premio fue para “La Renta Agraria. Un conflicto estructural y centenario en la política argentina (1995-2019)”, de Héctor Gerardo Vega. En la segunda categoría, “Inclusión Financiera en la Argentina. ¿La bancarización fomenta la inclusión financiera? Análisis sobre las mujeres beneficiarias de AUH”, de María Sol Regueiro, obtuvo el primer premio. “Análisis de la red de valor de las cervecerías artesanales de Quilmes y Avellaneda”, de Guido Ignacio Pintos, recibió una mención especial.

Los cuatro trabajos abordan cuestiones estructurales de la economía provincial. En ellos se historizan problemas medulares, se radiografía el presente y se ofrecen análisis profundos, información rigurosa y diagnósticos de contenido social. *Estudios sobre el desarrollo económico provincial* se constituye de esta manera como un libro fundamental entre las investigaciones económicas actuales a la hora de pensar el porvenir de la provincia de Buenos Aires.

La renta agraria. Un conflicto estructural y centenario en la política argentina (1995-2019)

Héctor Gerardo Vega

Resumen

Argentina no solo es la octava mayor extensión territorial del mundo, sino que sus suelos cuentan con un privilegio natural compartido únicamente con otras tres regiones del planeta. Nuestra célebre “pampa húmeda”, que tiene su epicentro en la provincia de Buenos Aires, ha jugado un rol histórico preponderante para este trabajo. La productividad argentina, en costos, obedece principalmente a la excepcional fertilidad de sus tierras, al clima templado y al régimen de lluvias que permitió acumular nutrientes durante milenios. De allí que los países desarrollados de Europa, aun con tecnologías de punta, no pueden competir con los costos agropecuarios argentinos.

Dadas las características fuertemente agroexportadoras de nuestra economía, la medición de la renta agraria se convierte en un dato determinante. La renta agraria condiciona el precio de las materias primas utilizadas en los bienes que consume mayoritariamente su población, establece los valores de las canastas alimentarias para referenciar los salarios mínimos y se integra finalmente en las mercancías que se exportan, siendo el sector agropecuario —con el 60 % de las exportaciones— la principal fuente de divisas del país.

Aunque el tema de la renta agraria ha sido muy tratado por la literatura económica, no suele estimarse una medición global para todo el país. Este trabajo pretende intentar su cálculo.

La clase terrateniente argentina se ha opuesto sistemáticamente a dejar una porción de su renta en manos del Estado. Las retenciones aplicadas en diferentes gobiernos son la razón —explicitada o no— de la confrontación política más acérrima desde hace más de 100 años entre los dueños de las tierras y el arco político que los enfrenta periódicamente.

El objetivo de la ponencia es dimensionar en números esta soterrada puja distributiva durante los tres gobiernos de diferente signo que se sucedieron durante el periodo 1995-2019: Convertibilidad, Kirchnerismo y Macrismo.

Introducción

Argentina no solo es la octava mayor extensión territorial del mundo, sino que sus suelos cuentan con un privilegio natural compartido únicamente con otras tres regiones del planeta¹. Su productividad, en costos, obedece principalmente a la excepcional fertilidad de sus tierras, al clima templado y al régimen de lluvias que permitió acumular nutrientes de materia orgánica durante milenios; se trata de las llamadas Tierras Negras, según la clasificación de la FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Nuestra célebre “pampa húmeda”, que tiene su epicentro en la provincia de Buenos Aires, ha jugado un rol preponderante en el análisis que desarrollaremos. Cifras muy contundentes ubican a nuestro país en el contexto mundial: “Argentina representa el 0,3% de los bienes y servicios del mundo, pero es el 10° exportador de alimentos y el tercero en soja y sus derivados (harinas, pellets, aceite y biocombustible)” (Rovelli, 2022).

¿Qué fenómeno contribuyó para llegar a esta situación tan especial?

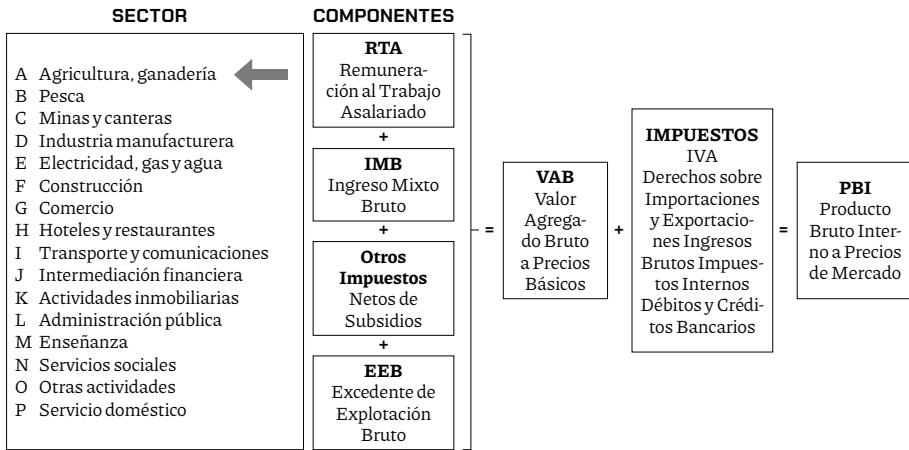
En un mundo globalizado, las tecnologías de punta son rápidamente trasplantadas por los productores de cualquier país. Sin embargo, los países más desarrollados de Europa aun no pueden competir con los costos argentinos. Cabe entonces poner la mira no tanto en el virtuosismo de nuestros empresarios, sino más bien en los dones legados por la madre naturaleza. En consecuencia, pareciera ser que “Madame La Terre”² es la progenitora de esta bonanza nacional.

Para facilitar las explicaciones que vendrán a continuación, hemos armado un gráfico con la terminología del INDEC que muestra cómo las Cuentas Nacionales, partiendo de las actividades del país, desagregan sectores y componentes del ingreso para arribar al Producto Bruto Interno. En las actividades del sector “A”, se agrupan tanto las rentas de los terratenientes como las ganancias provenientes de la explotación agrícola-ganadera. Allí reside “Madame la Terre” —como decía C. Marx—, mimetizada como si fuera un capital más entre otros capitales que operan en los demás sectores de la producción (Industria, Comercio, Transporte, etc.).

1 Dice Eric Hobsbawm (2013): “Geográficamente las praderas norteamericanas, las pampas suramericanas y las estepas del Sur de Rusia y de Hungría eran bastante similares; grandes planicies, en una zona más o menos templada, apropiadas para el cultivo de cereales a gran escala. En realidad, todas ellas desarrollaron, desde el punto de vista de la economía mundial, el mismo tipo de agricultura, convirtiéndose en grandes exportadores de granos”.

2 Metáfora acuñada por William Petty (1623-1687), médico sanitarista inglés a quien Marx admiraba y que llegó a citar un par de veces en pasajes de *El Capital* (Libro III, Capítulo XLVII).

Gráfico 1. Distribución Funcional del Ingreso (INDEC)



¿Por qué para los clásicos la tierra no es un capital más?

Porque desde sus orígenes se trata de un recurso natural no reproducible por el trabajo humano, cuya renta por el uso perciben solo sus apropiadores.

¿Cuál es la importancia de medir el valor que captura esa renta de la tierra en el PBI?

Dadas las características fuertemente agroexportadoras de la economía argentina, dicha medición es un dato determinante. La renta agraria condiciona el precio de las materias primas utilizadas en los bienes que consume mayoritariamente su población, establece los valores de las canastas alimentarias para referenciar los salarios mínimos y se integra finalmente en las mercancías que se exportan, siendo el sector agropecuario —con el 60 % de las exportaciones— la principal fuente de divisas del país.

¿Se ha cuantificado el monto de la renta Agraria?

El tema de la renta agraria ha sido muy tratado por la literatura económica. De hecho, hay mucha información de detalle y estudios de casos puntuales por campaña, por región o por tipo de cultivo, pero la renta no suele estimarse en forma global para todo el país y para un periodo prolongado que promedie las variaciones interanuales³. Apoyándonos en las cuentas nacionales, pretendemos desarrollar su medición.

³ Con excepción de autores como Juan Iñigo Carrera (2007), que ha incursionado eficazmente en su cálculo.

¿Cuál es el conflicto que menciona esta ponencia?

La clase terrateniente argentina se ha opuesto sistemáticamente a dejar una porción de su renta en manos del Estado. Las retenciones aplicadas en diferentes gobiernos son la razón, explicitada o no, de la confrontación política más acérrima que existe desde hace más de 100 años entre los dueños de las tierras y el arco político que los enfrenta periódicamente.

El objetivo de la ponencia es dimensionar en números esta soterrada puja distributiva para tres gobiernos diferentes que se sucedieron durante el periodo 1995-2019: Convertibilidad, Kirchnerismo, Macrismo.

La concentración de la tierra

La historia de cómo se construyó la renta agraria es la historia de nuestro país; es la historia de la apropiación y de la concentración de la tierra. Dos hechos clave, donde la protagonista fue la provincia de Buenos Aires, contribuyeron a su gestación.

Puede afirmarse que el régimen de Enfiteusis impuesto por Rivadavia en 1826 fue la partida de nacimiento del latifundio en Argentina.

Como el empréstito con la banca Baring Brothers había hipotecado todas las tierras públicas, la ley de Enfiteusis vino a dar una solución a la imposibilidad de enajenarlas. El régimen permitió su arrendamiento por 20 años contra el pago de un canon, sin limitar la superficie a otorgarse; no exigía la introducción de ganado, permitía el subarriendo y la transmisión de derechos, no requería poblar ni cultivar y por lo tanto facilitó toda clase de especulaciones con la tierra pública.

La Ley puso en manos de 538 arrendatarios más de 8 millones de hectáreas de las mejores tierras del país con cánones bajísimos. Luego, en 1828, la oligarquía terrateniente que controlaba la Legislatura de Buenos Aires modifica la ley y se autoriza su venta. Curiosamente, las familias “enfiteutas”, que gozaban del privilegio de estar primeras en la fila para comprar, suelen tener nombres muy parecidos a las calles de nuestra hoy ciudad capital de la república⁴.

La llamada Conquista del Desierto fue el segundo hecho relevante en esta historia. Entre los años 1878 y 1885, se lleva a cabo una campaña militar —liderada por el general Julio Argentino Roca— contra los pueblos originarios, principalmente araucanos y tehuelches. Al finalizar la masacre, la clase dirigente pudo ejercer el efectivo dominio sobre la región pampeana y la Patagonia.

Los territorios no vendidos fueron repartidos entre los militares de la conquista, según su graduación y jerarquía. Un grupo reducido y privilegiado se quedó con

⁴ Entre ellos: Anchorena, Alzaga, Alvear, Azcuénaga, Basualdo, Bernal, Bosch, Bustamante, Castro, Díaz Vélez, Dorrego, Eguía, Echeverría, Escalada, Ezcurra, Gallardo, Irigoyen, Lacarra, Larrea, Lastra, Lezica, Lynch, López, Miguens, Obarrio, Ocampo, Olivera, Otamendi, Pacheco, Páez, Rozas, Sáenz Valiente y otros.

más de 8,5 millones de hectáreas. A 541 personas les otorgaron casi 5 millones de hectáreas, a los herederos de Adolfo Alsina, 15 000 hectáreas y a cada soldado, 100 hectáreas para chacra y un cuarto de manzana. Los que recibieron poco terreno fueron presionados para venderlos rápidamente a los propietarios existentes y a los especuladores.

Ambos eventos del siglo XIX hacen que la renta de la tierra, un valor observable en cualquier parte del mundo, se haya potenciado extremadamente en la Argentina del siglo XXI en razón de la enorme extensión de las explotaciones (Beretta Curi, 1982). Por ello, en las llanuras pampeanas la temprana apropiación del suelo por los terratenientes ganaderos fue un impedimento para que el ingreso de inmigrantes pudiera desarrollar la agricultura.

Todo lo contrario sucedió en las fértiles praderas de Estados Unidos, país con el que frecuentemente nos comparan los historiadores. Al respecto, existe una coincidencia unánime en que en Estados Unidos, ya desde sus orígenes, se llevaron a cabo políticas mucho más democráticas respecto de la propiedad de tierra.

En el siglo XIX, cuando el migrante europeo decide dejar todo atrás para viajar al nuevo mundo, lo hace por una simple razón: podía hacerse propietario de la tierra. Esta fue una idea que revolucionó y causó gran impacto, provocando una movilización de masas hacia los Estados Unidos.

La tierra que se arrebató a los indios en el norte era vendida de un modo que impedía reproducir el sistema de gran propiedad que estaba vigente en las plantaciones algodoneras del sur. Legislaciones como la de 1820 (Log Cabin Bill) redujo el mínimo de tierra pública que podía comprarse a 80 acres (32 hectáreas) con un precio de 1,25 dólares por acre. Doce años después “la compra mínima” quedó reducida a 40 acres, de modo que, hacia 1832, un pionero en Iowa podía comenzar su actividad con un gasto de 50 dólares para la adquisición de su granja.

Otra norma, la Ley de Asentamientos Rurales (Homestead Act) creada por A. Lincoln en 1862 para atraer a los inmigrantes, otorgaba la titularidad de una propiedad de 160 acres (65 hectáreas) a los que la cultivaran desde hace cinco años. Incluso los esclavos liberados, podían presentar una solicitud de reivindicación de una concesión de tierras federales. Esta ley aumentó considerablemente el flujo de inmigrantes europeos a los Estados Unidos; en particular los del norte de Europa, alemanes, noruegos y suecos, quienes participaron en la ocupación de su vasto oeste.

En cambio, los inmigrantes llegados a la Argentina no encontraron posibilidades para hacerse propietarios de las tierras ya tomadas y fueron forzados al arrendamiento en campo ajeno. Entonces, en lugar de “farmers”, como pretendía Sarmiento, tuvimos “peones” para trabajar con el ganado y “colonizadores” europeos para cultivarlos con alfalfa. El “Grito de Alcorta” de la pampa gringa en 1912 fue el primer mojón del conflicto contra la explotación que imponían los alquileres de la oligarquía terrateniente.

Vamos a presentar ahora la evolución de los Censos Nacionales Agropecuarios de los últimos 80 años, para poner en números el modo en que se llevó a cabo la concentración de las tierras rurales en el país.

Hagamos primero una serie de consideraciones importantes.

En estos censos, la provincia de Buenos Aires registraba en los inicios del siglo XX más del 80 % de las explotaciones agropecuarias del país. El posterior desarrollo hacia otras regiones disminuyó su peso relativo al 16 % de las explotaciones, participando con el 15 % de la superficie total, según el último censo de 2018.

Cuando los censos categorizan por tamaño de superficie en hectáreas a las “explotaciones”, lo hacen en EAP (Explotación Agropecuaria Productiva).

Una EAP es un agrupamiento de parcelas que cumple tres condiciones:

1. Produce bienes para el mercado.
2. Tiene una dirección que asume la gestión y los riesgos.
3. Utiliza los mismos medios de producción y mano de obra en todas las parcelas.

Por lo tanto, la EAP es una medida técnica relevada por el INDEC que no necesariamente significa titularidad de la tierra. La verdadera propiedad de las tierras hoy está diluida y fraccionada entre los múltiples pliegues de las partidas catastrales.

En otras palabras, los censos agropecuarios subestiman la concentración de la propiedad de la tierra, ya que la unidad censal “por explotación” implica que no pueda identificarse a los terratenientes que posean más de una explotación.

La única manera de gravar al latifundio sería la consolidación del catastro a nivel nacional para alcanzar a todas las parcelas pertenecientes a un mismo propietario. La introducción de este cambio podría tener características cuasirevolucionarias y engrosaría los alicaídos ingresos provinciales.

Para brindar una idea, en el año 2019, la recaudación del impuesto inmobiliario rural en todo el país representaba apenas el 0,3 % del PIB. Son tan bajas las valuaciones fiscales de los campos que los ingresos por este impuesto resultan ser 6 o 7 veces menores que en Australia, Canadá o Estados Unidos⁵.

La provincia de Buenos Aires tiene mucho camino por recorrer según datos que veremos a continuación.

Cuadro 1. La concentración de la tierra en los últimos 80 años

	SUPERFICIES	EXPLORACIONES (Cantidad)	%	HECTÁREAS (millones)	%	Promedio HECTÁREAS por EXPLORACIÓN
	TOTAL GENERAL	452 007		174 878		387
CENSO 1937	EAP Pequeñas Hasta 200 ha	341 976	76 %			
	EAP Medianas > 200 < 5000 ha	86 590	19 %			
	EAP Grandes > 5000 ha	5889	1 %			

⁵ Ver José Nun (24 de febrero de 2020). La alta presión impositiva es síntoma de la desigualdad. *Diario La Nación*.

	Superficies	Explotaciones	%	ha (millones)	%	Prom. ha/Exp.
CENSO 1947	TOTAL GENERAL	471 389		173 448		368
	EAP Pequeñas	353 211	75%			
	EAP Medianas	83 127	18%			
	EAP Grandes	4542	1%			
	Superficies	Explotaciones	%	ha (millones)	%	Prom. ha/Exp.
CENSO 1960	TOTAL GENERAL	471 756		175 142		371
	EAP Pequeñas	367 662	78%	18 247	10%	
	EAP Medianas	83 850	18%	74 556	43%	
	EAP Grandes	5661	1%	82 335	47%	
	Superficies	Explotaciones	%	ha (millones)	%	Prom. ha/Exp.
CENSO 1969	TOTAL GENERAL	538 430		210 535		391
	EAP Pequeñas	428 570	80%	19 593	9%	
	EAP Medianas	102 876	19%	90 778	43%	
	EAP Grandes	6984	1%	100 484	48%	
	Superficies	Explotaciones	%	ha (millones)	%	Prom. ha/Exp.
CENSO 1988	TOTAL GENERAL	378 357		177 437		469
	EAP Pequeñas	282 029	75%	13 637	8%	
	EAP Medianas	90 127	24%	75 851	43%	
	EAP Grandes	6201	2%	87 946	50%	
	Superficies	Explotaciones	%	ha (millones)	%	Prom. ha/Exp.
CENSO 2002	TOTAL GENERAL	297 425		174 808		588
	EAP Pequeñas	206 736	70%	10 099	6%	
	EAP Medianas	84 529	28%	77 390	44%	
	EAP Grandes	6160	2%	87 320	50%	
	Superficies	Explotaciones	%	ha (millones)	%	Prom. ha/Exp.
CENSO 2018	TOTAL GENERAL	227 323		154 811		681
	EAP Pequeñas	149 846	66%	7382	5%	
	EAP Medianas	71 921	32%	69 384	45%	
	EAP Grandes	5556	2%	78 044	50%	

Fuente: INDEC Censos Nacionales Agropecuarios

La información recopilada por el INDEC exhibe los rasgos más notables del latifundio:

- La extensión de una explotación rural en Argentina pasó de un promedio de 387 hectáreas en el año 1937 a 681 hectáreas en 2018; un incremento del 76 %. Solo a título comparativo, en Estados Unidos la explotación promedio es de 178 hectáreas⁶ y en la Unión Europea el promedio es 16 hectáreas por explotación (Eurostat, 2021).
- Esta enorme concentración se dio por la reducción del 50 % de las explotaciones agropecuarias que pasaron de 452 000 en el año 1937 a 227 000 en 2018.

⁶ Según el Censo Agropecuario 2017 de Estados Unidos, unas 2,04 millones de granjas explotan 900 millones de acres con un promedio de 441 acres por granja; es decir, el equivalente a 178 hectáreas mediante su conversión a 0,4047 por acre.

Las desapariciones se dieron en el rango de las pequeñas, con menos de 200 hectáreas, que representaban el 10 % de las tierras y hoy son apenas el 5 %.

- Otro dato duro de la estadística es observar que unos 5000/6000 propietarios con explotaciones de más de 5000 hectáreas aparecen consistentemente a lo largo de todos los censos, acaparando el 50 % del total de las tierras.
- Para mayor abundamiento, según el Censo de 2018, en la rica provincia de Buenos Aires, el 4,9 % de las explotaciones que tienen más de 2500 hectáreas, es decir, solo unas 1803 explotaciones concentran el 40 % de la mejor tierra. Se trata de 9,5 millones de hectáreas en propiedades de más de 5000 ha promedio; es decir, cada propiedad equivale a la cuarta parte de la Capital Federal.
- Más aún, el mismo Censo de 2018 señala que hay 26 explotaciones en la provincia de Buenos Aires con más de 20 000 hectáreas cada una. Amparadas “por las reglas del secreto estadístico”, cada una de ellas supera largamente la superficie total de la Capital Federal (están ubicadas en las localidades de Adolfo Alsina, Dolores, Lincoln, Patagones, Pehuajó y Villarino).

La renta agraria

Qué se entiende por *Renta y Ganancia Agraria*

Alineada con los maestros clásicos que fundaron la economía política, la definición más acertada de *renta* continúa siendo la de David Ricardo (1993): “La renta es la porción del producto de la tierra que se paga al terrateniente por el uso de las fuerzas originarias e indestructibles del suelo. Sin embargo, a menudo se la confunde con el interés y la ganancia del capital”.

Por su parte, Adam Smith (1958: 49) había sido muy crítico por el apetito de sus dueños: “Desde el momento en que las tierras de un país se convierten en propiedad privada de los terratenientes, estos, como los demás hombres, desean cosechar donde nunca sembraron, y exigen una renta hasta por el producto natural del suelo”. Avanzó luego sobre la voracidad de los terratenientes, incursionando en la determinación de la renta⁷. En consecuencia, para los clásicos, la explotación agropecuaria genera dos tipos de ingresos:

- La Renta del suelo: derecho que posee y hace valer el propietario de la tierra en su condición de dueño. El ingreso que percibe, llamado *alquiler*, no está sustentado en ninguna actividad humana, es decir, no hay valor o trabajo agregado para producirlo.

⁷ “La renta, considerada como el precio que se paga por el uso de la tierra, es naturalmente tan alta como sea posible. Al fijar los términos del arriendo, el terrateniente se esfuerza por no dejar a aquel (el arrendatario) una participación en el producto mayor que la que basta para mantener el acervo, a partir del cual provee la semilla, paga el trabajo y compra y sustenta el ganado y demás instrumentos de la agricultura, más las ganancias habituales del acervo agrícola de la zona”. (Smith, Adam [1794]. *La riqueza de las naciones*, capítulo 11, página 250. Traducción de José Alonso Ortiz, Valladolid).

- La Ganancia: es el resultado de restar del precio obtenido por la venta de los productos de la tierra, todos los costos incurridos, incluyendo la renta o alquiler pagado al propietario. En otras palabras, es el excedente bruto de explotación antes de los impuestos.

La ponencia solo medirá como *renta agraria* la apropiada exclusiva y directamente por los dueños de la tierra por su sola condición de propietarios. Si su explotación fuese ejecutada por el mismo propietario, la renta continuaría existiendo, pero subsumida en el ingreso total que obtendría el mismo dueño por el resultado de su explotación directa. La modalidad del arrendamiento con un tercero permite diferenciar entre la renta que percibe el terrateniente en virtud de la nuda propiedad y la ganancia por la explotación del campo que lleva a cabo el arrendatario.

En el campo de los conceptos, los economistas de la escuela ortodoxa suelen considerar a la tierra como un capital más. Desde la orilla opuesta, estudiosos como Thomas Piketty, por ejemplo, se preocupan en distinguir el concepto “capital” como una forma de riqueza acumulada por los seres humanos y excluir a la tierra y a los recursos naturales, porque es algo de lo que hemos sido dotados sin tener que haberlos acumulado. La tierra sería, por lo tanto, un componente de la riqueza, pero no del capital⁸. Más aún, para cuestionar el concepto de la tierra como presunto “capital”, puede citarse al maestro Raúl Prebisch. En 1950, llegaba a incursionar agudamente sobre los costos asociados al valor de la renta del suelo y, cuando su sabiduría superaba su prudencia, escribía: “La tierra es un factor de producción que vale mucho, sin que haya costado nada” y “en el valor de lo exportado, suele entrar en una proporción elevada la renta del suelo que no implica costo colectivo alguno”(1986). Al afirmar que la tierra vale, pero no cuesta, R. Prebisch nos está brindando una visión macroeconómica. Las compras y ventas de tierras son simples transferencias entre particulares, sin que la economía en su conjunto haya agregado nunca valor alguno, ya que la tierra jamás fue “construida”.

Estimación del Arrendamiento Agrícola⁹

En Argentina, el valor del arrendamiento para un cultivo se establece como un porcentaje de la capacidad de producción que tiene un campo. Así se determina la renta bruta que percibe el propietario a cambio de permitir que un tercero se haga cargo de su explotación durante un período determinado. Por lo tanto, la renta será el porcentaje del valor agregado bruto (VAB) del sector agrario, que quedará en manos de los terratenientes cuando los arrendatarios inicien las tareas de explotación del campo.

⁸ “Por simplicidad, incluyo todas aquellas formas de *riqueza* dentro de *capital*, pero esta elección no elimina la necesidad de mirar con cuidado los orígenes de la riqueza, especialmente la línea limitrofe que separa la acumulación de la apropiación” (Thomas Piketty, 2014).

⁹ La revista mensual *Márgenes Agropecuarios* será la fuente principal de las estimaciones, teniendo en cuenta que es una publicación estadística que recopila datos desde hace varios años.

Cuadro 2. Porcentaje en quintales que recibe el terrateniente para las principales zonas geográficas (Periodo 1995-2019)

CICLO	ESTIMACIÓN DE LA RENTA AGRARIA ARGENTINA								
	Zona Núcleo Sojera			Zona Deste Agrícola			Zona Triguera		
	Aptitud	Arrendamiento		Aptitud	Arrendamiento		Aptitud	Arrendamiento	
	qq/ha soja	qq/ha soja	Renta %	qq/ha gl/so	qq/ha gl/so	Renta %	qq/ha tr/so	qq/ha tr/so	Renta %
95/96	28	7,2	25,7%	20	5,9	29,5%	28	5,3	18,9%
96/97	28	11,2	40%	21	5,6	26,7%	28	6,7	23,9%
97/98	32	9,4	29,4%	21	5	23,8%	30	8,9	29,7%
98/99	32	9,8	30,6%	22	6,1	27,7%	30	10,4	34,7%
99/00	32	10,3	32,2%	22	6,6	30%	30	7,8	26%
00/01	35	10	28,6%	22	5,1	23,2%	30	8	26,7%
01/02	35	11	31,4%	22	5,5	25%	35	7,6	21,7%
02/03	35	11,5	32,9%	22	6,2	28,2%	35	8,5	24,3%
03/04	35	14	40%	35	7,4	21,1%	35	11	31,4%
04/05	35	15	42,9%	35	9,5	27,1%	35	12	34,3%
05/06	38	15	39,5%	35	12	34,3%	35	12	34,3%
06/07	38	17	44,7%	35	14	40%	38	13,5	35,5%
07/08	40	19	47,5%	36	16	44,4%	38	14	36,8%
08/09	40	20	50%	36	17	47,2%	38	15	39,5%
09/10	40	17	42,5%	36	12,5	34,7%	38	11	28,9%
10/11	40	18,5	46,3%	36	13,5	37,5%	38	12	31,6%
11/12	40	19,5	48,8%	36	14,5	40,3%	38	13	34,2%
12/13 *	40	18	45%	36	12	33,3%	25	11	44%
13/14 *	40	16	40%	36	10	27,8%	25	10	40%
14/15 *	40	15	37,5%	36	9	25%	25	9	36%
15/16 *	40	13	32,5%	36	7	19,4%	25	6	24%
16/17	42	15	35,7%	36	10	27,8%	25	9	36%
17/18	42	16	38,1%	36	10,5	29,2%	25	9,5	38%
18/19	44	16,5	37,5%	36	11	30,6%	25	9,5	38%
19/20	44	17	38,6%	36	12	33,3%	25	10	40%
	Zona de referencia: norte de Buenos Aires y sur de Santa Fe			Zona de referencia: oeste de Buenos Aires			Zona de referencia: sudeste de Buenos Aires		

Fuente: Revista *Márgenes Agropecuarios*, octubre 2017, 2018 y 2019, con cálculos propios. Los valores de arriendo están expresados en qq de trigo en relación al nivel de rinde expresado también en qq trigo. Pero desde 2012/13 los arriendos cotizan mayoritariamente en soja a cosecha aunque su aptitud sean qq trigo. Para el periodo 2012-2019 la aptitud y los arriendos se estimaron en qq/ha de soja con rindes de soja de primera de 25 qq/ha. Antes de 2002/2003 la aptitud estaba definida en base qq girasol pero el arriendo se fijaba en qq de soja. A partir 2003-2004 tanto aptitud como arriendo se estipulan en qq soja. La estimación de la renta se hace en aptitud girasol hasta el periodo 2002/2003 y luego en aptitud soja. (*) En 2012, 2013, 2014 y 2015 tipo de cambio oficial.

El Cuadro 2 exhibe el porcentaje en quintales que captura el terrateniente. Resume 25 años de datos para las zonas más relevantes del complejo pampeano, que representa aproximadamente el 70 % de la producción del país. Debido al auge de la soja, casi todos los arrendamientos suelen expresarse en equivalentes a quintales de soja, aun cuando sea otro el cereal producido.

La columna del porcentaje de renta que percibe el propietario se calculó tomando la cantidad de quintales pactados por su arrendamiento y se dividió por la “aptitud” del predio que se alquila. La *aptitud* es la capacidad estimada de rindes en quintales de cultivo que arrojaría ese campo asumiendo una sola cosecha por año.

Los precios consignados para el cálculo del arrendamiento son los vigentes a término (para los meses de cosecha) en el MATBA (Mercado a Término de Buenos Aires). Son precios netos de retenciones, es decir, ya han sido descontadas del precio FOB (*Free Of Board*) que fijan los exportadores responsables de ingresar el impuesto.

Dos conclusiones preliminares se desprenden del Cuadro 2:

1. Con independencia de la zona y el tipo de cultivo, la renta neta de retenciones oscila en una tercera parte de la producción potencial. En promedios simples en la zona Núcleo Sojera la renta captura un 38,3 %, en la zona oeste un 30,7 % y en la zona Triguera un 32,3 %.
2. Considerando la escasa dispersión de estos porcentajes de renta para las tres zonas seleccionadas que representan el 70 % de la producción, y tratándose de una estimación aproximada, se considera innecesario extender el cálculo para las restantes zonas del país. Aunque en regiones no pampeanas menos ricas que la provincia de Buenos Aires los valores absolutos del alquiler y la “aptitud” puedan ser inferiores, el patrón porcentual de negociación acorde a cada tipo de cultivo es similar.

Como cada tipo de cultivo tiene diferente peso relativo —la soja mantiene predominio absoluto en la producción¹⁰— se afinará el cálculo tomando un promedio ponderado de la renta en función al tipo de cultivo.

Debido a que los precios de los arrendamientos se pactan en volúmenes tomamos como base de ponderación los millones de toneladas producidas. El Cuadro 3 detalla el cálculo de la renta pero ahora ponderada por cultivo¹¹.

10 La naciente urbanización de la población rural china tuvo una influencia decisiva para ello: sus nuevos hábitos alimentarios pasaron de los cereales a las proteínas animales; cerdos y pollos que consumen soja.

11 El promedio ponderado se calcula con información del Ministerio de Agroindustria seleccionando tres cultivos: soja, maíz y trigo, que representan el 86 % promedio de la totalidad de los cereales en el país.

Cuadro 3. Renta agraria ponderada por cultivo. Producción en toneladas (Periodo 1995-2019)

ESTIMACIÓN DE LA RENTA AGRARIA ARGENTINA Ponderada por producción en toneladas							
CICLO	Zona Núcleo Sojera		Zona Oeste Agrícola		Zona Triguera		Renta Ponderada
	Renta %	Prod. Soja %	Renta %	Prod. Maíz %	Renta %	Prod. Trigo %	
95/96	25,7%	38,4%	29,5%	32,5%	18,9%	29,1%	25%
96/97	40%	25,9%	26,7%	36,6%	23,9%	37,5%	29,1%
97/98	29,4%	35,4%	23,8%	36,6%	29,7%	28%	27,4%
98/99	30,6%	43,5%	27,7%	29,4%	34,7%	27,1%	30,9%
99/00	32,2%	38,6%	30%	32,1%	26%	29,3%	29,7%
00/01	28,6%	46,5%	23,2%	26,2%	26,7%	27,2%	26,6%
01/02	31,4%	50%	25%	24,5%	21,7%	25,5%	27,4%
02/03	32,9%	56%	28,2%	24,2%	24,3%	19,8%	30%
03/04	40%	51,8%	21,1%	24,3%	31,4%	23,9%	33,4%
04/05	42,9%	51,3%	27,1%	27,4%	34,3%	21,3%	36,7%
05/06	39,5%	60%	34,3%	21,4%	34,3%	18,6%	37,4%
06/07	44,7%	56,6%	40%	26%	35,5%	17,4%	41,9%
07/08	47,5%	54,6%	44,4%	26,1%	36,8%	19,3%	44,6%
08/09	50%	59%	47,2%	25%	39,5%	16%	47,6%
09/10	42,5%	62,7%	34,7%	26,7%	28,9%	10,6%	39%
10/11	46,3%	55,2%	37,5%	26,9%	31,6%	17,9%	41,3%
11/12	48,8%	52,9%	40,3%	28%	34,2%	19,1%	43,6%
12/13	45%	55,1%	33,3%	35,9%	44%	9%	40,7%
13/14	40%	55,8%	27,8%	34,6%	40%	9,6%	35,8%
14/15	37,5%	56,3%	25%	31%	36%	12,8%	33,4%
15/16	32,5%	53,6%	19,4%	36,1%	24%	10,3%	26,9%
16/17	35,7%	44,7%	27,8%	40,3%	36%	15%	32,6%
17/18	38,1%	37,9%	29,2%	43,6%	38%	18,6%	34,2%
18/19	37,5%	42%	30,6%	43,2%	38%	14,8%	34,6%
19/20	38,6%	38,4%	33,3%	46%	40%	15,6%	36,4%

Fuente: El Porcentaje de Renta proviene del Cuadro anterior y el peso relativo de la Producción en Toneladas por Cultivos se elaboró con datos del Ministerio de Agroindustria

Estimación del Arrendamiento Ganadero

Si bien los precios de los alquileres ganaderos son conocidos, el peso que el arriendo tiene sobre los valores de explotación —es decir, la porción que se lleva el terrateniente sobre los rendimientos del productor— es extremadamente variable. No se dispone de una ecuación estable y equivalente de “Kilos de novillo pagados por arriendo/ Kilos de novillo producidos”, tal como existe para determinar la renta agrícola sobre los quintales cultivados. Ocurre que el negocio ganadero no es solamente

una actividad productiva, sino también un negocio de valorización de inventarios frente a las expectativas de los cambios que suele tener el ciclo ganadero.

Debido a la gran dispersión que presentan los estudios de arrendamientos, no fue posible disponer de estadísticas consistentes para la renta ganadera de modo similar al obtenido para los arrendamientos de cultivos. Más aún, queda la impresión de que la renta ganadera captura porcentajes muy superiores que la renta agrícola, pero tampoco se puede sobreestimar su cálculo sin el debido soporte estadístico. Por lo tanto, a los efectos de la estimación de la renta agropecuaria consolidada, se aplicará al arrendamiento ganadero el mismo porcentaje de evolución estimada para el cálculo por cultivo en todo el periodo bajo estudio, teniendo en cuenta que el sector ganadero representa el 32 % del VAB agropecuario¹².

Estimación de la Renta Agraria Consolidada

Para la estimación de la Renta Agraria Consolidada, se aplicarán los porcentajes de la renta ponderada del Cuadro 3, al Valor Agregado Bruto del rubro “A”, sector “Agricultura, Ganadería”, según Gráfico de la Distribución Funcional del Ingreso ya presentado.

Cuadro 4. Monto de la Renta Agraria Neta (Periodo 1995-2019)

CÁLCULO DE LA RENTA AGRARIA En miles de millones de pesos corrientes					
	PIB (A)	VAB Agro (B)	Renta de la tierra sobre VAB Agro (C)	Monto Renta Agraria D = (B x C)	Renta sobre PIB (D / A)
1995	261 831	12 950	24,97%	3233	1,23%
1996	278 182	14 366	29,10%	4180	1,50%
1997	301 546	14 375	27,42%	3942	1,31%
1998	310 074	14 753	30,87%	4554	1,47%
1999	296 231	11 809	29,67%	3504	1,18%
2000	299 121	12 430	26,64%	3311	1,11%
2001	284 874	11 278	27,37%	3087	1,08%
2002	333 830	28 874	30,03%	8671	2,60%
2003	404 410	34 631	33,37%	11 555	2,86%
2004	485 115	39 125	36,72%	14 367	2,96%
2005	582 538	44 580	37,40%	16 671	2,86%
2006	715 904	47 093	41,91%	19 735	2,76%
2007	896 980	64 517	44,64%	28 802	3,21%
2008	1 149 646	81 153	47,62%	38 649	3,36%
2009	1 247 929	62 940	38,98%	24 537	1,97%
2010	1 661 721	114 934	41,27%	47 429	2,85%

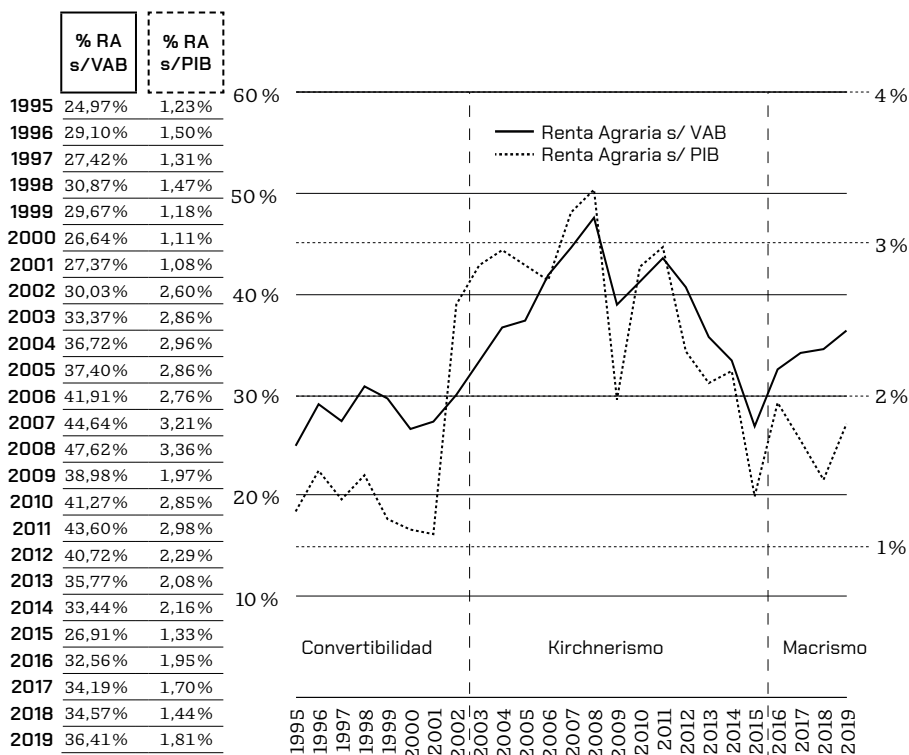
¹² Hay una razón adicional que justifica esta consolidación: por lo general, en la explotación de los campos, los productores suelen alternar actividades agrícolas y pecuarias dentro de una misma superficie, siguiendo aquella rentabilidad que ofrece el margen mayor. Por ejemplo, es frecuente la siembra de maíz en potreros destinados originalmente a la cría.

	PIB (A)	VAB Agro (B)	Renta de la tierra sobre VAB Agro (C)	Monto Renta Agraria D = (B x C)	Renta sobre PIB (D / A)
2011	2 179 024	148 881	43,60%	64 911	2,98%
2012	2 637 914	148 393	40,72%	60 423	2,29%
2013	3 348 308	194 919	35,77%	69 729	2,08%
2014	4 579 086	296 468	33,44%	99 126	2,16%
2015	5 954 511	293 166	26,91%	78 900	1,33%
2016	8 228 160	493 469	32,56%	160 674	1,95%
2017	10 660 228	530 208	34,19%	181 267	1,70%
2018	14 744 811	614 184	34,57%	212 342	1,44%
2019	21 558 444	1 070 369	36,41%	389 719	1,81%

Fuente: INDEC y cálculos propios

El Cuadro 5 grafica la evolución de la Renta Agraria Neta de retenciones contra el VAB agrario y el PBI, incorporándole como referencia los gobiernos que se sucedieron durante ese mismo periodo.

Cuadro 5. Renta Agraria Neta como porcentaje del VAB y de PBI (Periodo 1995-2019)



Fuente: INDEC y cálculos propios

Puede observarse en el Cuadro 5 cómo durante la Convertibilidad el sector terrateniente quedó prisionero del tipo de cambio fijo y no pudo incrementar sus ingresos ni tampoco aumentar su participación en el PBI. Recién en 2002, liberado el “cepo” del tipo de cambio fijo, la renta agraria pudo duplicar su participación, saltando al 2,6 % del PBI, capitalizando así los beneficios de la devaluación.

En cambio, durante el kirchnerismo los dueños de la renta agraria mantuvieron un rol militante. Devenido el auge internacional de las *commodities* impulsado por la demanda china, el sector derrota al gobierno durante el conflicto desatado en 2008 por el nuevo esquema de retenciones móviles que amenazaba su formidable rentabilidad. La renta agraria llega a superar el 3 % del PBI hasta el 2011 inclusive, salvo la caída al 1,97 % por la crisis internacional en 2009. Luego, su participación desciende los tres años siguientes, pero nunca por debajo del 2 %, para —coincidente con la caída del precio de la soja— alcanzar su piso en 2015 con el 1,3 % del PBI.

Apenas asumido el macrismo, se eliminan las retenciones —la soja en menor medida—, simultáneamente se devalúa el peso un 40 % y comienzan a dilatarse los plazos para el ingreso de las divisas de exportación, hasta que su obligación desaparece por completo en noviembre de 2017. Como resultado combinado de estas acciones, la renta agraria casi se duplica al 2,6 % del PBI en 2019.

Cómo se reparte el excedente de Explotación Bruto Agrario (EEB)

En razón de su magnitud, la rentabilidad agraria argentina siempre ha sido campo de disputa entre los que participan en el sector. En el Cuadro 6 destacaremos cómo el EEB del VAB Agrario oscila en el 70 %, es decir, unos 20 puntos por encima del 50 % del EEB promedio total de la economía; una rentabilidad extraordinaria que surge luego de haber descontado todos los gastos asociados a la explotación de la tierra.

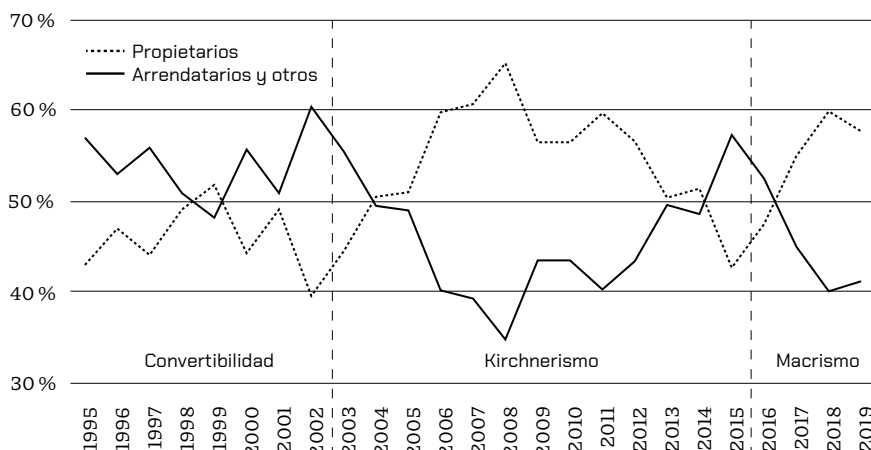
Desde el mismo inicio de la explotación, la renta agraria es capturada por el propietario de la tierra, quien luego se desvincula de los resultados de siembra, cosecha, cría, etc. Descontadas las retenciones, su participación en el EEB corresponderá al alquiler percibido según el precio de los quintales de cereales o los kilos de novillo pactados, quedando a su cargo el impuesto inmobiliario y la tasa vial municipal.

Por su parte, el arrendatario pagará el alquiler con la venta de la producción y deberá hacer frente a los salarios, servicios de contratistas, más otros impuestos, y esperará obtener una ganancia bruta (EEB) que haya justificado la inversión. Un dato importante para señalar es que alrededor de un 60 % de la superficie de soja se realiza mediante arrendamiento (García Berando, 2018).

El proceso continuará en manos de los acopiadores y exportadores, quienes también se apropian de un porcentaje del EEB por comercializar los productos.

Cuadro 6. Distribución del EEB Agrario (Periodo 1995-2019)

	% Renta Agrarias / VAB	% Renta Agrarias / PIB	VAB AGRO	EEB / VAB	Monto EEB (*) (D)	Monto Renta (F)	Monto Ganancia (D-F)	Propietarios % del EEB	Arrendatario % del EEB
1995	24,97%	1,23%	12 950	58%	7516	3233	4283	43%	57%
1996	29,10%	1,50%	14 366	61,9%	8894	4180	4714	47%	53%
1997	27,42%	1,31%	14 375	62,1%	8930	3942	4988	44,1%	55,9%
1998	30,87%	1,47%	14 753	62,8%	9266	4554	4712	49,1%	50,9%
1999	29,67%	1,18%	11 809	57,2%	6759	3504	3255	51,8%	48,2%
2000	26,64%	1,11%	12 430	60,2%	7481	3311	4170	44,3%	55,7%
2001	27,37%	1,08%	11 278	55,8%	6288	3087	3200	49,1%	50,9%
2002	30,03%	2,60%	28 874	75,8%	21 894	8671	13 223	39,6%	60,4%
2003	33,37%	2,86%	34 631	75%	25 974	11 555	14 419	44,5%	55,5%
2004	36,72%	2,96%	39 125	72,6%	28 423	14 367	14 056	50,5%	49,5%
2005	37,40%	2,86%	44 580	73,3%	32 698	16 671	16 027	51%	49%
2006	41,91%	2,76%	47 093	70,1%	33 025	19 735	13 290	59,8%	40,2%
2007	44,64%	3,21%	64 517	73,6%	47 483	28 802	18 681	60,7%	39,3%
2008	47,62%	3,36%	81 153	73%	59 242	38 649	20 593	65,2%	34,8%
2009	38,98%	1,97%	62 940	69%	43 429	24 537	18 892	56,5%	43,5%
2010	41,27%	2,85%	114 934	73%	83 902	47 429	36 473	56,5%	43,5%
2011	43,60%	2,98%	148 881	73%	108 683	64 911	43 772	59,7%	40,3%
2012	40,72%	2,29%	148 393	72%	106 843	60 423	46 420	56,6%	43,4%
2013	35,77%	2,08%	194 919	71%	138 392	69 729	68 664	50,4%	49,6%
2014	33,44%	2,16%	296 468	65%	192 704	99 126	93 578	51,4%	48,6%
2015	26,91%	1,33%	293 166	63%	184 695	78 900	105 795	42,7%	57,3%
2016	32,56%	1,95%	493 469	68,5%	338 171	160 674	177 497	47,5%	52,5%
2017	34,19%	1,70%	530 208	62,2%	329 838	181 267	148 571	55%	45%
2018	34,57%	1,44%	614 184	57,7%	354 535	212 342	142 193	59,9%	40,1%
2019	36,41%	1,81%	1 070 369	63,1%	675 052	389 719	285 333	57,7%	41,2%



Fuente: INDEC y cálculos propios. Para años 1993 a 2007 el Monto del EEB del Agro fue calculado usando los porcentajes contra el VAB Agrario según datos del INDEC en Ctas. de Generación del Ingreso año base 1993. Ese porcentaje fue aplicado al VAB base 2004. Para el periodo 2008-2015 el Monto del EEB del Agro fue estimado como porcentajes sobre el VAB Agro para poder empalmar los datos del INDEC reiniciados en 2016. Para el periodo 2016-2019 los Montos del EEB agrario corresponden a Ctas. Generación del Ingreso de INDEC año base 2004

Es interesante constatar en el Cuadro 6 que, aunque desde el comienzo del proceso los terratenientes capturan una mitad del excedente, aún queda suficiente rentabilidad para los demás participantes. Obsérvese que, durante la Convertibilidad, los terratenientes debieron resignar posiciones frente a los arrendatarios; pero durante el kirchnerismo las relaciones de fuerzas los favorecieron por el conflicto sojero del 2008 que agudizó la disputa por la apropiación de las superganancias agrarias. Luego, véase cómo los dueños de la tierra también fueron muy favorecidos en el macrismo, que llegó a eximirlos hasta del ingreso de las divisas.

La renta agraria en relación al valor de la tierra

Si bien las negociaciones de los arrendamientos se realizan por región, por cultivo, por quintales de cereales, por kilos de novillo, etc., debemos presumir la existencia de un patrón subyacente en la determinación de los alquileres. Para ello se efectuó una correlación entre los valores de los alquileres y los valores de la tierra¹³; es decir, expresar la renta de la tierra como si se tratara del interés sobre un capital, cuyo rendimiento bruto no debería ser muy diferente al de cualquier otro.

Cuadro 7. La renta agraria como porcentaje del valor de la tierra (Periodo 1995-2019)

	ZONA MAÍZ / SOJA			ZONA TRIGUERA			ZONA CRÍA		
	VALOR TIERRA U\$S / ha	ARRENDAMIENTO U\$S / ha	RENTA %	VALOR TIERRA U\$S / ha	ARRENDAMIENTO U\$S / ha	RENTA %	VALOR TIERRA U\$S / ha	ARRENDAMIENTO U\$S / ha	RENTA %
1995	2400	140	5,83%	938	90	9,59%	312	39	12,50%
1996	3142	301	9,58%	1367	160	11,70%	337	41	12,17%
1997	4042	261	6,46%	1658	130	7,84%	479	41	8,56%
1998	4858	201	4,14%	1650	115	6,97%	617	56	9,08%
1999	4000	156	3,90%	1363	95	6,97%	550	43	7,82%
2000	3950	175	4,43%	1208	90	7,45%	550	44	8%
2001	3592	161	4,48%	1167	100	8,57%	513	45	8,77%
2002	2692	156	5,79%	964	95	9,85%	377	21	5,57%
2003	3950	225	5,70%	1529	149	9,74%	561	37	6,60%
2004	5317	293	5,51%	1958	149	7,61%	693	47	6,78%
2005	6067	263	4,33%	2375	132	5,56%	863	53	6,14%
2006	7708	289	3,75%	2883	154	5,34%	1050	54	5,14%
2007	9167	361	3,94%	3725	181	4,86%	1375	62	4,51%
2008	11825	500	4,23%	5367	256	4,77%	1950	70	3,59%

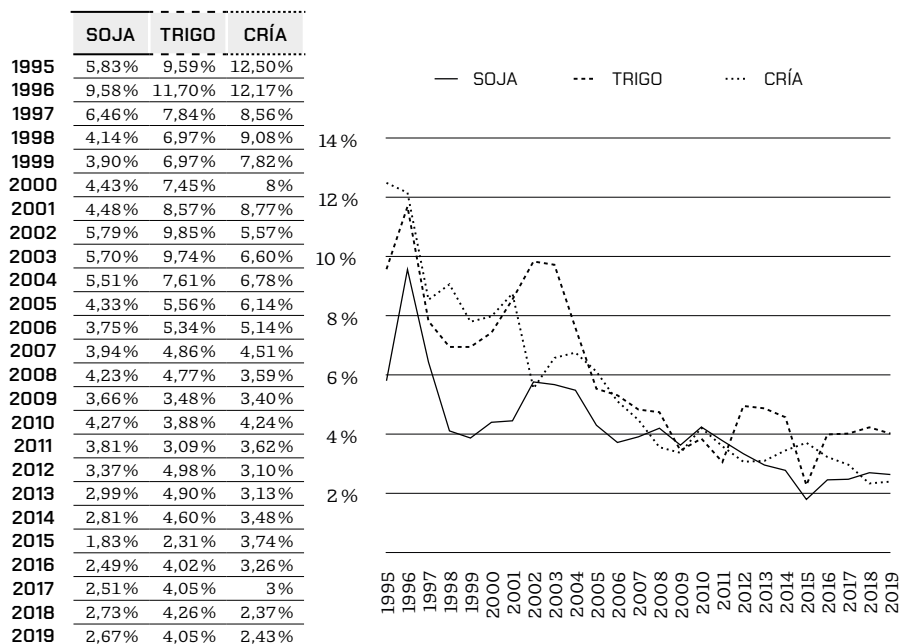
13 Por ejemplo, el precio de los arrendamientos se suele expresar como cantidad de quintales de soja, por hectárea. Un quintal equivale a 100 kilos. Para expresar su equivalente en dólares por hectárea, se multiplica el precio de mercado de la tonelada de soja por los quintales pactados.

	ZONA MAÍZ / SOJA			ZONA TRIGUERA			ZONA CRÍA			
	TIERRA U\$/ha	Arrend. U\$/ha	RENTA %	TIERRA U\$/ha	Arrend. U\$/ha	RENTA %	TIERRA U\$/ha	Arrend. U\$/ha	RENTA %	
2009	10533	385	3,66%	4592	160	3,48%	1617	55	3,40%	
2010	12792	546	4,27%	5233	203	3,88%	2100	89	4,24%	
2011	16083	613	3,81%	6508	201	3,09%	2817	102	3,62%	
2012	17375	586	3,37%	6950	358	5,15%	3258	101	3,10%	
2013	15883	475	2,99%	6067	297	4,90%	2908	91	3,13%	
2014	15000	422	2,81%	5500	253	4,60%	2700	94	3,48%	
2015	15000	274	1,83%	5500	127	2,31%	2700	101	3,74%	
2016	15083	375	2,49%	5600	225	4,02%	2825	92	3,26%	
2017	15750	395	2,51%	5800	235	4,05%	3000	90	3%	
2018	15733	429	2,73%	5800	247	4,26%	3000	71	2,37%	
2019	15000	400	2,67%	5800	235	4,05%	2800	68	2,43%	
			Promedio 1995-2019	4,21%		Promedio 1995-2019	6,02%		Promedio 1995-2019	5,64%
			Promedio 2000-2019	3,76%		Promedio 2000-2019	5,38%		Promedio 2000-2019	4,54%
			Promedio 2005-2019	3,29%		Promedio 2005-2019	4,29%		Promedio 2005-2019	3,68%

Fuente: Márgenes Agropecuarios con cálculos propios. La tierra se ha valuado libre de mejoras. Las cifras se expresan en dólares corrientes y en equivalente producto (*) Estimado. MAICERA: Pergamino, Rojas, Colón (Bs. As.). Prod. 65 qq/ha h/1995, 75 qq/ha (1996/00), luego 85 qq/ha. TRIGUERA: Tres Arroyos, Necochea, Loberia (Bs. As.). Prod. media 35-40 qq/ha. CRÍA: Ayacucho, Rauch, Las Flores (Bs. As.). Receptividad 0.6 - 07 EV/ha

En el Cuadro 8 se grafica la evolución de las rentas según el tipo de uso de la tierra.

Cuadro 8. La relación Renta-Tierra (Periodo 1995-2019)



Fuente: Márgenes Agropecuarios

Se observa que durante el periodo 1995-2004 los valores de los arrendamientos para trigo y cría son sumamente altos, en el rango de 6 %-12 %, en relación con el valor de la tierra, mientras que la soja lo hace entre el 4 %-6 %. Pero a partir de 2004-2005 en adelante, la tendencia es declinante para todos los usos de la tierra, aun para el trigo, que mantiene los mayores rendimientos. En los últimos cuatro años (2016-2019) todas las rentas parecieran amesetarse dentro del rango 2 %-4 %. Visualmente, el gráfico de los alquileres en relación con el valor de la tierra estaría mostrando una tendencia secular a la baja en su conjunto, pasando de un promedio del 10 % a un 4 % en dólares.

¿Cómo es posible que en los últimos 25 años la clase terrateniente haya tolerado semejante deterioro de sus ingresos? La aparente “reducción” de las rentas en el tiempo tiene una explicación.

A partir del año 2003, las tierras se han valorizado sustancial y más rápidamente que los valores absolutos de los arrendamientos que, o bien subieron menos que la tierra, o bien se mantuvieron relativamente estables. En otros términos, los terratenientes han ganado más por la valorización de su capital que por el rendimiento de sus alquileres porque, si bien el precio de la renta acompañó a la valorización de los campos entre 1995 y 2003, luego las tierras se valorizaron a un ritmo muy superior en relación con su renta.

Volviendo al Cuadro 7, obsérvese cómo la columna “Valor de la tierra” de la riquísima pradera pampeana (fundamentalmente la provincia de Buenos Aires) ha visto multiplicado sus valores en dólares. En los últimos 20 años, los propietarios de la zona sojera/ maicera vieron cuadruplicar los precios de sus campos, los dueños de la zona triguera lo sextuplicaron y los de la zona cría los quintuplicaron.

La explicación de la suba para esos años es sencilla: se trata del *boom* del precio internacional de los cereales impulsada, en particular, por el insaciable apetito chino sobre la soja, que arrastró los valores de todas las tierras (CEPAL, 2017). Por lo tanto, si en adición a la renta anual del 4 %-5 % se suma la apreciación que históricamente tuvo la tierra, los rendimientos actuales pueden considerarse apenas un piso¹⁴.

Los derechos de exportación

Desde tiempos inmemoriales, primero los reinos y luego los Estados vieron en la tierra el pilar para instalar el sistema de recaudación tributario.

El impuesto a la tierra ha sido el preferido por los economistas, desde los fisiócratas franceses y David Ricardo en adelante, porque no distorsiona la asignación de los recursos.

¹⁴ “A diferencia de lo que puede ocurrir con un título de crédito o un depósito bancario que devengan una tasa nominal dada en moneda corriente, la renta de la tierra agraria mantiene su valor frente a la eventual pérdida del poder adquisitivo de la moneda” (Carrera, 2017: 129).

Dice un estudioso del tema: “El fundamento teórico del impuesto a la tierra libre de mejoras¹⁵ radica en la baja elasticidad de oferta de la misma tierra. Es imposible que el propietario lo traslade. Y para poder conservar su propiedad, no tendrá más remedio que hacerla producir más para poder pagar el impuesto y todavía tener un excedente” (Conesa, s. f.).

Conesa nos informa también que el primer país que ensayó con éxito este impuesto fue paradójicamente un país conservador como el Japón de fines del siglo XIX. Al asumir el poder en 1868, el Emperador Meiji estableció un fuerte impuesto a la tierra libre de mejoras para forzar a las familias guerreras y terratenientes a vender las tierras a quienes podían pagar los impuestos. Estos eran los agricultores, los antiguos siervos de la gleba, los que sabían trabajarla y hacerla producir para después poder pagar los impuestos. En tres años, la producción de arroz se triplicó.

Por su parte, el norteamericano Henry George (1839-1897) publicó en 1879 un libro bajo el título *Progress and poverty*, donde defiende la idea de un impuesto único sobre la renta pura o “no ganada” de la tierra y expresa: “Dicha forma de imposición permitiría al Estado apropiarse de aquella parte de la renta bruta total debida a las condiciones naturales de fertilidad y localización, dejando exenta la parte obtenida como consecuencia de las mejoras realizadas por el propietario mediante el trabajo y la inversión de capital”¹⁶. Asimismo, un impuesto a la tierra de este tipo, tiene la ventaja de desalentar financieramente la mera posesión de tierras con agricultura extensiva, cuando se hace para lucrar con su valorización en el largo plazo.

Los países que se caracterizan en la actualidad por hacer hincapié en el impuesto a la tierra son Australia, Nueva Zelanda y algunos estados y municipalidades de los Estados Unidos, Inglaterra, Japón y Canadá.

Pero en Argentina, las clases terratenientes y dominantes torpedearon sistemáticamente cualquier intento de establecer un impuesto de esta naturaleza y se aseguraron de que las provincias y municipalidades mantuvieran subvaluadas las propiedades rurales. Y aunque en términos de justicia tributaria este impuesto fuera el más adecuado, queda el problema de que no acciona sobre los precios internos, como sí lo hacen los derechos a la exportación. Por lo tanto, las llamadas “retenciones” fueron el instrumento que todos los gobiernos han utilizado para capturar alguna porción de la riquísima renta agraria. Es un típico impuesto directo, progresivo, fácil de controlar y sin traslado a los consumidores. Tiene tres propósitos diferentes:

1. Desacoplar los vaivenes de los precios internacionales de los precios locales de los alimentos que construyen la canasta básica.
2. Aumentar la recaudación fiscal de un sector de alta evasión como es el agro, y redistribuir desde las áreas más rentables hacia las menos favorecidas.

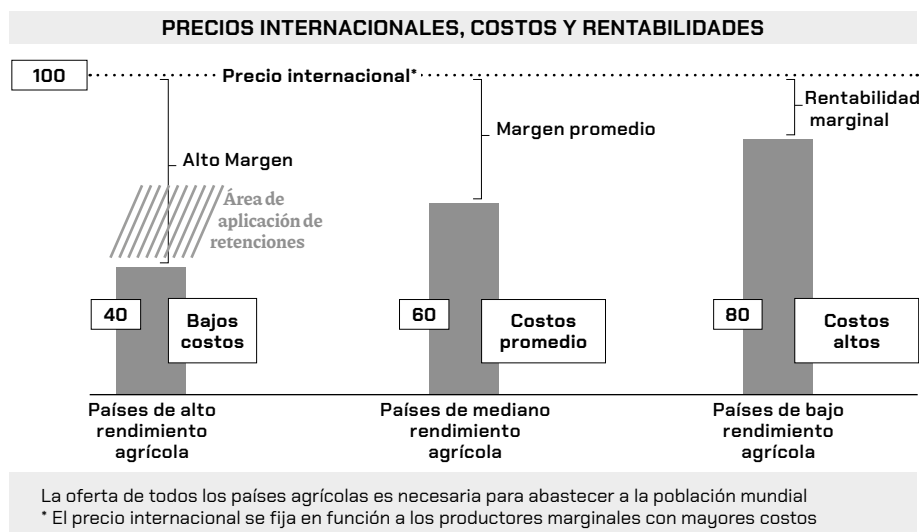
15 El concepto *libre de mejoras* incluye las construcciones, edificios, alambrados, aguadas, galpones, molinos, sistemas de riego, canales, caminos, árboles plantados, que se encuentren dentro del predio que se trate. Estos deben quedar totalmente excluidos de la valuación fiscal. Se trata de valuar el predio pelado, en estado salvaje.

16 Citado por Eduardo Conesa en la misma publicación ya referenciada.

- Direccionar la producción agropecuaria para evitar el monocultivo, asegurar una “soberanía alimentaria” y una alimentación balanceada de la población. La expansión de la frontera agropecuaria hacia el norte argentino, liderada por la soja, ha generado enormes desmontes de bosque nativo y amenaza el medio ambiente. A principios de 1900, Argentina tenía 100 millones de hectáreas de bosques nativos; más de un siglo después, apenas bordea los 30 millones.

Aplicadas correctamente, las retenciones tienden a gravar solo la renta por la propiedad (el alquiler) y no la ganancia generada por la explotación de la tierra, tal como se muestra conceptualmente en el Cuadro 9.

Cuadro 9. Cómo se aplican las retenciones



En otras palabras, dado que existe un mismo precio internacional, el Cuadro 9 destaca el área donde deberían ser aplicadas las retenciones en razón de márgenes muy altos generados por la fertilidad de las tierras, ya que las tecnologías utilizadas para su explotación se presumen de uso extendido en todas las regiones.

Asimismo, existen estudios que demuestran que casi el 80 % de los pequeños productores familiares del país no producen soja, ni trigo, ni girasol y buena parte del maíz que generan es destinado al consumo animal. Por lo tanto, el grueso de los pequeños productores no se vería afectado, aunque se eliminaran totalmente los derechos de exportación.

En cuanto a la comparación mundial, la rentabilidad argentina deviene en excepcional, porque la cantidad de recursos empleados en la producción agraria es

muy inferior a los que deben utilizar los demás países para producir una cantidad equivalente.

Por ejemplo, en relación con los costos de producción, rescatamos una interesante publicación donde se vuelve a demostrar la ventaja argentina sobre otros países.

En un análisis con datos de 2010, Esteban Maito (2018) precisaba que el costo por tonelada de soja ascendía a 174,9 U\$S en Argentina contra 225,6 U\$S de Brasil y 191 U\$S de Estados Unidos. Y las diferencias en costos por tonelada para el caso del maíz era similar: 90,4 U\$S para Argentina, 125,5 U\$S Brasil y 95,8 U\$S Estados Unidos.

Y luego resumía de este modo:

El margen de ganancia en la Argentina tiende a superar en forma muy marcada el margen regulador que establece los niveles normales de rentabilidad y consiguientemente los de renta. En consecuencia, existe una magnitud considerable de renta sojera y maicera en el país que, en términos comparativos, principalmente en cuanto a la soja, alcanza una participación relativa mayor que en los casos de Brasil y Estados Unidos.

Breve historia de las retenciones¹⁷

El conflicto por los derechos de exportación agropecuarios en Argentina tiene una historia que se remonta desde mediados del siglo XIX; derechos que fueron aplicados por diferentes gobiernos en contextos de fuertes devaluaciones o subas de precios internacionales.

En un apretado resumen mencionamos:

- Fueron establecidas por primera vez en 1862 por Bartolomé Mitre y se mantuvieron casi sin modificaciones hasta 1905. Recordemos que los derechos de exportación ya estaban previstos en el art. 4 de la Constitución de 1853 (hoy art. 75, inciso 1, Constitución 1994).
- Las retenciones fueron eliminadas por los gobiernos aristocráticos durante el modelo agroexportador que caracterizó la dorada *"Belle Époque"*. Pero entre 1918 y 1925 volvieron a reestablecerse bajo las presidencias de H. Irigoyen y M. T. de Alvear.
- En la década de 1930, los gobiernos conservadores crearon las Juntas Reguladoras de Granos y de Carnes para paliar la crisis que vivía el sector por la caída de los precios internacionales. Ambos organismos tenían por finalidad compensar las pérdidas de los intereses rurales, es decir que no aplicaban retenciones, sino que subsidiaban a la producción. Según la visión "liberal" predominante, en este caso la intervención del Estado se justificaba plenamente.

17 Resumen tomado de Mario Rapoport, 2008.

- Durante las presidencias de J. D. Perón, entre 1946 y 1955, no se aplicaron retenciones, porque la operatoria del IAPI (Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio) resultó ser un mecanismo equivalente al fijar precios máximos a los productos del agro, ya que el Estado era el único comprador y vendedor.
- Durante la Revolución Libertadora, acompañando una fuerte devaluación, se restablecieron retenciones de hasta el 25 % con una amplia lista de productos involucrados.
- En 1958, bajo el gobierno de A. Frondizi, se fijaron retenciones para los principales productos agrícolas y ganaderos del orden del 10 % al 20 %, introduciéndose un desdoblamiento cambiario.
- Durante la presidencia de A. Illia, además de fijarse controles sobre la exportación, se puso en vigencia una retención del 13 % al trigo, del 9,5 % a las carnes y del 6,5 % al maíz.
- Pero en 1967 la medida más resonante la iba a tomar un economista del “establishment”, A. Krieger Vasena, bajo la dictadura de Onganía. Realizó una devaluación del 40 %, y simultáneamente estableció un derecho de exportación para los principales productos agropecuarios como el trigo, el maíz y la lana, de un 20 % al 25 %. Fue el primer intento de una devaluación casi plenamente compensada.
- El golpe de estado de 1976 cambió drásticamente la fisonomía del agro pampeano, porque mientras que por un lado se eliminaron las retenciones, por el otro comenzó una prolongada fase de liquidación de ganado vacuno. La famosa tablita de Martínez de Hoz, con un peso notoriamente sobrevaluado, terminó perjudicando al campo porque deterioró sus ingresos.
- En 1988 con el gobierno de R. Alfonsín, se aplica el denominado “Plan Primavera”, que incluía un tipo de cambio diferencial para los productos agrícolas, inferior al tipo de cambio del mercado. En febrero de 1989 —en el marco de un brote hiperinflacionario— se echan por tierra todas las medidas del plan, entre ellas la aplicación de las retenciones a las exportaciones agrarias.

Las retenciones en los últimos 25 años

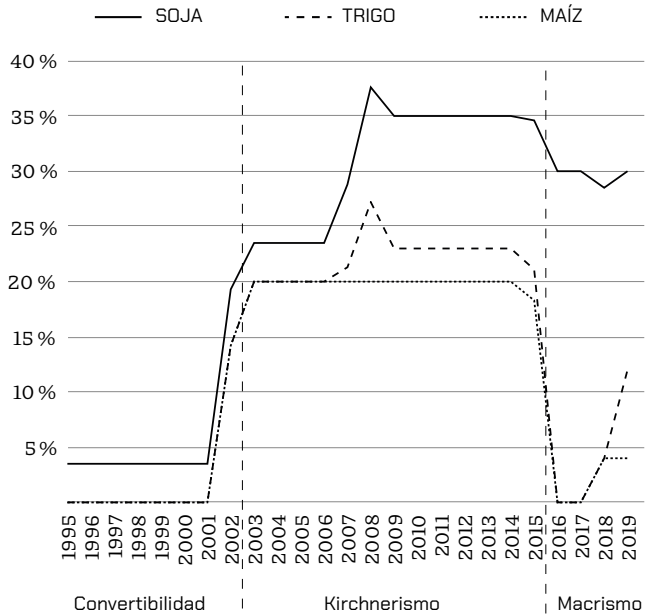
Analicemos ahora el conflicto entre los derechos de exportación aplicados a los agronegocios para los tres principales granos durante los últimos gobiernos.

Para ello hemos armado el Cuadro 10, que grafica las tasas de retenciones. Se observan tres periodos muy definidos:

1. Entre 1995 y 2001, las retenciones son prácticamente inexistentes.
2. Entre 2002 y 2015, es el periodo de fuertes retenciones y mayor conflicto.
3. Entre 2016 y 2019, salvo la soja, se eliminan las demás retenciones.

Cuadro 10. Tasas de retenciones aplicadas (Periodo 1995-2019)

	SOJA	TRIGO	MAÍZ
1995	5%	0%	0%
1996	3,5%	0%	0%
1997	3,5%	0%	0%
1998	3,5%	0%	0%
1999	3,5%	0%	0%
2000	3,5%	0%	0%
2001	3,5%	0%	0%
2002	19,3%	14,2%	14,2%
2003	23,5%	20%	20%
2004	23,5%	20%	20%
2005	23,5%	20%	20%
2006	23,5%	20%	20%
2007	28,8%	21,3%	20%
2008	37,6%	27,2%	20%
2009	35%	23%	20%
2010	35%	23%	20%
2011	35%	23%	20%
2012	35%	23%	20%
2013	35%	23%	20%
2014	35%	23%	20%
2015	34,6%	21,1%	18,3%
2016	30%	0%	0%
2017	30%	0%	0%
2018	28,5%	4%	4%
2019	30%	12%	4%



Fuente: Bolsa de Comercio de Rosario citado por *Agrofy News*. (Cuando las tasas cambian durante el año se ha calculado el promedio ponderado de los meses)

- A partir de 1991, Carlos Menem deja sin efecto las retenciones al maíz, el trigo, el sorgo y reduce al 3,5 % las retenciones para la soja y el girasol cuando se exportaban en bruto. Esto resultaba coherente con la política monetaria de la Convertibilidad, un régimen que no solo terminó afectando a la rentabilidad, sino incluso a la supervivencia de las explotaciones agropecuarias por el congelamiento que operó sobre los ingresos del sector.
- La traumática caída de la convertibilidad en 2001 obligó al gobierno de E. Duhalde a implantar retenciones con excepciones para los bienes con alto valor agregado y las economías regionales. Las exportaciones de maíz, trigo, soja y girasol fueron gravadas con un 20 % promedio. Había que compensar los efectos de una fortísima devaluación muy favorable al agro que, por otra parte, había visto “pesificadas” sus deudas contraídas en dólares.
- En 2007 N. Kirchner aumentó las retenciones, alcanzando un 35 % para la soja, 23 % al trigo, 20 % al maíz y 15 % a las carnes. Se desata luego un violento conflicto con la Resolución 125 (retenciones móviles), que pretendía acoplar las retenciones a los vaivenes de los precios internacionales que estaban fuertemente en suba.
- Al asumir Mauricio Macri en diciembre de 2015, todas las retenciones son eliminadas, quedando solo el 30 % para la soja, con la promesa de reducirlo

5 % por año hasta llevarlas a cero. Simultáneamente se produjo una devaluación del 40 %. Fue la primera vez que el agro fue beneficiado por dos medidas concurrentes, produciéndose una transferencia del orden de 2000 millones de dólares desde la población hacia el grupo terrateniente. En octubre de 2018, obligado por el FMI, el macrismo reintroduce tímidas retenciones, pero en pesos, para todo tipo de exportaciones.

Como vemos, la problemática de las retenciones tiene una larga historia en las relaciones entre “el campo” y gobiernos de muy distinto origen e ideologías, que trasciende el conflicto actual. Con más precisión, es simplemente la puja redistributiva por la extraordinaria rentabilidad que generan las tierras argentinas a sus propietarios, potenciado por la ausencia de un impuesto directo sobre las tierras.

Cuánto capturan de la renta agraria bruta los derechos de exportación

Habíamos dicho que la aplicación de las retenciones alcanza primero a los exportadores, que establecen un precio neto de retenciones por grano.

En otras palabras, si bien los responsables de ingresar los derechos al fisco son los exportadores, el impacto de las retenciones es descargado hacia atrás sobre toda la cadena de la producción.

Sin embargo, el gravamen no se concentra ni se distribuye equitativamente entre esta cadena de participantes, sino que es el resultado de la relación de fuerzas entre propietarios, arrendatarios y acopiadores, de un modo similar al que hemos comentado cuando analizamos la distribución del excedente bruto de explotación del agro.

El Cuadro 11 muestra el desglose de todos los derechos cobrados por la AFIP para identificar luego el monto que corresponde exclusivamente al sector agropecuario.

Cuadro 11. Recaudación de derechos de exportación y los aplicables al Agro (Periodo 1996-2019)

	DERECHOS EXPORTACIÓN En miles de millones de pesos corrientes	Porcentaje aplicable a otros servicios y bienes no Agro	Porcentaje aplicado a actividades agrícolas	DERECHOS EXPORTACIÓN miles de millones aplicables a la RENTA AGRARIA [A]
1996	\$ 28	99,9%	0,1%	0
1997	\$ 6	99,9%	0,1%	0
1998	\$ 27	99,9%	0,1%	0
1999	\$ 25	99,9%	0,1%	0
2000	\$ 32	99,9%	0,1%	0
2001	\$ 52	99,9%	0,1%	0
2002	\$ 5021	28,5%	71,5%	3590
2003	\$ 9212	28,5%	71,5%	6587

	DERECHOS EXPORTACIÓN En miles de millones de pesos corrientes	Porcentaje aplicable a otros servicios y bienes no Agro	Porcentaje aplicado a actividades agrícolas	DERECHOS EXPORTACIÓN miles de millones aplicables a la RENTA AGRARIA [A]
2004	\$ 10 271	29,9%	70,1%	7200
2005	\$ 12 323	30%	70%	8626
2006	\$ 14 712	44%	56%	8239
2007	\$ 20 450	31,4%	68,6%	14 029
2008	\$ 36 055	41,5%	58,5%	21 092
2009	\$ 32 042	36,9%	63,1%	20 219
2010	\$ 45 547	32,4%	67,6%	30 790
2011	\$ 54 163	33,7%	66,3%	35 910
2012	\$ 61 315	37,5%	62,5%	38 322
2013	\$ 55 465	28,5%	71,5%	39 657
2014	\$ 84 088	24,5%	75,5%	63 486
2015	\$ 75 939	12,2%	87,8%	66 674
2016	\$ 71 509	3,1%	96,9%	69 292
2017	\$ 66 121	0,6%	99,4%	65 724
2018	\$ 114 160	22,5%	77,5%	88 474
2019	\$ 398 312	24,1%	75,9%	302 319

Fuente: AFIP. Informe de Recaudación Estadística Tributaria. Los conceptos aplicables a la Renta Agrarias son: 1) Productos de la Industria Alimentaria, 2) Productos del Reino Vegetal, 3) Grasas y Aceites animales o Vegetales, 4) Animales vivos y Productos del Reino Animal

Es importante destacar que la recaudación de los derechos mostrada en el Cuadro 11 está muy disminuida por la subfacturación de exportaciones agrarias, en particular por las triangulaciones efectuadas entre empresas vinculadas de un mismo grupo. Otra fuente de evasión abierta es el contrabando de las barcasas paraguayas en la Hidrovía del Paraná, con una pérdida estimada en un 2 % de granos y oleaginosas¹⁸. Asimismo, otra fuente de elusión es el sistema de liquidación que permite un año de especulación entre la declaración jurada y el efectivo embarque.

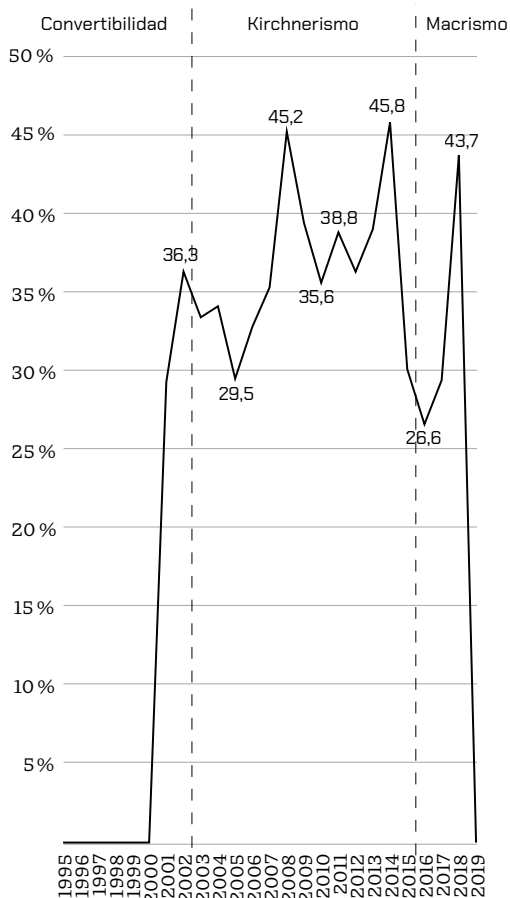
Ahora, para calcular el monto que capturan las retenciones sobre la renta agraria debemos reexpresar el monto de la renta.

En todos los cálculos anteriores aclaramos que los valores negociados en el agro ya tienen descontados las retenciones. Por lo tanto, debemos pasar del concepto de Renta Agraria Neta a Renta Agraria Bruta, sumando las retenciones descontadas. De otro modo, el porcentaje estaría sobrevaluado.

18 Un informe de Proyecto Económico y el IADE estima que entre 2011 y 2020 el Estado perdió de recaudar 10 000 millones de dólares por maniobras en la hidrovía.

Cuadro 12. Renta Agraria Bruta versus Retenciones (Periodo 1996-2019)

	Retención aplicable a la renta agraria	Renta Agraria Neta de retención	Renta Agraria Bruta	% retenciones / Renta Agraria Bruta
	(A)	(B)	C= (B+A)	D= [A/C]
1996	0	\$ 4180	\$ 4180	0%
1997	0	\$ 3942	\$ 3942	0%
1998	0	\$ 4554	\$ 4554	0%
1999	0	\$ 3504	\$ 3504	0%
2000	0	\$ 3311	\$ 3311	0%
2001	0	\$ 3087	\$ 3087	0%
2002	3590	\$ 8671	\$ 12 261	29,3%
2003	6587	\$ 11 555	\$ 18 142	36,3%
2004	7200	\$ 14 367	\$ 21 567	33,4%
2005	8626	\$ 16 671	\$ 25 297	34,1%
2006	8239	\$ 19 735	\$ 27 973	29,5%
2007	14 029	\$ 28 802	\$ 42 830	32,8%
2008	21 092	\$ 38 649	\$ 59 741	35,3%
2009	20 219	\$ 24 537	\$ 44 756	45,2%
2010	30 790	\$ 47 429	\$ 78 219	39,4%
2011	35 910	\$ 64 911	\$ 100 821	35,6%
2012	38 322	\$ 60 423	\$ 98 745	38,8%
2013	39 657	\$ 69 729	\$ 109 386	36,3%
2014	63 486	\$ 99 126	\$ 162 612	39%
2015	66 674	\$ 78 900	\$ 145 574	45,8%
2016	69 292	\$ 160 674	\$ 229 966	30,1%
2017	65 724	\$ 181 267	\$ 246 991	26,6%
2018	88 474	\$ 212 342	\$ 300 816	29,4%
2019	302 319	\$ 389 719	\$ 692 038	43,7%

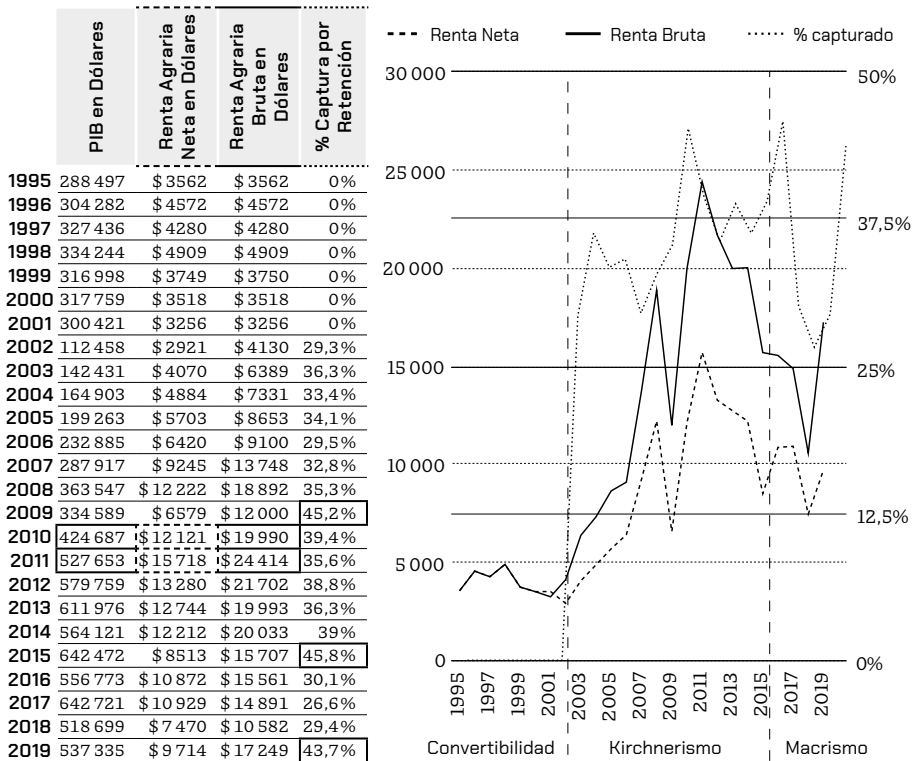


Fuente: AFIP y cálculos propios

El periodo neoindustrialista del kirchnerismo aparece flanqueado por dos Gobiernos de clara orientación liberal, ya sea por el congelamiento del tipo de cambio o por la orientación “hacia el campo”, es decir, la primarización de la economía en áreas extractivas con bajo nivel de industrialización. El reflejo de estas concepciones de país tan enfrentadas son las retenciones, casi inexistentes en dos gobiernos, versus las “expropiatorias” por el otro.

Para cerrar la ponencia graficamos la Renta Agraria Bruta y la Renta Neta una vez quitadas las retenciones y el porcentaje que capturan. El cálculo se hizo deliberadamente en dólares, una moneda más estable que puede facilitar la comparación entre periodos.

Cuadro 13. Renta Agraria Neta y Bruta en dólares (Periodo 1995-2019)



Fuente: PBI en dólares según Subsecretaría de Programación Pública y cálculos propios

Conclusiones

- La propiedad de las tierras rurales más ricas y fértiles del país está mayormente en manos de pocas familias, hecho que se remonta a nuestros amañados independentistas. El latifundio es una realidad inocultable. Por lo tanto, asistimos en el siglo XXI a la captura de una renta muy concentrada que tuvo su origen en la fértil pradera pampeana del XIX y en particular en la provincia de Buenos Aires.
- Los grandes terratenientes capturan entre el 30 % y el 45 % del valor agregado de toda la producción agropecuaria por su sola condición de propietarios, ya sea dando en alquiler su campo o explotándolo en forma directa.
- La renta agraria expresada como una tasa de interés en dólares sobre el valor de las tierras representa —engañosamente— un 4 %-5 % anual para los últimos años, porque no considera las ganancias de capital por la valorización de los campos. Aunque ese rendimiento en dólares podría considerarse

- conservador, es extremadamente sólido porque duplica con facilidad el que aseguran los bonos del Tesoro Norteamericano.
- d) La renta agraria, con retenciones ya descontadas, no tiene gastos asociados directos. Solo paga la tasa vial y el impuesto inmobiliario que se liquida y diluye entre los múltiples pliegues de las partidas catastrales, diseñadas para fragmentar y no exhibir el latifundio.
 - e) Expresada en términos del PBI, la Renta Agraria Neta obtiene hasta 3 puntos anuales del producto. Con un PBI estimado de 500 000 millones de dólares este porcentaje equivale a unos 15 000 millones de dólares al año. Si se le suman un punto promedio de retenciones, la renta agraria bruta ascendería a unos 20 000 millones de dólares. Recordémoslo nuevamente, este es el precio que todos los años paga la sociedad argentina a los terratenientes, no por la producción, sino por hacer uso de su exclusivo derecho de propiedad sobre la tierra.
 - f) Mientras el país no implemente un impuesto sobre las tierras rurales libre de mejoras, las retenciones seguirán siendo la única herramienta para gravar la renta agraria.
 - g) Las retenciones aplicadas en el último cuarto de siglo o bien no capturaron un centavo de esa renta o bien llegaron, en el mejor de los casos, al 25 % promedio y excepcionalmente al 45 % en los años kirchneristas, quitas sustanciales que agudizaron el conflicto con las patronales sojeras.
 - h) Sin embargo, es importante recordar que el sector agrario —con apenas un 7 % de PBI— continúa manteniendo desde hace más de un siglo un formidable poder político con gran capacidad de extorsión sobre las regulaciones cambiarias, al concentrar el 60 % de las exportaciones indispensables para que puedan funcionar los restantes sectores de la economía argentina.

Fuentes bibliográficas

- ARBOLAVE, MARIO (S. f.). Revista *Márgenes Agropecuarios*.
- ASTARITA, ROLANDO (2008). Renta agraria, ganancia del capital y retenciones. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. <https://www.iade.org.ar/noticias/renta-agraria-ganancia-del-capital-y-retenciones-rolando-astarita>
- ARCEO, ENRIQUE (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones de la economía mundial*. Cara o Ceca.
- BASUALDO, EDUARDO y Arceo, Nicolás (abril de 2005). Incidencia y Características productivas de los grandes terratenientes bonaerenses. *Desarrollo Económico*, 45.
- BASUALDO, EDUARDO y Equipo de investigación: Nicolás Arceo, Mariana González y Nuria Mendizábal (septiembre de 2009). Documento de Trabajo N.º 1: Transformaciones estructurales en el agro pampeano. La consolidación del

- bloque agrario en la Argentina. CIFRA, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.
- BASUALDO, EDUARDO M. (1998). La economía Argentina a fin de siglo. Notcheff, H. J., *La Concentración de la Propiedad Rural en la Provincia de Buenos Aires*. Eudeba, FLACSO.
- _____ (2019). *Fundamentos de Economía Política. Los patrones de acumulación, de los clásicos al neoliberalismo del siglo xxi*. Editorial Siglo XXI.
- BERETTA CURI, ALCIDES (1982). Hacendados, tierras y fronteras en la provincia de Buenos Aires (1810- 1852). Universidad de Montevideo.
- BUNGE, ALEJANDRO (1 de julio de 1921). Nuestra pasividad económica. Extractos de la *Revista de Economía Argentina*.
- CARRERA, JUAN IÑIGO (2007). *La formación económica de la sociedad argentina. Volumen I. Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa 1882-2004*. Imago Mundi.
- _____ (2008). Terratenientes, retenciones, tipo de cambio, regulaciones específicas: Los cursos de apropiación de la renta de la tierra agraria 1882-2007. http://fesa.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/205/2020/02/JIC_Terratenientes-tipo-de-cambio.pdf
- _____ (2017). *La renta de la tierra*. Imago Mundi.
- CEPAL (2017). La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe. José Durán Lima y Andrea Pellandra.
- CONESA, EDUARDO (S. f.). El Impuesto a la tierra libre de mejoras, recursos naturales, hidrocarburos y el federalismo fiscal en la Argentina. www.eduardoconesa.com.ar/pdf/a-2012b.pdf
- EUROSTAT. Statistic Explained (2021). Explotaciones agrícolas y superficie agrícola en la Unión Europea. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Explotaciones_agr%C3%ADcolas_y_superficie_agr%C3%ADcola_en_la_Uni%C3%B3n_Europea_-_estad%C3%ADsticas
- FAO (S. f.). La concentración de la propiedad rural en el mundo. Gráfica 7: Barómetro mundial de la equidad en la tendencia de la tierra. Censo últimos años reportados.
- GARCÍA BERNADO, R. (2018). La rentabilidad de la producción de soja en Argentina. Un aporte empírico al debate teórico. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, (50), 29-60. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/revistaCICLOS/article/view/1236>
- HOBBSAWM, ERIC (2013). *La era del capital, 1848-1875*. Capítulo 10. La Tierra. Editorial Paidós.
- INDEC. Estadísticas de Cuentas Nacionales y Censos Agropecuarios.
- KIDYBA, SUSANA y Suárez, L. (2017). Aplicación de índices encadenados al empalme de series. Argentina 1950-2015. Programa de investigación en cuentas nacionales (PICNA), FCE, UBA.
- LATTUADA, MARIO (S. f.). Política de tierras en la Argentina: lo estratégico y lo social. <http://www.agro.unc.edu.ar/~extrural/Latuada.pdf>

- MAITO, ESTEBAN EZEQUIEL (2018). La renta diferencial de la tierra en la Argentina, Brasil y Estados Unidos. Revista *Realidad Económica*, vol. 313.
- MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA (S. f.). Estadísticas de Cultivos.
- PERETTI, PEDRO y Giardinelli, Mempo (2019). *La Argentina agropecuaria*. Editorial La Página SA.
- PIKETTY, THOMAS (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Traducido por Arthur Goldhammer. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England.
- (2019). *Capital e Ideología*. Paidós.
- PREBISCH, RAÚL (1986). El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, 26 (103).
- RECA, LUCIO y Parellada, Gabriel (2001). *El sector agropecuario argentino. Aspectos de su evolución, razones de crecimiento reciente y posibilidades futuras*. Facultad de Agronomía.
- MARIO RAPOPORT (12 de mayo de 2018). Un pasado de retenciones. *Página 12*.
- RICARDO, DAVID (1993). *Principios de economía política y tributación*. Fondo de la Cultura Económica.
- RODRÍGUEZ, JAVIER y Arceo, Nicolás (2006). Renta agraria y ganancias extraordinarias en la Argentina, 1990-2003. *Realidad Económica*, 219
- ROVELLI, HORACIO (22 de mayo de 2022). El sector externo y el consumo interno. El cohete a la luna. <https://www.elcohetealaluna.com/el-sector-externo-y-el-consumo-interno/>
- SMITH, A. (1958). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de la Cultura Económica.

La importancia del Federalismo Fiscal para la construcción de un Sistema Integral de Cuidados

Antonella Gervagi y Noelia Méndez Santolaria

Introducción¹

Impulsar el Sistema Integral de Cuidados (SIC) en el país como un componente más de la seguridad social resulta crucial para cerrar brechas de género, ya que permitiría articular y potenciar políticas que redistribuyan las responsabilidades del cuidado entre los distintos actores de la sociedad. La sobrecarga del trabajo de cuidado en las mujeres es fuente de desigualdad: limita su autonomía, su capacidad de acceder al mercado de trabajo y el acceso a los derechos vinculados al empleo. Si bien todas las personas a lo largo de su vida reciben y brindan cuidados, las políticas de cuidado están dirigidas a poblaciones con mayor grado de dependencia (los niños y niñas, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad) e incluyen un conjunto heterogéneo de prestaciones enmarcadas en distintos ámbitos institucionales, con diferente grado de financiamiento y diversas formas de articulación entre los estados, la comunidad, el mercado y las familias. Por la variedad de prestaciones y programas es fundamental pensar los sistemas de cuidado desde la integralidad. Esto implica buscar mecanismos que permitan reconocer las políticas de cuidado y articularlas no solo de manera transversal (a lo largo de todos los ámbitos institucionales de un mismo nivel de gobierno), sino también de manera vertical (en los diferentes niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal).

Para lograr la integración vertical y concretar un SIC que sea Federal, este documento de trabajo se propone indagar sobre las condiciones actuales del sistema de federalismo fiscal, los mecanismos de transferencias entre jurisdicciones y la magnitud de los recursos distribuidos, identificar los potenciales obstáculos para el financiamiento federal de un Sistema Integral de Cuidados y realizar propuestas para la superación de dichos obstáculos.

El financiamiento y provisión de servicios de cuidado directo es particularmente complejo dado los procesos de descentralización de la provisión de servicios públicos

¹ Nota: el trabajo busca utilizar un lenguaje que no discrimine entre las diferentes identidades de género. Sin embargo, a fin de facilitar la lectura, no se incluye el recurso como la @ y se trató de limitar el uso de "as/os". Por lo tanto, en los casos en los que no se ha encontrado una mejor solución, se optó por emplear el masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a la totalidad de las alternativas posibles.

que se dio en nuestro país. Por ello, se cree conveniente estudiar el caso particular de los servicios para niños y niñas, sin que esto quiera decir que la extensión de un SIC se agote en la atención a esta población ni que los dispositivos aquí descritos sean una lista de los servicios que compondrán el sistema. La conformación del sistema de cuidados será el producto del diálogo político y una construcción social, pero creemos que conocer los desafíos que enfrentó el federalismo fiscal para financiar los dispositivos existentes puede ser ilustrativo de las tensiones y obstáculos que podría enfrentar un futuro SIC federal y fuente de inspiración para generar propuestas superadoras.

Con esto en mente el presente documento se organiza en cuatro secciones. La primera busca dar cuenta de cómo se organiza en la actualidad el financiamiento de distintas políticas de cuidado, con especial énfasis en las prestaciones de servicios para niños y niñas. La segunda tiene por objetivo repasar algunas conceptualizaciones teóricas sobre el federalismo en nuestro país y dar cuenta de su estado actual. En la tercera se estudia el caso del federalismo fiscal y los mecanismos de financiamiento de la educación en Argentina. Finalmente, en la cuarta sección se presentan propuestas sobre mecanismos de financiación que permitan superar los desafíos, se brindan alternativas para el fondeo del SIC federal y se sugieren parámetros a tener en cuenta para llevar adelante una distribución federal de los recursos.

El sistema integral de cuidados en un país federal

Las políticas de cuidado y su financiamiento

Las prestaciones de cuidado se pueden clasificar en aquellas que permiten disponer de *tiempo para cuidar*, las que conceden *dinero para cuidar* y *servicios de cuidado* que permitan a las familias externalizar la carga de cuidado que afrontan. Las políticas que permiten disponer de tiempo para cuidar incluyen los distintos tipos de licencias laborales (por ejemplo, por maternidad, paternidad, por lactancia, por enfermedad de algún familiar, etc.) y por lo general solo están disponibles para los asalariados formales. Las políticas que otorgan dinero para cuidar pueden ser transferencias de ingresos condicionadas y no condicionadas que pueden formar parte de sistemas contributivos o no contributivos (por ejemplo, asignaciones familiares, por embarazo, jubilaciones, pensiones, entre otras). Finalmente, los servicios de cuidado son aquellos que brindan cuidado directo a las poblaciones antes mencionadas (guarderías para niños y niñas en la primera infancia, residencias, centros de día, cuidados domiciliarios para personas adultas mayores y personas con discapacidad, entre otras).

Las políticas de tiempo y dinero para cuidar son financiadas por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y en el caso de los trabajadores y trabajadoras asalariadas que contribuyen al sistema de seguridad social se combinan ambas prestaciones (ya que acceden a licencias remuneradas, reducción de la jornada laboral y asignaciones familiares).

El financiamiento de los servicios de cuidado directo puede ser público o privado. Eso es una diferencia importante respecto de las anteriores políticas. Además, en

este tipo de cuidados el rol preponderante lo desarrollan los niveles subnacionales de gobierno. La provisión de educación y la salud pública en nuestro país está principalmente a cargo de las provincias y, en algunos casos también, de los municipios.

En el presente trabajo se tomará como caso de estudio el financiamiento de los dispositivos de cuidado para niños y niñas. Si bien estos son una proporción del universo que abarca los cuidados, los elegimos como caso testigo con la intención de dar cuenta de cómo se articula en la actualidad el federalismo fiscal para la provisión de este tipo de cuidados. Se busca detallar los desafíos que enfrenta el federalismo en la educación para tenerlos presentes a la hora de generar propuestas superadoras para la implementación de un SIC Federal.

Cómo se organiza la oferta de los dispositivos de cuidado directo de niños y niñas

En el presente trabajo se hará foco en particular en las prestaciones de cuidado directo dirigidas a niños y niñas. Los gobiernos subnacionales juegan un rol protagónico en la provisión de estos dispositivos (como jardines maternos, jardines de infantes y escuelas primarias). Es fundamental comprender de qué manera se financian estos actores para sostener y ampliar la cobertura de estos servicios, cuáles son los desafíos que el federalismo fiscal presenta para su financiamiento y proponer alternativas para su superación en pos de crear un sistema integral de cuidados federal y sostenible que reconozca, reduzca y redistribuya más equitativamente las tareas de cuidado que demanda esta población.

Los servicios de cuidado para niños y niñas se conforman por la heterogénea batería de dispositivos de atención a la primera infancia (hasta los 5 años) y por las escuelas primarias, de gestión pública y privada, donde asisten las personas entre los 6 y los 12 o 13 años. Cada uno de ellos tiene maneras de organización, grados de cobertura y desafíos pendientes diferentes.

Para la atención a la primera infancia, la literatura identifica 3 tipos de dispositivos que se yuxtaponen en la oferta actual en Argentina (Marzonetto, 2019; Rozengardt, 2020; Cardini, Guevara, y Steinberg, 2021): los espacios de cuidado y enseñanza no oficiales, los Centros de Desarrollo Infantil en el ámbito de la educación no formal y los jardines maternos y jardines de infantes de la educación formal.

Los espacios de cuidado y enseñanza no oficiales son jardines comunitarios o jardines privados gestionados como locales comerciales, que se encuentran por fuera del sistema educativo, y que proliferan especialmente en el tramo no obligatorio de la educación —entre 45 días y 3 años—. En los casos en donde se trata de locales comerciales, son los municipios quienes gestionan las habilitaciones.

Los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) son de provisión pública o comunitaria. El funcionamiento de estos servicios está regulado por la Ley 26233/2007 y la autoridad de aplicación es la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Los CDI toman diferentes formas de organización y la provisión no es necesariamente estatal, sino que pueden ser centros llevados adelante desde la comunidad. Si bien brindan servicios de crianza y cuidado, no tienen la misma propuesta pedagógica que los servicios bajo

la órbita de las carteras educativas. El gobierno nacional financia la construcción de obras de infraestructura mientras que los organismos subnacionales, responsables de la gestión de los centros (que pueden ser provincias o municipios), financian los gastos corrientes². En muchas oportunidades se suscriben convenios de financiación entre los gestores de los CDI y la SENNAF que aporta parte de fondos necesarios para el personal y el mantenimiento de los establecimientos. Según el informe del relevamiento SMI-CDI, llevado adelante por Vinocur & Mercer (2020) en base a 1375 centros, el 29,1 % de los CDI son gestionados por los municipios, el 28,4 % por las provincias y el 14,3 % por ONG. Además, el 16,8 % es cogestionado por provincias y municipios y el 11,3 % cogestionado entre las provincias, los municipios y las ONG. El 51,9 % de los centros reciben aportes monetarios de las provincias, mientras que el 24,7 % recibe aportes de los municipios³.

Los jardines del nivel inicial de provisión pública o privada, que se enmarcan en la educación formal se rigen por La Ley de Educación Nacional 26206/2006 (LEN). Según el art. 18, el nivel inicial es la primera unidad pedagógica para niños entre 45 días y 5 años inclusive. Se organizan típicamente en Jardines Maternales —con atención desde los 45 días a los dos 2 años inclusive— y los Jardines de Infantes —donde se asiste entre los 3 a los 5 años—, pero se tienen en cuenta otras formas organizativas como salas multiedades, plurisalas o salas de juegos, en función de las características del contexto (art. 24). A raíz de la sanción de la Ley 27045 en 2014, se designaron como obligatorias las salas de 4 y 5 años y el Estado Nacional y las provincias tomaron el compromiso de universalizar las salas de 3 años. Como sucede en el resto de los niveles educativos, la provisión de la educación inicial es responsabilidad de las carteras de educación de cada una de las provincias y CABA, sin embargo, en este nivel se da un fenómeno particular: la oferta propia de los municipios, aunque difícil de mensurar, juega un rol creciente, sobre todo en el nivel maternal (Cardini *et al.*, 2021). Las autoras identifican dos estrategias de financiamiento: algunos municipios utilizan fondos provenientes de las partidas presupuestarias específicas para municipios previstas por el art. 7 de la Ley de Financiamiento Educativo 26075 de 2006 (LFE), mientras que otros dependen de las transferencias de fondos desde las provincias.

Con respecto a las escuelas primarias el escenario es más homogéneo, ya que la oferta solo se circunscribe a la educación formal. La primaria es obligatoria a partir de los 6 años (LEN, art. 26), la provisión puede ser pública o privada y puede durar

2 Como parte de la Red de Infraestructura el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y el MDS de Nación se comprometieron a la construcción de 300 CDI entre 2021 y 2022. El MOP financia la construcción, el MDS la inversión inicial (que incluye equipar los centros, formar profesionales, brindar asistencia y solventar gastos de funcionamiento) y los gestores de los CDI, ya sean los gobiernos provinciales o municipales, financiarán los terrenos, el gasto en personal y los gastos para el mantenimiento futuro de los establecimientos. <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/programa-de-infraestructura-para-centros-de-desarrollo-infantil>

3 Estos fondos incluyen los que aporta la nación a través de los convenios realizados por la SENNAF con los gobiernos subnacionales.

entre 6 y 7 años, dependiendo de la provincia⁴. El grado de cobertura en este nivel es prácticamente universal y la provisión pública de escuelas, que cubre al 72,3 % de los alumnos en todo el país y representa el 82,7 % de las unidades de servicio⁵, es responsabilidad de las carteras provinciales de educación. De acuerdo con Rivas & Dborkin (2018), las provincias destinan más del 90 % de su presupuesto educativo al personal docente⁶. Por su lado, el Estado Nacional, a través de diferentes carteras, aporta para estos servicios el financiamiento de la infraestructura escolar, aporta al pago de los salarios docentes —mediante el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y fondos compensadores— e interviene en programas específicos como Conectar Igualdad o Progresar.

Uno de los principales desafíos de los dispositivos para la primera infancia es integrar la oferta en términos de calidad y disponibilidad. Si bien se realizaron avances⁷, todavía queda un largo camino por recorrer en la articulación del nivel inicial, la normalización de la oferta y la disminución de las brechas de cobertura en los territorios y de calidad entre los distintos tipos de dispositivos. Por su parte el principal desafío en el nivel primario es la extensión de la jornada, ya que la LEN establece que las escuelas primarias sean de jornada extendida o completa (art. 28), pero el alcance de esta modalidad es de apenas el 22,4 % de las unidades de servicio del país.

Sostener y ampliar estos dispositivos de cuidado en un país federal como Argentina depende en una gran parte de las capacidades que tengan los gobiernos subnacionales para fortalecer y sostener los fondos destinados a la política educativa, lo que va más allá del esfuerzo individual que haga cada provincia en la materia, sino que interpela también al federalismo fiscal y los mecanismos de transferencias automáticas y no automáticas que determinan una parte importante de los recursos fiscales que obtienen las provincias. Numerosos autores (Rivas y Dborkin, 2018; Claus, 2019; Morduchowicz, 2019; Rivas y Mezzadra, 2005) resaltan el papel que juega el federalismo fiscal en el financiamiento de la política educativa. Sus

4 En Argentina conviven dos estructuras organizacionales diferentes entre las que debe optar cada jurisdicción: 6 años para el nivel de Educación Primaria y 6 años para el nivel de Educación Secundaria o una estructura de 7 años para el nivel de Educación Primaria y 5 años para el nivel de Educación Secundaria (Ley de Educación Nacional, art. 134). Entre las provincias que se enmarcan en el primer tipo de organización se encuentran: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, San Juan, San Luis, Tierra del Fuego y Tucumán; mientras que las que se organizan en base al segundo esquema son: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chaco, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero.

5 Según el Relevamiento Anual (RA) a 2019 del MEN.

6 Teniendo en cuenta tanto los salarios del sector público como las subvenciones salariales que se le transfieren a las instituciones educativas privadas de la educación básica obligatoria del sector formal.

7 En ese sentido la Ley 27064/2015 de regulación y supervisión de los establecimientos no incluidos en la educación oficial es un paso adelante en la normalización, ya que promueve el registro de estas instituciones y su adecuación a los requerimientos de la Ley 26206. El Ministerio de Educación de la Nación (MEN), en el marco del Consejo Federal de Educación (CFE), es responsable de promover acuerdos necesarios para que las jurisdicciones educativas establezcan un plan estratégico para el cumplimiento de esta norma.

aprendizajes pueden ser un punto de partida para el SIC Federal en pos de garantizar la sostenibilidad de las políticas de cuidado. En el apartado *El federalismo fiscal y los mecanismos de financiamiento de la educación* se ahondará sobre ello .

Federalismo fiscal en Argentina en la actualidad

Acercamiento teórico al federalismo fiscal

El federalismo fiscal es la rama de las finanzas públicas que estudia las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, es importante determinar las responsabilidades de gasto y las facultades impositivas de cada uno de los partícipes.

En el caso particular del federalismo fiscal argentino, podemos hablar de 3 niveles diferentes de gobierno: el Estado Nacional, las provincias y CABA, y los municipios.

Las provincias y CABA son responsables de una parte sustancial del gasto público, se encargan de financiar gastos muy importantes como la educación y la salud pública. Por esta razón, es importante observar las finanzas de los gobiernos subnacionales para poder evaluar la provisión de servicios que pueden ejecutar. La heterogeneidad de las jurisdicciones en términos de sus capacidades financieras, su desarrollo económico, nivel de ruralidad, cantidad de población, nivel y características de las demandas sociales, entre otras variables, pueden generar inequidades en la provisión de los servicios.

Al tener injerencia en gastos como la salud y la educación, el gasto ejecutado por el nivel subnacional de gobierno impacta directamente sobre la provisión de los servicios vinculados al SIC, afectando así la reproducción de la vida. Además, si los recursos y la provisión de estos servicios es muy dispar, se anudan desigualdades que afectan el desarrollo de la vida y acrecientan las brechas entre las personas. Por otro parte, son conocidos los argumentos sobre el rol que ocupa la formación de capital humano en el largo plazo como un componente importante del devenir de la economía en su conjunto.

Como se verá en los siguientes capítulos, las jurisdicciones subnacionales presentan grandes inequidades en su desarrollo. En este sentido, se destaca la importancia de las transferencias entre los diferentes niveles de gobierno. Si el federalismo argentino se rigiera tras el objetivo de *total correspondencia fiscal*⁸ como solución a los problemas de incentivos generados por la disociación entre quien recauda los recursos y quien los gasta, las inequidades serían perpetuadas. Además de que, por haber delegado la recaudación de muchos tributos en el gobierno nacional, las provincias ven limitadas sus potestades tributarias para poder cubrir sus presupuestos de gastos con total correspondencia fiscal.

⁸ Situación en la que cada nivel de gobierno recauda los impuestos suficientes para financiar el gasto que ejecuta.

Según Richard Bird (2001, citado en Porto, 2009: 27) para que la descentralización fiscal funcione adecuadamente es necesario que se cumplan ciertos requisitos que se resumen en el *principio de correspondencia*:

El principio de correspondencia tiene tres dimensiones:

- (a) que el área que recibe el beneficio cargue con los costos;
- (b) que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar;
- (c) que la responsabilidad del financiamiento coincida con la responsabilidad política.

Dado que los gobiernos subnacionales, de acuerdo con sus deberes, ofrecen servicios que afectan directamente el desarrollo de su población y garantizan derechos, al partir desde realidades de desarrollo tan heterogéneas, hace imposible implementar en forma estricta el principio de correspondencia, esperando resultados de convergencia. Si la responsabilidad de gastar coincidiera con la de recaudar, las provincias más pobres caerían en una trampa de inequidad, la cual con los años se haría más profunda, donde los ciudadanos argentinos accederían a diferentes cantidades y cualidades de servicios públicos, dependiendo del lugar en donde se encontrasen.

Como solución a estos problemas de inequidad, tanto horizontal como vertical⁹, en la provisión y financiamiento de servicios se presentan las transferencias entre los diferentes niveles de gobierno:

En los gobiernos multinivel existen las transferencias intergubernamentales (p.ej. de la Nación a las Provincias). Uno de los objetivos es la "igualación fiscal". Las transferencias de igualación se diseñan para compensar las diferencias de capacidad y necesidad fiscal. (Porto, 2009: 23)

En referencia al objeto de estudio, es aquí donde el federalismo fiscal toma relevancia en el financiamiento del SIC. Al ser estos servicios provistos por gobiernos subnacionales que parten de realidades muy heterogéneas, se destaca la importancia de este mecanismo de igualación en pos de poder proveer un servicio de calidad independientemente del lugar en el territorio donde el ciudadano se encuentre.

Para tener un panorama de las inequidades mencionadas entre las Provincias y CABA podemos mencionar, por ejemplo, el Índice de Desarrollo Provincial Sostenible desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este índice incluye variables de crecimiento económico (ingreso per cápita y capital humano), inclusión social, pobreza relativa, empleo formal e informal, salud y educación, así como también aspectos de la sostenibilidad ambiental, teniendo en cuenta en este ítem emisiones de gases de efecto invernadero y el tratamiento de residuos.

⁹ Como señalan Ayala & Bonet (2016), las *desigualdades verticales* se enfocan en revisar cómo se distribuyen las responsabilidades de ingresos y gastos entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Por su parte, las *desigualdades horizontales* tienen que ver con las brechas que se originan en las diferencias entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal en las jurisdicciones del mismo nivel.

Cuadro 1. Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (IDSP). Año 2017

	IDSP	Ranking
CABA	0,792	1
Chubut	0,595	2
Mendoza	0,588	3
San Luis	0,579	4
Neuquén	0,571	5
Santa Cruz	0,567	6
Entre Ríos	0,565	7
Río Negro	0,564	8
Buenos Aires	0,556	9
Santa Fe	0,553	10
Misiones	0,550	11
San Juan	0,548	12
Tierra del Fuego	0,545	13
Córdoba	0,541	14
Catamarca	0,537	15
La Rioja	0,536	16
Tucumán	0,535	17
La Pampa	0,524	18
Jujuy	0,517	19
Corrientes	0,467	20
Salta	0,464	21
Formosa	0,451	22
Chaco	0,436	23
Santiago del Estero	0,313	24
Total	0,570	

Fuente: Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017 del PNUD Argentina. Información para el desarrollo sostenible. Argentina y la Agenda 2030

El índice de desarrollo provincial sostenible proporciona un panorama contundente. En él, se aprecia el desarrollo dispar entre jurisdicciones, donde CABA posee un desarrollo marcadamente superior al del resto de las jurisdicciones. Luego se encuentran un número de provincias por encima de la media nacional, como es el caso de Chubut, Mendoza, San Luis y Neuquén, pero parejas, y en el otro extremo se encuentran las provincias críticas rezagadas en el desarrollo, como es el caso de Santiago del Estero.

Cuando se busca analizar la provisión de servicios de cuidado, es importante analizar las desigualdades horizontales.

Cuadro 2. Recursos Tributarios Propios de las Provincias. Porcentaje sobre Recursos Provinciales Totales. Año 2018

	1993-1997	1998-2002	2003-2007	2008-2012	2013-2017	2018	Ranking 93-97	Ranking 2018
CABA	85.4%	85.5%	81.1%	82.9%	79.3%	68.6%	1	1
Provincia de Buenos Aires	45.8%	47.2%	46.3%	43.0%	42.7%	48.6%	2	2
Santa Fe	36.2%	34.8%	29.8%	27.6%	27.6%	31.3%	4	3
Mendoza	28.1%	26.3%	25.2%	24.5%	32.6%	30.9%	5	4
Córdoba	38.9%	35.2%	28.6%	25.6%	26.1%	30.7%	3	5
Neuquén	14.5%	16.1%	18.3%	19.0%	24.1%	29.7%	13	6
Tucumán	17.3%	18.2%	19.4%	20.6%	24.4%	25.7%	9	7
Río Negro	20.1%	20.6%	19.9%	18.8%	22.7%	24.2%	7	8
Entre Ríos	25.1%	24.2%	20.8%	16.7%	20.5%	23.9%	6	9
Tierra del Fuego	15.0%	11.3%	16.8%	14.8%	19.6%	23.5%	11	10
Chubut	11.8%	12.6%	14.9%	16.3%	20.0%	23.4%	17	11
Misiones	14.8%	15.2%	15.9%	16.3%	20.4%	22.9%	12	12
San Luis	16.3%	16.7%	19.6%	19.6%	20.8%	22.1%	10	13
Salta	13.7%	15.8%	18.9%	16.5%	17.5%	21.6%	14	14
Santa Cruz	10.4%	7.6%	11.6%	11.8%	18.4%	21.4%	19	15
La Pampa	19.3%	17.3%	17.4%	16.4%	16.6%	21.3%	8	16
Corrientes	11.2%	10.6%	9.7%	10.0%	10.8%	13.0%	18	17
Chaco	12.6%	10.4%	9.6%	9.1%	10.7%	13.0%	15	18
Jujuy	8.8%	9.3%	8.6%	8.1%	10.3%	11.8%	21	19
San Juan	12.1%	13.1%	12.0%	12.4%	12.4%	11.5%	16	20
Santiago del Estero	9.6%	10.7%	8.7%	8.4%	8.9%	9.6%	20	21
Catamarca	7.1%	7.6%	7.3%	8.2%	8.9%	8.7%	22	22
La Rioja	4.2%	3.7%	5.3%	5.3%	7.0%	8.2%	24	23
Formosa	4.6%	4.0%	4.5%	4.7%	5.2%	6.4%	23	24

Fuente: Oficina de presupuesto del congreso

En el Cuadro 2 podemos observar que la provincia que menos depende de recursos de origen nacional es CABA, la cual recauda un 68 % del total de sus recursos, según la Oficina de presupuesto del congreso. Es muy marcada la heterogeneidad entre jurisdicciones, teniendo del otro lado del cuadro a Formosa, la cual recauda un 6 % como recurso de origen provincial. Aquí se refleja la importancia de las transferencias de igualación para no perpetuar inequidades.

Modelo actual de Federalismo Fiscal

El modelo actual de Federalismo Fiscal reposa en nuestra Constitución Nacional, donde se establece que las provincias conservan todas las competencias no delegadas al gobierno federal.

En este sentido, Cetrángolo & Jiménez señalan lo siguiente respecto del gasto:

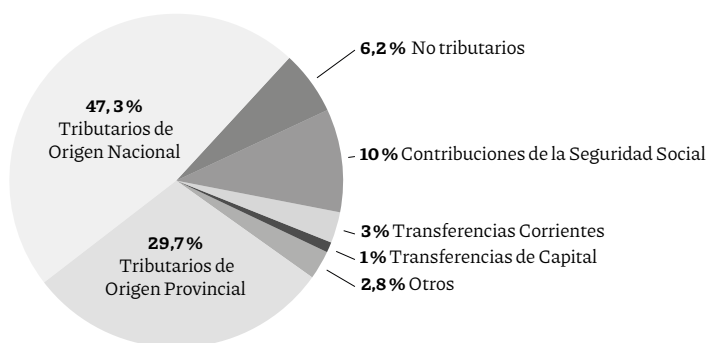
Para las provincias la competencia es la regla, mientras que para el gobierno federal es la excepción. El gobierno federal tiene responsabilidad exclusiva en materia de relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del comercio, navegación interior y exterior, y defensa. En cambio, hay potestades compartidas en varias finalidades, entre las que se cuentan la administración de justicia, la educación primaria y la seguridad social, entre otras. En consecuencia, el marco constitucional no es muy preciso en lo que se refiere a las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno. Esto permitió distintos procesos de reasignación de funciones durante las últimas décadas. Estos procesos, no siempre ordenados y transparentes, han hecho más compleja la relación Nación-provincias-municipios. Como resultado de este proceso, el gobierno nacional ha concentrado progresivamente sus erogaciones en la previsión social, la salud para la tercera edad y los servicios de la deuda. Las provincias, por su parte, lo han hecho en educación y salud y los municipios en diferentes servicios urbanos, (2004: 118)

Además de los puntos señalados por los autores, en la actualidad existen dos rubros de los que la Nación se hace responsable y que ocupan una parte considerable del presupuesto nacional: los subsidios a la energía y al transporte.

Si queremos analizar el lado del recurso, los autores mencionados sostienen lo siguiente:

A su vez, en cuanto al financiamiento de los distintos niveles de gobierno, la Constitución Nacional, en su artículo 75, inciso 2, delimita las potestades tributarias de la Nación y las provincias estableciendo que los impuestos indirectos son concurrentes entre ambos niveles, salvo en lo que respecta a los gravámenes de importación y exportación los cuales son exclusivamente nacionales (art. 4); mientras que los impuestos directos son exclusivamente provinciales, pero dándole la posibilidad a la Nación de utilizarlos durante un plazo limitado y siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. En la práctica, la mayoría de los tributos los recauda la Nación y se coparticipan. Las provincias se han quedado con cuatro impuestos principales (inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos). (2004: 121)

Gráfico 1. Estructura porcentual de los ingresos en gobiernos subnacionales. Año 2019



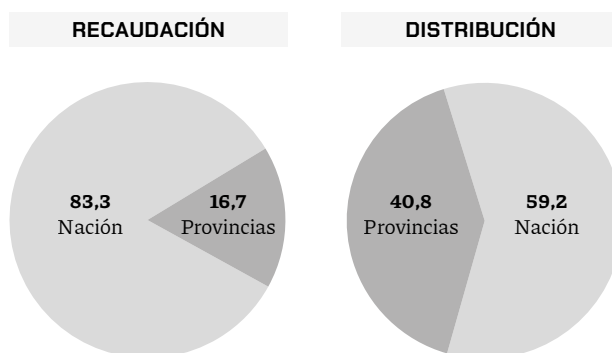
Fuente: Informe de coyuntura, III Trimestre 2019. DNAP. Secretaría de Hacienda

Como se puede observar, en el consolidado de jurisdicciones subnacionales, los recursos de origen nacional (transferencias automáticas) ocupan casi el 50 % de sus recursos. Dentro de la composición de los recursos tributarios de origen provincial (casi el 30 % de los recursos) el impuesto de más peso es Ingresos Brutos, que en el consolidado aporta casi el 75 % de tales recursos, seguido del impuesto Automotor, Inmobiliario y Sellos.

En este punto es necesario analizar la centralización de la recaudación en el Estado Nacional y la descentralización del gasto en los niveles subnacionales.

Como se puede ver en el Gráfico 2, el 83 % de la recaudación es realizada por la Nación, para luego quedarse con la parte que le corresponde y distribuir el resto según los regímenes vigentes, como se ve en el círculo de la derecha.

Gráfico 2. Porcentaje de la recaudación total, promedio 1995-2018



Fuente: OPC

La descentralización de servicios desde el gobierno nacional a los subnacionales ocurrida en el pasado y la concentración de la recaudación en pocos impuestos administrados por la Nación determina tanto la importancia de las transferencias como la coparticipación entre distintos niveles de gobierno. Esta falta de correspondencia fiscal responde a diferentes posturas dentro del federalismo fiscal.

Al respecto, Cetrángolo & Jiménez exponen lo siguiente:

Si bien existe acuerdo teórico sobre la necesidad de que haya cierta simetría entre las responsabilidades de gasto y las potestades tributarias, en la práctica existen pocos impuestos que puedan ser descentralizados sin una importante pérdida de eficiencia y equidad. Por razones de eficiencia, la literatura suele recomendar que los gobiernos subnacionales no utilicen impuestos sobre bases tributarias con alta movilidad y aquellas que estén sujetas a importantes variaciones cíclicas. Esto claramente limita la descentralización de los impuestos sobre las rentas, ya sea sobre las personas como sobre las empresas. Por el lado de los impuestos al consumo, consideraciones desde el lado de la administración tributaria (economías de escala en la recaudación y dificultades en el comercio entre jurisdicciones) hacen también poco recomendable su descentralización. Los impuestos al patrimonio, que evitan todos estos problemas, suelen ser poco importantes en su monto recaudatorio como para financiar los gastos de los niveles subnacionales en países fuertemente descentralizados. (2004: 121).

En este punto podemos comenzar a analizar el sistema vigente que rige la repartición de recursos de origen nacional a las provincias y CABA: la coparticipación federal de impuestos.

El régimen vigente

El régimen de coparticipación federal de impuestos que rige actualmente se enmarca en la Ley 23548 y sus modificatorias. Este régimen fue elaborado en 1987 con la particularidad de tener carácter transitorio. Sin embargo, hasta hoy no se ha podido modificar de manera integral, debido a tensiones entre los partícipes y la dificultad para lograr consensos en el marco de las mayorías constitucionales exigidas para la sanción de una ley convenio de coparticipación. Los pequeños cambios que sí se lograron derivaron en una mayor complejidad del sistema.

Este esquema dejó de lado los indicadores con las características objetivas que poseía el anterior régimen de coparticipación, la Ley 20221. Esta ley, antecesora de la Ley 23548, poseía en su distribución secundaria conceptos como *densidad de la población* y la *brecha de desarrollo*. Los parámetros de la Ley 23548 no pretenden generar un sistema redistributivo según el cual se compensen las diferencias en capacidad o necesidad de recursos que surgen de la distribución de las bases imponibles, así como también de las diferencias de riqueza entre las distintas jurisdicciones. Los índices expresados en dicha ley no persiguen un criterio explícito.

Cetrángolo & Gatto exponen al respecto:

El problema no es de fácil solución. Jamás en la historia argentina se logró que fuera sancionado por el Congreso un régimen global y estable de reparto de recursos de origen nacional. El primer régimen de estas características fue sancionado en 1972 (Ley 20221), con el Parlamento cerrado; la Ley 23548 definió, en 1987, un régimen transitorio que debiera haber tenido vigencia solo hasta el 31 de diciembre de 1989 y, en general, durante los últimos veinte años se sucedieron esquemas de coparticipación de emergencia, definidos por el poder de negociación y las urgencias de los poderes ejecutivos. No pudo sancionarse un régimen cuando finalizó la vigencia de la Ley 20221 (entre 1984 y 1987), no pudo hacerse tampoco cuando lo exigió la Constitución Nacional en 1994 ni cuando lo comprometieron el Gobierno Nacional y las Provincias en los diversos acuerdos federales. (2002: 3)

El problema de la inflexibilidad recae en parte por cómo la Constitución definió que debería aprobarse una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos: “La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias”.

Estas mayorías requeridas presentan una enorme complejidad. Cuando lo que se está debatiendo son porcentajes sobre una misma “torta” se entiende que ningún partícipe estaría de acuerdo con ceder fondos. Previendo esta circunstancia, los constituyentes incorporaron también una disposición transitoria que expresa:

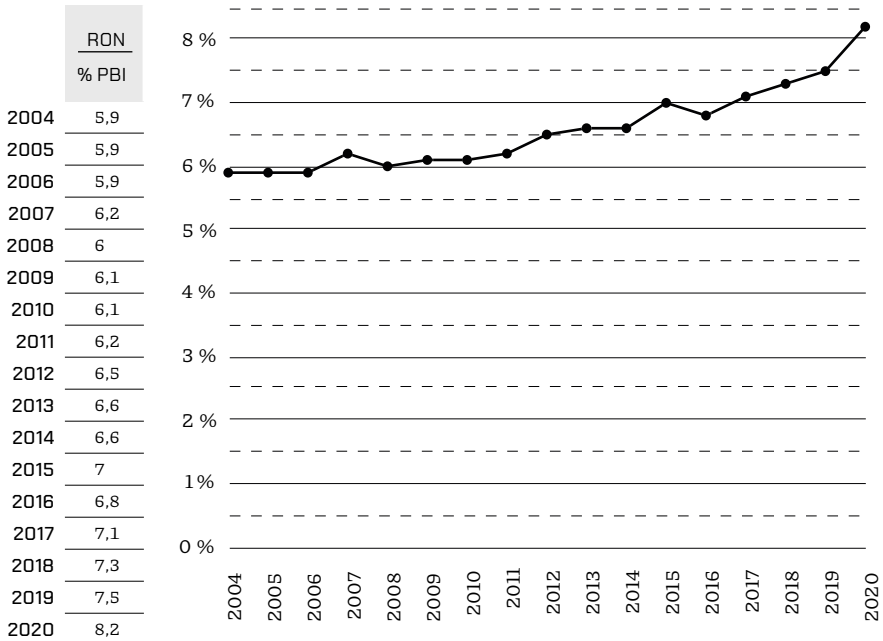
Sexta – Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inc. 2 del art. 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de la reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación. La presente cláusula no afecta los reclamos administrativos o judiciales en trámite originados por la distribución de competencias, servicios, funciones o recursos entre la Nación y las provincias. (Art. 75, inc. 2)

En 2020 los recursos enviados a las provincias en concepto de coparticipación alcanzaron un monto de \$1956 millones de pesos (incluyendo Ley de Financiamiento educativo). Si se suman regímenes especiales¹⁰ como por ejemplo, los

10 En las transferencias automáticas de origen nacional a las provincias y CABA, además de la Coparticipación Federal de Impuestos, existen otros regímenes complementarios con criterios distintos de distribución como el de Monotributo, Combustibles, Bienes Personales. Para más información sobre la distribución de estos regímenes: <http://www.cfi.gov.ar/Coparticipacion/Laberinto.aspx>

distribuidos por combustibles o monotributo se llega a que el monto de transferencias de recursos de origen nacional en 2020 fue de \$2,151 millones de pesos para las provincias y CABA, lo que equivale en ese año al 8,2 % del PBI.

Gráfico 3. Recursos de Origen Nacional. Porcentaje PBI. Años 2004-2020



Fuente: Secretaría de Hacienda. <https://www.economia.gob.ar/dnap/recursos.html>

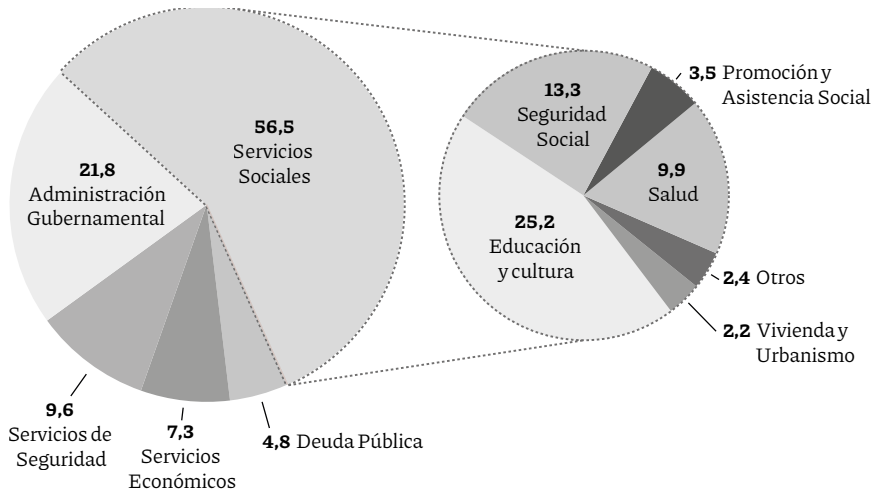
Como se puede observar en el Gráfico 3, la afluencia de recursos hacia las provincias se encuentra en aumento. En particular, el salto más marcado se da a partir de 2015, año en donde mediante un Consenso Fiscal se instrumentó la devolución del 15 % de recursos coparticipables con destino a ANSES a razón de 3 puntos por año calendario hasta llegar a su completa restitución en 2020¹¹. Además, con el traspaso de la policía a CABA se modificó su índice de coparticipación aumentándolo,

11 En el Pacto Fiscal I del 1992, las provincias y CABA se comprometieron a preafectar el 15 % de la masa coparticipable para el financiamiento de la seguridad social, convirtiendo a la ANSES en un actor más de la Coparticipación Federal por tiempo determinado. Santa Fe, San Luis y Córdoba presentaron un reclamo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación para la restitución de estos fondos, alegando que en 2006 se realizó una prórroga del acuerdo indebida (por ser unilateral), obteniendo una respuesta favorable por parte del máximo tribunal. Habiéndose sentado este precedente, en el Consenso Fiscal de 2016 se resolvió que la devolución se haría extensiva para el resto de las provincias y CABA, pero de manera escalonada.

sumado al acta acuerdo de financiamiento AFIP por línea de impuesto que repartió el esfuerzo de financiar al ente recaudador más equitativamente¹².

Hecho el análisis de los recursos, podemos pasar a analizar los gastos de los gobiernos subnacionales, donde su composición en 2019 se puede observar en el Gráfico 4.

Gráfico 4. Estructura del Gasto por Finalidad y principales funciones. Año 2019



Fuente: Secretaría de Hacienda. III Trimestre 2019

En el Gráfico 4 se observa que las mayores erogaciones son las destinadas a servicios sociales. Del lado derecho, se muestra cómo está compuesto este tipo de servicios, siendo el más fuerte el gasto en educación y cultura (el responsable del 25,2 % del gasto provincial).

Una vez analizado el gasto y el recurso, podemos pasar a ver los resultados fiscales. En este sentido, cobra relevancia el Régimen de Responsabilidad Fiscal. La ley de responsabilidad fiscal surgió en 2004, por recomendación del FMI. El Congreso Argentino sancionó la Ley 25917, creando así el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Este régimen pretendió establecer reglas de gasto y de endeudamiento para tender a reducir el déficit en los gobiernos de las provincias y CABA.

12 Para acordar un financiamiento de la AFIP que alivie la carga que las provincias debían soportar para aportar a su funcionamiento, se suscribieron acuerdos bilaterales con la nación (excepto La Pampa y Santa Fe). Anteriormente regía el Decreto 1399/01, el cual imponía que del total de lo recaudado por la AFIP se debía calcular el 1,9% y este debía ser detruido de las cuentas del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En la actualidad se llegó al acuerdo de que de la recaudación de cada impuesto (coparticipable, con o sin asignación específica e incluso los aduaneros) se retraiga el 1,9% con destino al financiamiento de la AFIP. Esto redujo la carga a los gobiernos subnacionales, ya que al ser el IVA un impuesto coparticipable al 89%, afectaba en mayor cuantía a los partícipes del régimen de coparticipación. Las jurisdicciones no firmantes no aportan al financiamiento de la AFIP a pesar de recibir sus servicios.

Dentro de sus principales objetivos se reconocen:

- Sostenimiento del equilibrio financiero.
- Controlar el nivel de crecimiento del gasto público y orientarlo hacia la inversión pública.
- Tender a la reducción y control del nivel de endeudamiento de todos los niveles de gobierno.
- Refinanciación de las deudas provinciales mediante programas de asistencia financiera.
- Extensión y aplicación de estas reglas al sector público municipal.

En concreto, no todas las provincias adhirieron al régimen, aunque en su mayoría sí lo hicieron. Con el correr de los años, algunas reglas de gasto se suspendieron, hasta que en 2017 se vuelve a retomar la senda de control del endeudamiento con el Consenso Fiscal de 2017. En este Consenso Fiscal, las jurisdicciones firmantes se comprometen a aprobar el proyecto de modificación de la Ley de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno que fuera enviado por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso de la Nación Argentina y adherir a ese régimen y sus modificaciones antes del 30 de junio de 2018.

Asimismo, en la Carta intención¹³ las jurisdicciones firmantes se comprometieron a llegar a *equilibrio fiscal* en 2019. En este contexto, se llega a un escenario de gobiernos subnacionales que, en su conjunto, presentan superávits primarios y un leve resultado financiero negativo. Esto puede argumentarse por la mayor afluencia de recursos y compromisos de equilibrio fiscal.

Cuadro 3. Resultados Fiscales de la Administración Pública No Financiera de las provincias y CABA (base devengado). En millones de pesos corrientes. Años 2018-2019

Concepto	Acumulado		Variación %
	III Trimestre 2019	III Trimestre 2018	
I. Ingresos Totales	\$ 2 513 886	\$ 1 754 217	43,3%
II. Gastos Totales	\$ 2 520 238	\$ 1 682 337	49,8%
III. Gasto Primario	\$ 2 399 122	\$ 1 614 564	48,6%
IV. Resultado Económico	\$ 216 884	\$ 220 077	-1,5%
V. Resultado Financiero (I-II)	-\$ 6 352	\$ 71 881	-108,8%
VI. Resultado Primario (I-III)	\$ 114 765	\$ 139 653	-17,8%

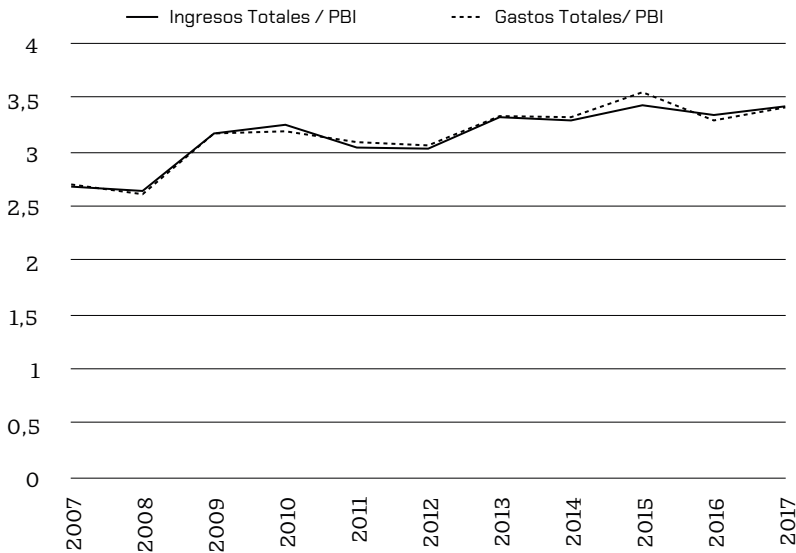
Fuente: Secretaría de Hacienda con base en la información provista por las jurisdicciones

¹³ Disponible en: http://www.cfi.gov.ar/docs/Carta_intencion_02-08-16.pdf

El rol de los municipios

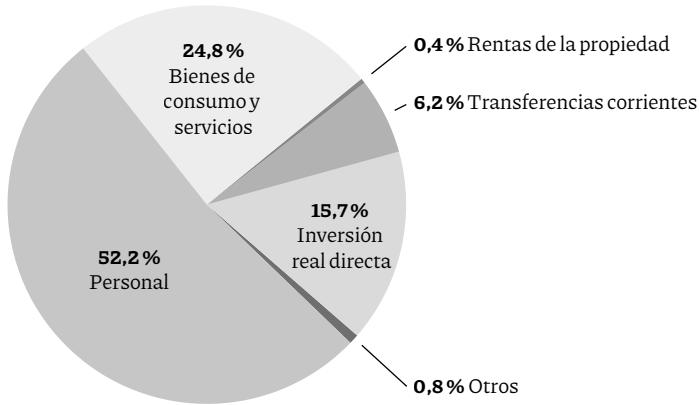
Como se mencionó anteriormente, es relevante el rol que juegan los municipios en la provisión de servicios de cuidado para la primera infancia, no solo como proveedores de jardines de la educación formal, sino como gestores de los CDI y agentes de fiscalización de los locales comerciales que brindan servicios de crianza y cuidado fuera del ámbito de la enseñanza oficial. Según estimaciones de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP), en 2010 el 43 % de los recursos totales de los municipios provenía de los fondos que recibían de la coparticipación con las provincias (2014). Además, como se puede observar en el Gráfico 5, si bien a nivel municipal no existió descentralización explícita de funciones, como sí de parte del gobierno nacional a los subnacionales, es evidente el crecimiento de la participación del gasto de los gobiernos municipales, el cual fue acompañado por crecimiento en sus recursos:

Gráfico 5. Ingresos y Gastos totales consolidados Municipios. Porcentaje PBI. Años 2007-2017



Fuente: Secretaría de Hacienda. División Nacional de Asuntos Provinciales

Gráfico 6. Composición del gasto consolidado municipal. Año 2017



Fuente: Secretaría de Hacienda. División Nacional de Asuntos Provinciales

Por ello, las responsabilidades asumidas por los municipios respecto al cuidado y los regímenes de coparticipación entre ellos y las provincias son un punto importante a considerar en la construcción del SIC. Sin embargo, la tarea de realizar un análisis riguroso escapa de los límites de la presente investigación, ya que existen tantos regímenes como provincias.

La Constitución Argentina no define el régimen municipal, solo destaca que se deberá asegurar la autonomía municipal en los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero (artículos 5° y 123°). La Dirección de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales (2014) clasifica los regímenes de coparticipación de cada provincia de acuerdo con cinco criterios, bajo los cuales ordena los parámetros que los diferentes regímenes provinciales utilizan para decidir la distribución de los fondos entre los municipios, a saber:

- **Criterio devolutivo:** implica que cada jurisdicción debería recibir una transferencia proporcional a lo que se recauda en su territorio. Prima el objetivo de minimizar los costos de la recaudación, centralizándola en un nivel de gobierno superior, y se utilizan parámetros que den cuenta de lo que se recauda en cada jurisdicción, efectiva o potencialmente, siendo uno de los más comunes la distribución geográfica de la recaudación provincial. En este punto también podría tenerse en cuenta la población como parámetro, aunque los autores lo colocan bajo el criterio compensatorio, ya que consideran que afecta más a la demanda de servicios que a la recaudación.
- **Criterio compensatorio:** buscar dotar al gobierno local de los recursos para su funcionamiento y provisión de servicios públicos que dependen de las provincias. Entre los parámetros habituales utilizados por estos esquemas los autores identifican la superficie, la cantidad de población y su distribución geográfica, los servicios que se prestan, los costos y el nivel de gasto.

- **Criterio solidario:** el objetivo es disminuir las brechas entre las condiciones de vida de los habitantes de los diferentes territorios, asegurando acceso al mismo nivel de provisión de servicios públicos para todas las personas de la provincia. Los parámetros que se utilizan más habitualmente son aquellos que buscan reducir las situaciones críticas que presentan los territorios, como el índice de necesidades básicas insatisfechas y aquellos que buscan compensar a los territorios con poca capacidad de generación de recursos propios como la inversa a la capacidad contributiva per cápita.
- **Criterio de eficiencia:** busca premiar las conductas de los municipios que considera positivas para la provisión eficiente de servicios como la maximización de la recaudación y la minimización de los costos, gastos y endeudamiento. Los parámetros utilizados que los autores asocian a este criterio son los egresos hospitalarios por municipio, los recursos propios sobre el total de recursos municipales, la inversa del costo salarial por habitante.
- **Criterio fijo:** cuando los coeficientes que se utilizan para identificar la adopción de una distribución de fondos no se asocia a ninguno de los parámetros antes mencionados, sino que se fijan a un cierto nivel que no necesariamente responde a alguno de los criterios antes mencionados.

En algunos casos, señala la Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales (2014), las provincias adoptan una combinación de estos criterios, como la provincia de Buenos Aires, que construye su Coeficiente Único de Distribución para la distribución secundaria ponderando tres indicadores compuestos que combinan criterios solidarios con compensatorios, mientras que otros simplemente se rigen por uno de ellos, como la provincia de Córdoba, que utiliza solo el criterio compensatorio para la distribución secundaria, o Misiones, que optó por el criterio fijo. En otras provincias coexisten diferentes criterios para diferentes fuentes, como en Chubut, donde se adopta un criterio compensatorio para distribuir los recursos recibidos por la coparticipación federal y uno devolutivo para distribuir las regalías hidroeléctricas y petroleras.

El Federalismo Fiscal y los mecanismos de financiamiento de la educación

El proceso de descentralización y mecanismos de financiamiento de los servicios educativos puede resultar ilustrativo de los desafíos que enfrentará el financiamiento federal de las políticas de cuidado ya que los desafíos pasados pueden brindar valiosas lecciones para la futura construcción de un SIC Federal. Para ello en la primera sección se detalla el proceso de descentralización de los servicios educativos de la Nación hacia las provincias y CABA, y en la segunda sección se exponen las características del financiamiento educativo en Argentina y la ley de financiamiento educativo.

Proceso de descentralización de los servicios de educación hacia las provincias

El primer período de descentralización de los servicios educativos se dio en la década del 70 —en plena dictadura militar y en el marco de un proceso de ajuste fiscal y disciplinamiento social— con la transferencia de los servicios de educación primaria e inicial desde el gobierno central hacia a las provincias. Este proceso se completó en los años 90 cuando el Estado Nacional les transfirió a las provincias la educación secundaria y la superior no universitaria, sin la correspondiente asignación de recursos.

En la teoría, cuando se discute sobre la descentralización de los sistemas de prestación de servicios públicos, se evalúa un *trade-off* entre *equidad* y *eficiencia*. Los sistemas descentralizados generan subsistemas más pequeños que facilitan la gobernanza abonando a la eficiencia, ya que los gobiernos subnacionales podrían incorporar a sus procesos de toma de decisiones mejor información sobre el territorio y las necesidades de su población. Además, favorecen los procesos de fiscalización y control por parte de la ciudadanía, que premiaría la eficiencia con los votos.

En contraposición, los sistemas centralizados dan una prestación más uniforme que la que lograrían por su cuenta jurisdicciones con capacidades fiscales marcadamente desiguales, aportando a la equidad. Aunque se puede argumentar que son ciegos a ciertas particularidades territoriales, y por lo general más difíciles de gestionar, en especial cuando la cobertura se expande o se complejiza. En la práctica, numerosos analistas (Claus, 2019; Otero & Iñiguez, 2016; Cetrangolo & Gatto, 2002) señalan que ninguno de estos aspectos fueron los que primaron en la discusión sobre la descentralización del sistema educativo en Argentina, sino que fue “producto de la necesidad del gobierno nacional de obtener alivio fiscal inmediato”, conservando fondos y deslindando responsabilidades de gasto, afectando de facto el esquema de la coparticipación.

La subsiguiente crisis devenida de la desfinanciación del sistema educativo en los años 90, que no permitía siquiera contar con las condiciones mínimas para su funcionamiento, tuvo como consecuencia que, por presión sectorial (encarnada en la lucha docente) o por voluntad política (en el período de recuperación económica poscrisis del 2001), el estado nacional aumentara paulatinamente su rol en el financiamiento de la educación, retomando responsabilidades de fondeo de ciertos aspectos que otrora había deslindado en las provincias —esencialmente los salarios—, en un proceso que Claus (2019) identifica como de *re-centralización del sistema*.

El financiamiento educativo en Argentina

La discusión sobre quién debe financiar qué y la magnitud de los recursos que se deben destinar al sistema educativo es materia de debate y de cambio recurrente. Está influido por: i) el ciclo macroeconómico y político (que es uno de los principales determinantes de la cantidad total de fondos públicos disponibles), ii) el sistema de federalismo fiscal (que distribuye responsabilidades y los fondos públicos entre las

jurisdicciones mediante las transferencias automáticas —coparticipación— y las no automáticas) y iii) la ponderación que cada jurisdicción haga de las prestaciones educativas (es decir, el esfuerzo económico que puedan y estén dispuestas a hacer para sostener la educación).

Rivas y Dborckin resaltan el primer aspecto, al apuntar que el aumento del gasto educativo que se verificó entre 2005 y 2015, luego de la aprobación LFE y LEN, se produjo también en el marco de un aumento generalizado de los recursos fiscales y del gasto público, en línea con una redefinición del rol del Estado en la economía, que permitió destinar mayores recursos al sector educativo “sin necesidad de priorizar en el agregado este gasto por sobre otros” (2018: 15).

Con respecto al segundo punto, la distribución de los fondos públicos entre las jurisdicciones también juega un rol importante, ya que, como se mencionó, las provincias son las principales responsables de la prestación de los servicios de la educación básica, aunque no las principales recaudadoras de impuestos, y por consiguiente algunas tienen una fuerte dependencia de los recursos coparticipables para hacerlo.

Finalmente, la ponderación que cada jurisdicción haga sobre la importancia del sistema educativo público es un aspecto que requiere atención y merece ser matizado. Algunos autores como Rivas y Dborckin (2018) señalan que existe una fuerte correlación entre el gasto por alumno estatal y los recursos fiscales por habitante, lo cual indica que las disparidades interprovinciales en materia de gasto educativo no tienen que ver solo con la prioridad que cada provincia adjudique a la educación, sino también con condiciones más estructurales y profundas que afectan los ingresos provinciales en relación con su población, como las diferentes estructuras productivas, escalas poblacionales y el sistema de coparticipación federal vigente. Es decir, que al considerar el esfuerzo educativo no se puede soslayar el total de recursos que las provincias sean capaces de captar y la población que deban atender.

Más allá de esta salvedad, la ponderación que cada jurisdicción haga del sistema educativo es importante, ya que la mera disponibilidad de ingresos fiscales no es condición suficiente para garantizar el financiamiento de la educación: la mayor parte de los recursos provinciales, tanto los recaudados por las provincias como los que provienen del gobierno nacional, no tiene un destino específico.

Otro aspecto central es el efecto que tiene el *endeudamiento provincial* sobre la capacidad de fijar prioridades presupuestarias. Al respecto, Cetrángolo & Gatto exponen:

La mecánica de endeudamiento utilizada por las provincias desde principios de los años noventa, utilizando las transferencias de coparticipación como garantía, ha tenido dos efectos: por un lado, ha incentivado un creciente endeudamiento provincial al facilitar el acceso a los mercados de crédito; por el otro, ha significado una fuerte restricción a la provisión de bienes y servicios sociales por parte de las provincias al modificar el proceso presupuestario provincial. Las provincias han perdido su capacidad de fijar prioridades presupuestarias mes a mes, ya que el pago a los acreedores se efectúa en forma automática y

debe encontrarse financiamiento adicional para afrontar el pago de los gastos de funcionamiento de cada período. (2002: 5)

En la actualidad existen mecanismos que morigeran estos inconvenientes para priorizar el gasto educativo, como la Ley de Financiamiento Educativo, que se verá en mayor detalle en el apartado siguiente.

Ley de Financiamiento Educativo y coparticipación

La LFE es un instrumento que apuntó, por un lado, a garantizar un piso mínimo de gasto en educación y, por otro, a hacer que el esfuerzo incremental que significaba la expansión del gasto fuera repartido entre la nación y las provincias. Estableció una serie de metas anuales para cumplir entre 2005 y 2010 para elevar el gasto en Educación, Ciencia y Tecnología que se verificaba en ese momento (4,2 % del PBI¹⁴) al piso mínimo del 6 % del PBI —una meta que ya ambicionaba la derogada ley federal de educación y que no había podido alcanzarse hasta entonces—. Para ello estableció que el esfuerzo financiero incremental debía ser asumido en un 60 % por las provincias y en un 40 % por la Nación. La posterior Ley de Educación Nacional 26206 de 2006 (LEN) fue un poco más allá en este objetivo y estableció que una vez cumplida la meta de la LFE, se aspiraría a que el 6 % fuera destinado a Educación exclusivamente (sin contar Ciencia y Técnica), objetivo alcanzado en 2015 (Rivas y Dorkin, 2018).

Es importante destacar que la ley no significó mayores recursos hacia las provincias para que sean destinados a la educación, sino que determinó que cierta porción de los fondos coparticipables recibidos por los gobiernos subnacionales deba ser gastada en educación, perdiendo así su *libre disponibilidad*, pero al ser afectados se salvaban de ser percibidos como pago de deudas contraídas contra los fondos coparticipables de libre disponibilidad. De esta manera, dota de forma diaria a las distintas jurisdicciones con fondos de uso exclusivo para el sistema educativo a través de transferencias automáticas y, al ser un monto anual que se divide por la cantidad de días hábiles, permite a las jurisdicciones previsibilidad en los ingresos.

Los criterios utilizados para la asignación de los fondos de la LFE a cada jurisdicción se consolidaron en el índice del Anexo I de la ley y toman en cuenta la distribución de la matrícula, la incidencia de la ruralidad y la distribución de la población no escolarizada en el territorio argentino. Estos criterios son revisados anualmente por el Ministerio de Educación Nacional. La estimación de los fondos aplicables a LFE se hace con base en el presupuesto y la porción de la asignación anual total a cada provincia se divide por la cantidad de días hábiles ya que, como se mencionó, se afecta al régimen de coparticipación que tiene transferencias automáticas y diarias.

Como aspectos positivos, este instrumento permite incentivar el cumplimiento de los compromisos de los diferentes niveles de gobierno con la educación, facilitando la *trazabilidad* de los fondos y dotándolos de *intangibilidad* para otros fines

14 Teniendo en cuenta el PBI a precios de 2004 y revisado en 2016. Ver Rivas y Dorkin (2018: 12).

—como el pago de deuda—. Además, al operacionalizarse a través de transferencias automáticas y diarias, le quita carácter discrecional a la asignación de recursos.

Sin embargo, esto no garantiza que el mínimo del 6 % del PBI sea alcanzado porque solo afecta una parte del gasto educativo (al 1,8 % del PBI para ser precisas, que es la diferencia entre la meta del 6 % y el mencionado 4,2 % que se destinaba a este rubro en 2005) y por otro lado, porque se calcula sobre el PBI esperado (si las proyecciones de PBI son mayores que las esperadas el dinero inmovilizado para educación por la LFE, será menor al objetivo buscado, pero si por el contrario el PBI es menor al esperado, este mecanismo asegura un piso mínimo de gasto, reduciendo la inestabilidad que le imprime la volatilidad macro al financiamiento educativo a costa de un mayor esfuerzo fiscal).

A pesar de sus bondades, Cetrángolo y Goldschmit señalan “algunas provincias (en especial la provincia de Buenos Aires) resultan responsables de un porcentaje de incremento en el gasto mucho mayor que la asignación por coparticipación, mientras que otras están en una situación más ventajosa en este sentido” (2013: 29). Esto quiere decir que este mecanismo no corrige el problema de la desigualdad de base, es decir, el esquema de reparto de los fondos de la distribución secundaria en la coparticipación.

Sistemas de transferencias entre jurisdicciones

Las *transferencias no automáticas* en educación, entre las que se cuenta el Fondo de Incentivo Docente (FONID, Ley 25053) y el Fondo de Compensaciones Salariales (FSC, establecido en la LFE) son otro mecanismo de distribución de fondos para la educación y se convirtieron en el terreno de disputa para la obtención de mayor apoyo financiero del gobierno nacional, sin que para la asignación de los recursos necesariamente primen criterios transparentes, tendientes a aminorar las desigualdades entre las jurisdicciones.

Como postulan Cetrángolo y Gatto, los recorridos del Estado Nacional en el diseño de transferencias no automáticas compensatorias para el sostenimiento del salario docente son ilustrativos de los desafíos que implica no contar con instrumentos específicos para el financiamiento federal de la educación:

En 1998, luego de un largo debate, se aprobó un impuesto sobre automotores para financiar un Fondo de Incentivo Docente. Se trataba de un tributo sancionado y recaudado por la Nación que afectaba una base tributaria provincial y distribuido según la planilla salarial de cada jurisdicción. Difícilmente pueda ser comprendido este tipo de financiamiento adicional en el marco de un proceso de descentralización educativo como el observado en Argentina; en su lugar, se relaciona con el tipo de puja política que se desarrolló en los últimos años alrededor de los salarios docentes. La constitución de un fondo para el financiamiento de salarios docentes, financiado por un impuesto nacional determinó un retroceso en el proceso de descentralización, al implicar, por parte del gobierno nacional, reasumir un compromiso de pago salarial. Esta situación se vio reforzada cuando, a fines de 1999, el nuevo gobierno eliminó el

impuesto específico destinado a financiar el Fondo de Incentivo Docente y se comprometió a realizar estos pagos con recursos de las rentas generales del Estado. (2002: 13)

En la actualidad el FONID destina una suma fija por docente, igual en todas las provincias, para el pago del salario docente. Si bien obedece un criterio simple y transparente, no corrige las desigualdades estructurales entre las provincias y continúa haciendo concurrentes las responsabilidades del estado nacional y los provinciales en el pago de salarios.

Por su parte, el FCS tuvo como objetivo destinar recursos a las provincias en donde el salario docente no llegara al mínimo fijado por la paritaria nacional, aunque en la actualidad se encuentra muy desfinanciado. No cuenta con criterios claros sobre la selección de las provincias a las que se le asignan recursos y genera problemas de incentivos, ya que las provincias podrían negociar deliberadamente paritarias por debajo del mínimo para conseguir fondeo extra, aun teniendo recursos suficientes para pagar mayores salarios (Rivas y Dborkin, 2018).

Propuestas para superar los obstáculos

En la práctica, muchos han sido los intentos de reformular la Ley de coparticipación federal de impuestos y generar criterios objetivos de reparto, el problema es que al tratarse de un *juego de suma 0*, aún no se han dado las condiciones para poder reformular. Por otra parte, mecanismos de garantía de financiamiento a un sector específico que se enmarquen en el actual esquema de coparticipación, como la LFE, si bien aportan previsibilidad para el gasto, no logran corregir las desigualdades que se desprenden del actual esquema de coparticipación previsto por la Ley 23548.

En este apartado se propone dejar atrás los intentos por modificar la distribución prevista en dicha ley o por inmovilizar fondos con base en una distribución de coeficientes fijos que no tiene criterios de reparto relacionados con la especificidad de las políticas de cuidado. Sugerimos concentrar los esfuerzos en generar alternativas que nutran de recursos a diferentes fondos dirigidos a estas políticas y que se distribuyan entre las provincias y CABA por medio de esquemas específicos para el sector de cuidados. Como ya se mencionó, las prestaciones de cuidado son múltiples y se encuentran a cargo de diferentes niveles de gobierno, que muchas veces tienen responsabilidades concurrentes. Por ello se proponen alternativas en donde tanto el gobierno central como los subnacionales participen del esfuerzo fiscal y la distribución de los fondos.

Por otro lado, en términos de servicios de cuidado existen todavía coberturas mínimas que no pudieron ser alcanzadas y estas propuestas pretenden brindar un amplio abanico de posibilidades para financiar políticas diversas y de distinto alcance ya que, diferentes opciones pueden resultar más adecuadas dependiendo el caso (por ejemplo, si se pretenden afrontar gastos corrientes o gastos de capital,

financiar la totalidad de una prestación o solo el costo incremental que significa la ampliación de la cobertura).

En todas las opciones que se plantean, las transferencias tienen como destino específico las políticas de cuidado, por ello resultaría conveniente que los diferentes niveles de gobierno involucrados lleguen a un acuerdo sobre cuáles serán aquellas políticas a financiar, quiénes serán los responsables de financiarlas y quiénes los responsables de proveerlas y cuáles son los niveles de prestación que se desean obtener. En ese sentido es pertinente destacar que el inciso 2 del artículo 75 de la Constitución establece que no se podrán realizar transferencias de competencias, servicios y funciones sin la respectiva reasignación de recursos y la aprobación por ley del Congreso, cuando correspondiere, y por la jurisdicción interesada.

Existen dos preguntas por contestar para determinar el alcance del financiamiento que en muchos casos dependen de los consensos a los que los diferentes niveles de gobierno puedan arribar. La primera es qué recursos serán los que se destinen a este propósito y la segunda es con qué criterios se podría realizar su distribución. Dependiendo de cuáles sean las fuentes destinadas a las políticas de cuidado, se tendrá mayor o menor capacidad de fondeo e impacto sobre las desigualdades y se requerirá un mayor o menor grado de acuerdo entre las partes involucradas.

Cómo superar la inflexibilidad al cambio

En la primera parte se proponen 4 alternativas para la obtención de recursos que se dediquen a un Régimen Especial de Cuidado administrado por un Ente Federal de Cuidados. En la segunda, se proponen los criterios y parámetros a utilizar para su distribución.

Qué recursos destinar a las políticas de cuidado

Para financiar el sistema de cuidados es necesaria la recaudación de los fondos para cubrir los servicios, así como la distribución entre sus jurisdicciones. A continuación, presentaremos propuestas para ambas tareas, comenzando con la recaudación para luego proponer criterios de distribución.

Se propone que el financiamiento no sea por el régimen actual de coparticipación, ya que se pretende que cumpla con cubrir los requerimientos de gasto de cada jurisdicción, además de existir la necesidad de contar con una herramienta que sea flexible, cuyos índices puedan ser modificados con el correr del tiempo. Bajo esta premisa el SIC estaría limitado a fondearse a partir de tributos exceptuados de ser coparticipados, es decir, que tengan una afectación específica o una distribución bajo regímenes especiales. Según el artículo 2 de la Ley 23548:

ARTÍCULO 2° — La masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con las siguientes excepciones:

a) Derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4 de la Constitución Nacional;

b) Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación;

c) Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de esta Ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino. Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta Ley;

d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la nación y las provincias. Dicha afectación deberá decidirse por Ley del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y tendrá duración limitada.

Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta Ley.

No sería aconsejable que el fondeo del sistema dependiera exclusivamente de tributos como los derechos del comercio exterior, ya que su imposición es facultad del gobierno nacional. Apoyarse principalmente en esta fuente podría acarrear problemas de sostenibilidad futuros (como ocurrió con el FONID cuando se derogó el impuesto sobre los automotores previamente mencionado), ya que la Nación tiene la potestad de decidir unilateralmente sobre esta fuente tributaria y, si bien el Congreso Nacional tiene la potestad constitucional de legislar en materia aduanera, su accionar se ve más limitado en estos casos.

RECUADRO 1. A modo de síntesis

Algunas de las lecciones que deja este proceso es que para hacer realidad un sistema federal integrado de cuidados es importante considerar:

- Concertar criterios mínimos de prestación a garantizar con mejoras progresivas, compartidos por las provincias y municipios.
- Concertar un reparto de responsabilidades para provisionamiento y financiamiento de estas prestaciones que sea sostenible para los diferentes niveles de gobierno, teniendo en cuenta las capacidades fiscales, las desigualdades de los distintos territorios y las características poblacionales específicas que puedan influir en el costo de ellas. Esto puede lograrse mediante indicadores objetivos de cobertura que consideren tanto el financiamiento de los gastos corrientes como el reparto del gasto en infraestructura.

- Incorporar mecanismos que garanticen la suficiencia de los fondos para los objetivos específicos de las políticas y que le impriman previsibilidad a la disponibilidad de esos recursos.
- Contar con fondos de asignación específica para las políticas de cuidados que sean intangibles y fácilmente trazables facilitando los procesos de evaluación del cumplimiento de los compromisos asumidos.
- Para garantizar una mejora en la calidad de la prestación, además de centrarnos en la suficiencia del recurso, se plantea la necesidad de construir indicadores que permitan la evaluación y monitoreo de la calidad de los servicios de cuidado prestados.

Para llevar adelante estos puntos sería conveniente la construcción de un sistema de información integrado que permita la construcción de indicadores, su seguimiento y evaluación con respecto a los objetivos planteados

Por otro lado, al plantear una afectación específica se debe considerar que esto requiere establecer una fecha de vencimiento, por lo que si se desearan financiar gastos corrientes podría imprimir cierta incertidumbre a la hora de decidir o no su continuidad (podría ser un recurso útil, sin embargo, para la afectación de gastos en infraestructura de cuidados que por su naturaleza tiene una duración acotada en el tiempo).

En los siguientes apartados se ahondará en alternativas que permitan materializar la creación de un régimen especial por fuera de la coparticipación federal (Ley 23548) automático y diario como alternativa que se podría fondear a través de diferentes tributos impuestos, tal y cómo se listan a continuación.

Además, se propone la conformación de un Ente Federal de Cuidados, compuesto por el gobierno nacional y subnacionales, que sea responsable de llevar a la práctica los indicadores necesarios para la actualización de los índices de reparto, monitoree la calidad de las prestaciones de cuidado, la ejecución del gasto, entre otras tareas que demande el SIC (como coordinar políticas, asesoramiento, etc.).

1- Crear un impuesto con destino específico a un régimen especial automático y diario para el sistema integral de cuidados

Este nuevo impuesto de recaudación centralizada podría gravar fuentes que impliquen un perjuicio para la sostenibilidad de los cuidados o que tengan un carácter fuertemente redistributivo. Entre el primer grupo podría contarse impuestos a alimentos no saludables o actividades que generen un perjuicio ambiental y degraden las condiciones de vida de la población. En el segundo grupo podrían contarse impuestos que graven a las grandes fortunas que se concentran en el 1 % más rico de la población o instrumentos financieros altamente sofisticados típicamente utilizados por las personas del percentil de más altos ingresos y grandes empresas.

La debilidad de esta propuesta reside en el potencial recaudatorio que tienen los nuevos impuestos. Según datos del Ministerio de Economía, la mayor parte de

la recaudación se logra mediante tributos de larga data como el IVA, el Impuesto a la Ganancias y los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, que en 2020 recaudaron el 6,93 %, el 5,35 % y el 5,63 % del PBI, respectivamente. Por su lado, los impuestos como los que se proponen en el párrafo anterior podrían no tener igual potencia recaudatoria: por ejemplo, en 2020 los impuestos internos unificados llegaron a recaudar el 0,6 % del PBI y el impuesto a los combustibles alcanzó el 0,7 %, mientras que los impuestos a la riqueza lograron recaudar el 0,76 % (cifra récord atribuible a un aumento en las alícuotas del impuesto).

Entre los puntos positivos que se pueden mencionar es que la creación de un nuevo impuesto significa nuevos recursos específicos para nuevas prestaciones, aminorando las dificultades que puede suponer adicionar responsabilidades de gasto sin una nueva fuente de recursos adicional y la conflictividad que supondría que sea alguna de las partes la que resigna los fondos propios.

2- Cambiar la distribución de un impuesto existente que fondee al estado nacional para financiar el sistema integral de cuidados mediante un régimen especial automático y diario

Sobre esta propuesta, lo positivo es que existen antecedentes de cambios en los destinos de los impuestos, como por ejemplo el Impuesto al cheque, cuyo destino cambió. En este caso en particular, el impuesto al cheque creado en 2001 como impuesto de emergencia en su creación se destinaba a la creación de un Fondo de Emergencia Pública que administraba el Poder Ejecutivo nacional con destino a la preservación del crédito público y a la recuperación de la competitividad de la economía. Luego su distribución se modificó, siendo 30 % coparticipable y 70 % con destino al tesoro nacional.

Este primer cambio en la distribución no tuvo conflictividad, ya que el impuesto pasó de ser un impuesto exclusivo de nación a coparticiparse, y de esa manera alcanzó con la voluntad política de ceder recursos del gobierno central.

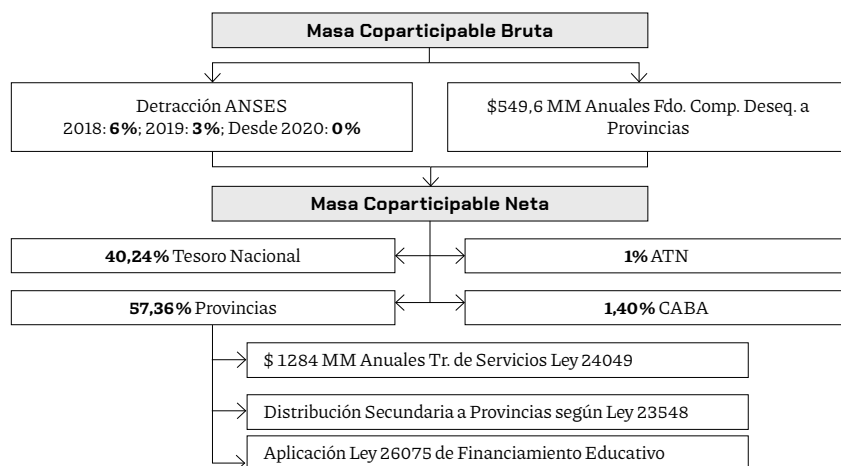
Luego, con el consenso fiscal de 2017, el destino de los fondos recaudados por el impuesto pasó a ser 100 % a ANSES. Es importante mencionar que, al ser un impuesto coparticipable, se necesitó de un consenso fiscal para cambiar su destino. El consenso fiscal incluye al gobierno provincial, a la jefatura de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al gobierno nacional; en él todas las partes deben dialogar para llegar a un acuerdo para realizar cambios de esta índole.

De esta manera queda expuesto que la factibilidad de cambio en los destinos se hace más sencilla cuando de manera unilateral (nación) se decide descentralizar recursos. El impuesto al cheque es el tercer impuesto con mayor caudal de recaudación, (exceptuando los recursos de la seguridad social), por lo que su cambio en la distribución no fue despreciable.

3- Crear un fondo para financiamiento de los cuidados como un nuevo actor de la coparticipación.

Sobre este punto existe un antecedente, que es la detracción de la masa coparticipable neta con destino al financiamiento de ANSES.

Diagrama 1. Extracto laberinto de coparticipación. Año 2021



Fuente: Comisión Federal de Impuestos. Disponible en : <http://www.cfi.gov.ar/Coparticipacion/Laberinto.aspx>

Como se puede observar en el Diagrama 1, el bloque rojo correspondía al 15% de preafectación de la masa coparticipable que se destinó a financiar al ANSES.

En 2015 la Corte Suprema falló a favor de las provincias de San Luis y Santa Fe, sosteniendo que no se había cumplido con el hecho de que las asignaciones específicas de recursos coparticipables deben ser por tiempo determinado y por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Berteza (2006) expone:

Tres elementos o requisitos caracterizan el establecimiento o modificación de una asignación específica de impuestos coparticipables, a tenor de lo establecido en la Constitución Nacional: 1. Tiempo determinado, 2. Ley especial del Congreso de la Nación y 3. Aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Estos requisitos son concurrentes: es decir, no puede faltar ni uno solo de ellos. (p. 2)

En este sentido, agregar un nuevo actor al régimen de coparticipación permite captar fondos de todos los impuestos coparticipables, pero podría generar aversión y litigiosidad si algunos partícipes pierden afluencia de recursos por la nueva manera de distribución.

4- Modificar un impuesto coparticipable existente para financiar el régimen especial automático y diario del SIC

Como se mencionó en el punto 2, es factible, mediante un pacto fiscal, cambiar la afectación de un impuesto coparticipable. En este caso no se afecta a la totalidad de

la masa coparticipable (formada por distintos tributos), sino a una fuente específica. Como en el caso anterior, el esfuerzo se reparte entre la nación y las provincias. En este sentido la factibilidad política de implementar esta opción recae de nuevo en que el reparto de los fondos (impuestos existentes) es un juego de suma cero. Las provincias podrían comprobar si van a recibir más o menos fondos con el cambio de reparto y esto podría atentar contra la factibilidad del nuevo régimen si ocurriese que surjan provincias “ganadoras y perdedoras”.

Además, esta alternativa no resuelve el problema de que si el SIC incluye políticas de gasto incremental, no se destinan recursos incrementales para tal fin. Por lo que, a igual nivel de recaudación, esto implicaría una reasignación de gastos que se dedicaban a otros fines para las nuevas políticas de cuidado. Esto también podría significar una mayor dificultad para encontrar los consensos necesarios para lograr este objetivo, ya que el inciso 3 del artículo 75 de la Constitución impone una mayoría especial distintiva para las leyes que modifiquen asignaciones específicas de recursos coparticipables, debiendo ser aprobadas por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Por último, en este caso al igual que en el anterior, se estaría afectando los fondos destinados a los municipios, ya que en muchas provincias los recursos de la coparticipación federal se coparticipan también entre los municipios.

RECUADRO 2. Pacto fiscal por el Cuidado

Para todas las opciones planteadas (no solo para las que afectan recursos coparticipables) es deseable un Pacto Fiscal, ya que los fondos se distribuirán con destino específico a las políticas de cuidado que puedan ser consensuadas con las provincias.

¿Qué implica un pacto fiscal?

Los pactos fiscales, como las demás creaciones legales del federalismo de concertación, configuran el derecho intrafederal y se incorporan una vez ratificados por las legislaturas al derecho público interno de cada Estado provincial, aunque con la diversa jerarquía que les otorga su condición de ser expresión de la voluntad común de los órganos superiores de nuestra organización constitucional: nación y provincias, y prueba de su categoría singular es que no es posible su derogación unilateral por cualquiera de las partes (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2015).

Incorporación de transferencias no automáticas para el financiamiento

Se propone que el esquema de financiamiento del SIC se construya con el objetivo de achicar las profundas desigualdades que se verifican en Argentina, con base en criterios de solidaridad y eficiencia para la igualación de las prestaciones públicas de cuidado en un marco de responsabilidad fiscal, minimizando los desbalances de las cuentas públicas. Un único mecanismo de financiamiento no bastaría para atender las características diversas de las políticas de cuidado: se conforman de un amplio abanico de dispositivos, que implican gastos corrientes y de capital, destinados a distintas poblaciones, y en donde el financiamiento y provisión es concurrente entre los distintos niveles de gobierno. Por ello se propone la utilización de dos tipos de instrumentos: un régimen especial de distribución de fondos específicos para políticas de cuidado —automático y diario— y el uso de transferencias desde el gobierno central condicionadas y destinadas al cumplimiento de objetivos específicos relacionados con estas políticas en cada territorio ambos administrados por el Ente Federal para los Cuidados.

La utilización de este tipo de instrumentos le aportan flexibilidad al fondeo de las políticas de cuidado pero, en su diseño, afronta el desafío de combinar criterios de eficiencia y criterios de solidaridad que incluso pueden entrar en tensión entre sí. Por ejemplo, las transferencias condicionadas con objetivos específicos obedecen a criterios de eficiencia al fijar metas de políticas de cuidado y monitorear su cumplimiento. Sin embargo, dependiendo del diseño de estas metas, algunas jurisdicciones con déficits en políticas de cuidado podrían quedar excluidas si no cumplen con los requisitos fijados. Por otro lado, pueden obedecer a criterios de solidaridad si se utilizan para acotar las brechas horizontales entre territorios, direccionando recursos hacia aquellas jurisdicciones donde se presentan las mayores necesidades de política de cuidado, pero su conveniencia puede verse limitada ante problemas de falta de transparencia en las decisiones de asignación territorial de dichos recursos.

Posibles criterios de reparto

Las transferencias automáticas y las no automáticas no están exentas de las tensiones entre lo solidario y lo eficiente. Detrás de estas tensiones se encuentra el problema de que las jurisdicciones tienen diferentes capacidades de hacerse de recursos propios y afrontan distintos costos para poder llegar a niveles de servicio equivalentes. El diseño de un mecanismo igualador debe atender a ambos tipos de brechas.

Los motivos por los cuales pueden existir diferencias en la capacidad recaudadora son variados. La cantidad de población, el tamaño de la economía y la capacidad de la agencia tributaria de cada jurisdicción juegan un papel importante al respecto. Las desigualdades en los niveles de ingreso y riqueza de la población también podrían influir ya que a mayor desigualdad más complejo es el proceso recaudatorio en los extremos: para aquellos de altos ingresos se deben afrontar problemas de elusión impositiva y en aquellos segmentos de bajos ingresos los problemas de la economía no registrada y de subsistencia.

Por el lado de los costos, las diferencias pueden darse a raíz de diferencias en el punto de partida (es decir, diferente grado de avance de la cobertura de las políticas de cuidado en los territorios), diferencias en la demanda (no en todas existe la misma cantidad personas destinatarias de las políticas de cuidado), por la dispersión poblacional y las características geográficas en zonas desfavorables que encarecen los costos de provisión.

La información disponible para dar cuenta de las diferencias en la capacidad recaudatoria y los costos diferenciales de cada gobierno subnacional en Argentina en muchos casos no se encuentran disponibles o están desactualizadas. Un ejemplo es que no fue posible relevar el Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita provincial actualizado. Por lo que es preciso avanzar en sistemas de información para la construcción de estos indicadores de manera periódica y que permita su seguimiento. Además, las condiciones pueden ser dinámicas, por lo que es factible que las desigualdades entre las provincias cambien con el tiempo y con la evolución de los indicadores. En ese sentido, sería conveniente permitir que los índices de distribución cambien de acuerdo a ello.

Indicadores a tener en cuenta

Se sugieren una serie de indicadores que pueden resultar de utilidad a la hora de establecer criterios que reflejen las necesidades de fondeo que las políticas de cuidado significarían en cada jurisdicción. Los indicadores que consideramos relevantes dan cuenta de *población dependiente de cuidados*, aquellos que dan cuenta del *alcance de las prestaciones*, los que dan cuenta del *esfuerzo financiero* que realizan las diferentes jurisdicciones y los que dan cuenta de las *características del territorio* y la incidencia de la ruralidad.

1. Distribución de la población objetivo del cuidado

La población objetivo de las políticas de cuidado no está igualmente distribuida en el territorio argentino ni tampoco representa la misma proporción en la estructura poblacional de cada provincia: hay poblaciones más jóvenes, otras más envejecidas, algunas en donde la incidencia de la discapacidad es mayor que otras. A la fecha todavía no se cuenta con datos de un nuevo censo poblacional a raíz de las dificultades que significó la pandemia.

2. Peso de la población objetivo en la población total provincial

La estructura poblacional dentro de cada provincia también condiciona el esfuerzo financiero que deberá destinar cada jurisdicción a las políticas de cuidado. Además, el cuidado de las distintas poblaciones puede tener un costo diferencial.

3. Indicadores sobre la situación de la cobertura en cada grupo poblacional y provincia

Desde dónde se parte también genera brechas entre jurisdicciones por lo que el grado de cobertura ya alcanzado en cada territorio por los dispositivos de cuidado correspondientes a cada grupo es otro factor a tener en cuenta. Otro punto

importante es evaluar si los servicios que existen presentan diferencias significativas entre las jurisdicciones en términos de calidad y de extensión de la atención. Solo por nombrar un ejemplo, la cobertura de escuelas primarias en el país es universal, pero se presentan muchas diferencias entre las escuelas que brindan doble escolaridad y las que no lo hacen. El tiempo y la calidad de la prestación afectan la medida en la cual los hogares pueden efectivamente delegar el cuidado directo en estos dispositivos y las estrategias de cuidado que en cada lugar se puedan materializar.

4. Incidencia de la ruralidad por provincia

Mientras que los gastos corrientes pueden ser más onerosos en zonas rurales o de difícil acceso, en esos lugares la ampliación de la infraestructura no debe enfrentar los problemas de la falta de espacio y densidad poblacional que sí son un desafío en los ámbitos urbanos. La ampliación de la infraestructura que se requiere para extender los cuidados en conglomerados densamente poblados choca con la disponibilidad de terrenos en donde construir. Las características de la densidad poblacional juegan en este punto un rol especial en el éxito de la política y en el esfuerzo financiero requerido para su concreción.

5. Costos- Salarios cuidadores

Las actividades de cuidado son por lo general trabajo intensivas y difícilmente escalables. Por su necesidad de cercanía y contacto con la persona cuidada los y las cuidadoras solo tienen la capacidad de brindar su atención a un número limitado de personas, es decir que no se logran conformar economías de escala y los beneficios marginales de las inversiones son decrecientes. Por ello la provisión pública de calidad es fundamental para fijar estándares e incentivar la inversión en el sector.

El salario bruto nominal, si bien puede ser un buen indicador de la evolución de los salarios intrajurisdicción, no es un indicador tan útil a la hora de la comparación, ya que las brechas pueden tener múltiples orígenes: diferentes condiciones de contratación, distinto poder de negociación de los sindicatos provinciales, diferente costo de vida por jurisdicción (por ejemplo, los pagos extra por zona desfavorable imprimen una gran variabilidad entre regiones).

Un mejor indicador podría ser la cantidad de población objetivo cuidada por cuidador o cuidadora. En teoría esto podría excluir los problemas del corto plazo y de coyuntura, pero no tendría en cuenta las dificultades para que los trabajadores y trabajadoras del cuidado se desplacen por el territorio. El supuesto es que en aquellas jurisdicciones en donde los salarios y las condiciones de contratación sean peores es esperable que haya más personas cuidadas por cuidador/a, ya que sería menos atractivo para las personas dedicarse al rubro y podría escasear la mano de obra. En contraposición, donde las condiciones de contratación y trabajo de cuidado fueran más atractivas habría más oferta de mano de obra y por lo tanto menos personas cuidadas por cuidador/a. Se trata de un supuesto extremadamente simplificador que solo se toma con el fin de poder sugerir un indicador que dé cuenta de la cobertura en términos de personal disponible.

6. Esfuerzo financiero dedicado al cuidado por provincia

En la actualidad no existen indicadores que den cuenta del gasto en cuidado por persona cuidada o el esfuerzo financiero en cuidados dedicado a cada tipo de dispositivo en las distintas jurisdicciones, pero sería un indicador importante a tener en cuenta ya que contempla la capacidad de las diferentes jurisdicciones de hacerse de recursos y destinarlos a este fin.

7. Desigualdades estructurales

Cuál es el punto de partida en vistas del desarrollo económico y social de cada jurisdicción también resulta un parámetro de la capacidad que tiene cada provincia de hacerse de recursos propios para los cuidados. En ese sentido nos parece conveniente avanzar en la elaboración periódica de indicadores como el Producto Bruto Geográfico (PBG) o indicadores de desigualdad como el GINI provincial.

Bibliografía

- AYALA, J., & Bonet, J. (2016). *La brecha fiscal territorial en Colombia*. Banco de la República de Colombia.
- BERTEA, A. O. (2016). *Asignación específica de impuestos coparticipables: ¿Peligra la vigencia del Impuesto al Cheque?* Las 49° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. <http://federalismofiscal.com/wp-content/uploads/2016/10/Asignaciones-especificas.pdf>
- BIRD, R. M. (2001). Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance. In *M. E. Freire y R. E. Stern*. World Bank Institute, Washington.
- CARDINI, A., Guevara, J., & Steinberg, C. (2021). *Mapa de la educación inicial en Argentina: Puntos de partida de una agenda de equidad para la primera infancia*. UNICEF-CIPPEC.
- CETRÁNGOLO, O., & Gatto, F. (2002). *Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28459/1/LCbueR252_es.pdf
- CETRÁNGOLO, O., & Goldschmit, A. (2013). *La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35886-la-descentralizacion-financiamiento-politicas-sociales-eficaces-impactos>
- CETRÁNGOLO, O., & Jiménez, J. P. (diciembre de 2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL*, 84, 118-134. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Federalizacion.pdf>
- CLAUS, A. (2019). La Relación Fiscal-Educativa en Argentina: entre el centralismo de los recursos y el federalismo de los gastos. *FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação*, 9(6), 1-15. <https://www.aacademica.org/agustin.claus/16.pdf>
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2015). Provincia de Santa Fe c/ Estado Nacional s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad. <http://www>

- saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-provincia-santa-fe-estado-nacional-accion-declarativa-inconstitucionalidad-fa15000233-2015-11-24/123456789-332-0005-1ots-eupmocsollaf?
- DIRECCIÓN DE ANÁLISIS DE ENDEUDAMIENTO PROVINCIAL Y FINANZAS MUNICIPALES. (2014). Regímenes provinciales de coparticipación de recursos a los gobiernos locales en Argentina. <https://www.economia.gob.ar/>. https://www.economia.gob.ar/dnap/municipios/documentos/regienes_provinciales_de_coparticipaci%C3%B3n_de_recursos.pdf
- MARZONETTO, G. (2019). *La política de los programas de cuidado infantil en América Latina: Un análisis comparado de Argentina, Chile y Uruguay (2005-2015)*. Universidad Nacional de San Martín. <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/756>
- MORDUCHOWICZ, A. (2019, noviembre). El financiamiento educativo argentino. *Propuesta Educativa*, 52(28), 11-23. <http://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2020/05/PropuestaEducativa52-Dossier-Morduchowicz.pdf>
- OTERO, A., & Iñiguez, A. (2016). *Elementos para una reforma tributaria en la Argentina*. Universidad Nacional de Moreno. <http://repositorio.unm.edu.ar:8080/jspui/bitstream/123456789/96/1/elementos%20reforma%20tributaria%20arg.pdf>
- PORTO, A. (2009). *Federalismo fiscal en la práctica*. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/40537>
- RIVAS, A., & Dorkin, D. (2018). ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina? Documento de trabajo N.º 162. CIPPEC. https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/02/DT-162-EDU-Financiamiento-educativo_2018-01-VF-2.pdf
- RIVAS, A., & Medrazza, F. (2005). *Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación*. CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2013/06/Educacion-Coparticipacion-y-equidad-educativa-Mezzadra-y-Rivas-2005.pdf>
- ROZENGARDT, A. (2020). Análisis comparativos: Lo no Formal en la Atención y Educación de la Primera Infancia. IIEP UNESCO BA. https://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/archivos/TEMPLATE.DPC_%20Primera%20infancia.pdf
- VINOCUR, P., & Mercer, R. (2020). *La primera infancia una prioridad. Informe sobre el sistema de información y monitoreo (SIM) de CDI en la Argentina*. UNICEF-FLACSO. <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/La-primera-infancia-una-prioridad.pdf>

Inclusión Financiera en la Argentina. ¿La bancarización fomenta la inclusión financiera? Análisis sobre las mujeres beneficiarias de AUH

María Sol Regueiro

Introducción

En la Argentina los programas de transferencia condicionadas (PTC) han tomado gran relevancia en las últimas décadas, empezando por el plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002-2005), seguido por el plan Familias por la Inclusión Social (2005-2010) y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009) y el Programa de Ciudadanía Porteña (2005), que continúan en vigencia. Estos se caracterizan por ser programas no contributivos que, con base en el cumplimiento de condicionalidades principalmente dentro del área educativa y de salud, otorgan un pago mensual con el fin de disminuir la desigualdad, fomentar el desarrollo educativo, el cuidado de la salud, la calidad de vida, la inclusión social y el desarrollo humano. Los programas persiguen objetivos tanto de eficiencia como de equidad social, poniendo el foco en proveer ayuda social y reducir la pobreza en el corto plazo mientras, a su vez, buscan fortalecer las bases del desarrollo del capital humano en el largo plazo (Villatoro, 2007).

Estos programas, cuando se implementan a través de transferencias monetarias, otorgan a la persona beneficiaria un mayor grado de libertad en sus decisiones financieras y presentan un menor costo administrativo y transaccional para el Estado en comparación con aquellos programas que realizan transferencia en especies. Ibarrarán *et. al* (2017), en su trabajo para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sostienen que los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) buscan “aliviar la pobreza corriente, apoyando el consumo de los hogares más pobres mediante transferencias otorgadas principalmente a las madres de familia, y contribuir a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza con esquemas de condicionalidades dirigidos a fomentar la acumulación de capital humano entre los niños” (Ibarrán, Medellín, Regalia, y Stampini, 2017).

Sin embargo, la falta de acceso al sistema financiero bancario por parte de las clases sociales más vulnerables se convirtió en un obstáculo para los PTC. La bancarización masiva de quienes perciben el PTC se convirtió en la potencial solución y logró, a su vez, cerrar la brecha de género de acceso al sistema bancario, tal como indica el Informe de inclusión financiera del BCRA para el año 2021¹, siendo que la

1 https://www.bcr.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/IIF_012021.pdf

mayoría de las cuentas se encuentran asociadas al cobro de una pensión, jubilación o programa social y sus beneficiarias tienden a ser mayormente mujeres. Sin embargo, la pandemia ha demostrado recientemente que los niveles de bancarización no son suficientes en la Argentina y que queda un largo recorrido en el camino de la inclusión financiera. Como consecuencia de la crisis que impulsó la llegada del covid-19 a partir del año 2020, el gobierno argentino decidió implementar el pago del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) en ese mismo año. El principal problema para llevar a cabo esta política de transferencia monetaria de ingresos fue que el 46 % de las personas que se encontraban registradas en el programa no poseían una cuenta bancaria, según el Informe de Inclusión Financiera de noviembre 2020². Esto demuestra que todavía existe un alto porcentaje de la población que no se encuentra incluida dentro del sistema bancario formal.

Si buscamos analizar los hábitos y consumos de la población argentina con respecto a los productos y servicios financieros para transacciones diarias, encontraremos que en lo que respecta a las formas de pago la utilización de estos servicios se correlaciona parcialmente con el acceso al sistema bancario. Según la ENGHO³ (2017-2018) el 69,3 % de los gastos de los hogares se realizan en efectivo, mientras que solo el 19,5 % se realizan con tarjetas de crédito y/o débito. Lo que, *a priori*, nos daría un indicio de que la pertenencia al sistema financiero formal, por ejemplo a través de la tenencia de una caja de ahorro, no impulsa por sí mismo el consumo de servicios financieros o su utilización de forma regular.

En la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (2020-2023), el Ministerio de Economía de la República Argentina toma la definición de *inclusión financiera* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo que sostiene que es entendida como el proceso de promoción de un acceso asequible a una amplia gama de servicios y productos financieros regulados y la ampliación de su uso hacia todos los segmentos de la sociedad, incluyendo actividades de sensibilización y educación financiera. Según lo expuesto anteriormente, el presente trabajo se propone poner en cuestión si la bancarización es un medio efectivo por sí mismo para fomentar y garantizar la inclusión financiera de los grupos más vulnerables en Argentina, a partir del análisis del caso de las receptoras de una política de transferencia de ingresos como la Asignación Universal por Hijo (AUH). A su vez, buscaremos indagar en los programas de inclusión y educación financiera existentes y en el abordaje de esta problemática desde las propias políticas sociales, y su relación con las necesidades existentes del grupo de estudio. Para esto, concentramos el análisis en mujeres receptoras de la AUH, dado que representan cerca del 94 % de la población total de personas beneficiarias del programa.

Una hipótesis que atraviesa este trabajo es que la bancarización en sí misma no fomenta la inclusión financiera, ya que una mayor bancarización (en este caso, a través de la tenencia de cajas de ahorro para el cobro de PTC) sin programas de

2 https://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/IIF_0220.pdf

3 Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHO) para el período 2017-2018. https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/engho_2017_2018_informe_gastos.pdf

educación financiera adecuados y de alto alcance social derivarán en resultados ineficientes. Entendemos como resultados eficientes en cuanto a la inclusión y educación financiera aquellos programas y políticas que permitan a los agentes no solo establecer relaciones con el sistema financiero formal, sino que provean a las personas usuarias un mayor entendimiento de la gama de servicios y productos disponibles, sus usos y costos a fin de garantizar una verdadera inclusión financiera. A su vez, los programas deberán fomentar la creación de relaciones de largo plazo entre el sistema financiero formal y quien lo utiliza.

En línea con esto, argumentamos por qué consideramos, con base en los datos obtenidos, que los hábitos de consumo de servicios financieros de las receptoras de planes de ayuda social (en este caso AUH) no demuestran un mayor grado de inclusión financiera a partir de la bancarización y que, en muchas situaciones, las mujeres son excluidas del sistema financiero formal a causa de la falta de conocimiento o de malas experiencias. Finalmente, por medio de la comparación entre la información obtenida durante el trabajo de campo y la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera mostraremos que este presenta una brecha entre el objetivo que se propone alcanzar en cuanto a la inclusión de las clases sociales más precarizadas o grupos vulnerados en el sistema financiero y las necesidades efectivas de estos grupos sociales.

El trabajo se enfocará en analizar el objeto de estudio desde la perspectiva de la economía feminista, tomando en consideración que la mayor parte de las beneficiarias de los PTC son mujeres. A su vez, como veremos más adelante, la inclusión financiera toma un rol relevante para el desarrollo productivo y territorial, debido a que se ha convertido en una herramienta para fomentar el desarrollo de los sectores productivos más vulnerables.

Objetivos

El objetivo general de este trabajo será estudiar la inclusión financiera en sectores populares a partir de las acciones de bancarización desplegadas por el Estado para el cobro de los PTC, tomando como caso de estudio a las mujeres receptoras de AUH. Para profundizar en el tema, se buscará como primer objetivo específico caracterizar los consumos de servicios financieros de esta población según el conocimiento que posean sobre el sector financiero formal, el uso regular (o su ausencia) de servicios o instrumentos bancarios, la experiencia y acceso que poseen en cuanto a estos productos, y su relación con la toma de deuda y crédito dentro del sistema financiero formal.

De acuerdo con la información obtenida durante el proceso investigativo y el trabajo de campo, analizaremos como un segundo objetivo específico las vinculaciones y brechas entre estos hábitos de consumo de servicios financieros y los objetivos planteados en la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (2020-2023), a fin de identificar las distancias entre las necesidades de la población de estudio y las políticas existentes propuestas por el Ministerio de Economía de la República Argentina para sectores vulnerables. Finalmente, para concluir el trabajo, un objetivo final

consiste en identificar los principales lineamientos para una política de inclusión financiera que busque mayor alcance y efectividad con base en las necesidades del grupo de estudio para no solo mejorar los indicadores de inclusión financiera para los sectores vulnerables, sino para promover la eficiencia de las políticas públicas en la materia.

Metodología

La principal metodología utilizada en este trabajo será la investigación cualitativa. Se retomaron, en primer lugar, un conjunto de publicaciones y trabajos investigativos de organizaciones internacionales, así como también provenientes de otras fuentes tales como informes y publicaciones de diversos autores y autoras que han estudiado la Inclusión Financiera, los programas de transferencias condicionadas y el caso argentino en particular desde múltiples perspectivas. A partir de esta revisión bibliográfica se construyó el marco teórico y se indagó en antecedentes valiosos para el análisis.

Partiendo de los objetivos previamente detallados, con el fin de caracterizar los hábitos de consumo de servicios financieros por parte de la población de estudio, se realizaron entrevistas semiestructuradas a mujeres receptoras de AUH residentes en el municipio de Quilmes, junto con el acompañamiento y soporte de IDEAL, el Instituto de Estudio y Administración Local de Quilmes. Complementamos la información obtenida a partir de este trabajo de campo en territorio con fuentes secundarias derivadas principalmente de organismos estatales como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el Banco Central de la República Argentina (BCRA). A fin de complementar y enriquecer la investigación, se realizó un análisis de normativa estatal en torno a la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (2020-2023), en función del desarrollo del segundo objetivo específico propuesto. Todas estas investigaciones y el trabajo de campo se realizaron adoptando una perspectiva de género como enfoque transversal para el análisis.

Marco teórico

En esta sección expondremos, con base en investigaciones y trabajos existentes, los principales conceptos y enfoques que se abordan con el objetivo de introducir el caso de estudio y, a la vez, recuperar los antecedentes relevantes para establecer las bases necesarias que permitan el entendimiento del objeto de estudio. Explicaremos qué se entiende por *inclusión financiera* según diversas definiciones a fin de determinar dimensiones de análisis para el objetivo de estudio central de este trabajo, junto con un recorrido histórico respecto de la evolución del concepto desde su surgimiento. Expondremos también en detalle qué son los programas de transferencias condicionadas, sus objetivos y su vínculo con la pobreza y la política pública. En particular, explicaremos qué es la Asignación Universal por Hijo. Finalmente,

abordaremos los conceptos de *sistema financiero formal e informal, bancarización y educación financiera*.

Inclusión Financiera

El Ministerio de Economía de la República Argentina, en la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2020-2023, toma la definición de *Inclusión Financiera* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual sostiene lo siguiente:

[Inclusión financiera] es el proceso de promoción de un acceso asequible, oportuno y adecuado a una amplia gama de servicios y productos financieros regulados y la ampliación de su uso hacia todos los segmentos de la sociedad mediante la aplicación de enfoques innovadores hechos a la medida, incluyendo actividades de sensibilización y educación financiera con el objetivo de promover tanto el bienestar financiero como la inclusión económica y social.

Por su parte, Caldentey y Tittleman, en su trabajo para la CEPAL (2018), proponen lo que consideramos la definición más amplia de *inclusión financiera*, en la cual sostienen:

La inclusión financiera tiene tres dimensiones: acceso, uso y calidad. El acceso significa la posibilidad de usar los servicios y los productos de las instituciones del sistema financiero formal o la facilidad con la cual los individuos pueden acceder a los servicios y productos financieros disponibles en las instituciones formales. El uso se refiere a la utilización efectiva de los productos financieros, en cuanto a regularidad y frecuencia, así como también al objetivo con el que se usa el sistema financiero. Finalmente, la calidad se especifica en términos de las características del acceso y el uso (calidad y efectividad). Esto incluye una variedad de temas, como la adaptabilidad del producto a las necesidades del cliente, la variedad de los servicios financieros, la regulación y la supervisión de los productos, y la regulación y la protección del consumidor, entre otros.

Este trabajo indaga en estas dimensiones destacadas por los autores. En cuanto al acceso, el reporte de Indicadores de Inclusión Financiera del Banco Central de la República Argentina indica que los puntos de acceso a servicios financieros, cada 10 000 personas adultas en febrero de 2021, fue de 7,9 para la provincia de Formosa, siendo la que registró menores valores a nivel país, mientras que para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue de 27,1, siendo aquella con mayores puntos de acceso. La provincia de Buenos Aires, donde centraremos nuestro estudio, presenta 10,9 puntos de acceso a servicios financieros cada 10 000 personas adultas en el período previamente mencionado, siendo el promedio a nivel país de 12,6 puntos.

Esto evidencia la gran brecha entre las provincias debido a las heterogeneidades y desigualdades existentes entre cada una de ellas.

En cuanto al uso y los hábitos de consumo de servicios financieros, la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (2017-2018) muestra que, del total de los hogares encuestados, el 69,3 % del gasto total en consumo se realizó en efectivo, mientras que solo el 19,5 % correspondió a pagos con tarjeta de débito y crédito, como mencionamos previamente.

Finalmente, lo que buscamos poner en el foco de este trabajo es la calidad y la profundidad de la inclusión financiera. Al preguntarnos si la bancarización es un medio eficiente para fomentar la inclusión financiera en Argentina, ponemos en el centro del estudio, como bien mencionan los autores, la adaptabilidad del producto a las necesidades del cliente. Consideraremos que un proceso eficiente de inclusión financiera no solo ayuda al usuario a establecer una relación con el sistema financiero formal, sino que debe promover el entendimiento de los productos y servicios, la relación costo-beneficio para cada uno de ellos y profundizar la relación entre las personas usuarias y el banco o entidad financiera. Para esto, y tal como mencionamos anteriormente, reduciremos la población de análisis a aquellas mujeres que sean residentes del municipio de Quilmes y perceptoras de la AUH. Si bien existe una fuerte carencia de estadísticas sobre inclusión financiera para la población perceptora de programas de asistencia social, el informe de inclusión financiera del BCRA del año 2020 detalla que, aunque el medio de pago predominante sea el efectivo para todos los hogares, aquellos que poseen mujeres como jefa de hogar utilizan en menor proporción los medios de pago electrónico que aquellos que tienen hombres como jefe de hogar, sobre todo en los quintiles de menores ingresos. Sin embargo, el acceso a cuentas bancarias no presenta una brecha significativa por género en la Argentina, efecto que puede atribuirse en parte a la bancarización de las mujeres para realizar el cobro de planes de transferencia de ayuda social, tal como detalla el Informe de Inclusión Financiera del BCRA para el año 2020.

Evolución histórica del concepto

El concepto *Inclusión Financiera* ha tomado mayor relevancia desde comienzos del siglo XXI. Junto con el desarrollo exponencial del sistema financiero a causa de la tecnología del nuevo siglo y la banca moderna, la inclusión financiera se ubicó en el centro de atención para los distintos hacedores de política y organismos internacionales. Impulsada por la crisis del 2008, la inclusión financiera se convirtió en una herramienta para fomentar el desarrollo de los sectores productivos más vulnerables a través de microcréditos, intentó expandir el acceso al sistema financiero formal para aquellas personas aisladas de los grandes centros financieros y, según las teorías que afirmaban los beneficios de la inclusión financiera para mejorar el acceso y calidad de vida, se comenzaron a implementar políticas públicas con este objetivo (Olloqui, Andrade y Herrera, BID, 2015).

A partir de la crisis de las hipotecas *subprime* en 2007, se creó la AFI (Alliance for Financial Inclusion) en el año 2008. Este organismo es una alianza de políticas de inclusión financiera con el objetivo de su promoción a nivel nacional,

regional e internacional. Posteriormente, durante el año 2010, se creó el GPFI (Global Partnership for Financial Inclusion), organización perteneciente al G20 que busca reconocer la inclusión financiera como uno de los principales pilares de la agenda global de desarrollo. Es desde entonces que múltiples organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, la ONU, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, entre otros, han creado departamentos que se concentran específicamente en el estudio del rol e impacto de la inclusión financiera en las economías locales e internacionales.

En la actualidad, se ha demostrado que existen múltiples beneficios derivados de fomentar la inclusión financiera. Entre ellos, varios estudios evidenciaron la relación positiva entre la inclusión financiera y el crecimiento económico, dado que un mayor acceso a servicios financieros y al crédito otorgado a segmentos de menores ingresos reduce la desigualdad, la pobreza y la vulnerabilidad, entre otros (BID, 2015). Olloqui, Andrade y Herrera (2015), en su trabajo para el BID Inclusión financiera en América Latina y el Caribe, sostienen que uno de los principales objetivos de la inclusión financiera es proveer las herramientas necesarias para que sectores vulnerables puedan, de forma más efectiva, tener acceso a diversos activos, poder suavizar el consumo y gestionar los riesgos a través de los servicios que ofrece el sistema bancario formal a fin de mantener medios de subsistencia. Sin embargo, esto deja de lado una cuestión fundamental para el análisis de la inclusión financiera en grupos vulnerables y principalmente en América Latina: ¿es esto lo que los sectores más precarizados de nuestra sociedad realmente necesitan?

Durante los últimos años se ha incorporado al análisis el enfoque de capacidades financieras. Martínez y Reséndiz (2021) profundizan este concepto y señalan que para proponer una definición amplia del enfoque de capacidades financieras hay que analizar la relación entre educación financiera y las habilidades existentes en cuanto al acceso a productos y servicios financieros. Dentro de los distintos tipos de capacidades, encontramos aquellas consideradas internas, tales como los conocimientos adquiridos, y aquellas externas, entre las cuales se encuentran las oportunidades disponibles para interactuar con el sistema financiero. Finalmente, este enfoque define tres categorías de limitaciones frente al acceso de servicios financieros: geográficas, socioeconómicas y de oportunidad.

Asignación Universal por Hijo

La Asignación Universal por Hijo (AUH) es un programa de transferencia de ingresos condicionada creada en el año 2009 a través del Decreto 1602/09, con el fin de ampliar el alcance de las asignaciones familiares a sectores que hasta el momento habían estado relegados⁴. El programa es no contributivo y de carácter mensual. La AUH busca no solo mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales más relegados, sino hacer foco particularmente en los niños, niñas y adolescentes (NNYA) menores de 18 años (o sin límite etario en el caso de personas con discapacidad)

4 www.argentina.gob.ar/sites/default/files/analisis_de_titulares_de_auh_0.pdf

cuyos padres y/o madres se encuentren desocupados, formen parte de la economía informal, sean trabajadoras de casas particulares o monotributistas sociales. El programa es de escala nacional y se encuentra financiado por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino. Se lo considera un programa de transferencia de ingresos condicionada porque las personas beneficiarias reciben el 80 % del monto estipulado para el pago mensual a través de transferencias bancarias a la cuenta que el Estado le otorgue para el cobro. El 20 % restante podrán cobrarlo una vez que la persona acredite el cumplimiento de ciertas condicionalidades. Se requiere acreditar a través de la Libreta de Asignación Universal la asistencia a un establecimiento escolar registrado para aquellos NNYA de entre 5 y 18 años y, a su vez, un esquema de vacunación completo (o en progreso, dependiendo de la edad del NNYA), junto con los controles de salud correspondientes completos. En caso de no cumplir las condicionalidades, se podría retener el 20 % o incluso, frente al reiterado incumplimiento de las condicionalidades, la persona beneficiaria podría ver suspendido totalmente el pago de la AUH.

El informe de la Dirección Estudios de la Seguridad Social de la ANSES de junio 2019⁵ expone, con la información obtenida a través de microdatos de encuestas como la EPH y la ENGO, que el 94 % de las titulares de AUH eran mujeres. A su vez, es importante resaltar que la asignación la percibe en todos los casos como beneficiaria la madre de los/as NNYA, excepto en aquellos casos en los que es explícitamente solicitado por el padre. Podemos encontrar en este reporte también que el 58 % de las titulares del beneficio tienen entre 20 y 34 años, un 35 % entre 35 y 49, y un 3 % es madre adolescente de entre 15 y 19 años. Del total de titulares, el 81 % cobra AUH como titulares de uno o dos NNYA.

Como mencionamos previamente, las relaciones de quienes son titulares del programa con el mercado laboral toma importancia al momento de definir la aplicabilidad del cobro del beneficio. Del total de la población titular de AUH, el 90 % son titulares inactivos/as, desocupados/as o trabajadores/as informales. Si complementamos esta información con el hecho de que, según los datos obtenidos de la ENGO (2017-2018), el cobro de AUH se concentra en el primer y segundo decil poblacionales, representando a más del 60 % de las personas titulares, se evidencia la vulnerabilidad y precarización de este grupo poblacional. Del Informe de Inclusión Financiera del BCRA (2020) observamos que del primer quintil el 46 % recibe AUH y AUE (Asignación Universal por Embarazo), mientras que del segundo quintil el 20 % recibe AUH y AUE.

En cuanto al fin y objetivo de los programas de transferencias monetarias condicionadas, tal como es el caso de la AUH, buscan proveer un ingreso adicional a los hogares más vulnerables para generar un impacto positivo en la pobreza de corto plazo y, a través de las condicionalidades, mejorar la calidad de vida y desarrollo humano en el largo plazo.

Sojo (2017) sostiene, en línea con lo planteado por Villatoro (2007), que el carácter multidimensional de la pobreza requiere de políticas integrales y de intervención

5 Ver nota al pie número 3.

multidisciplinaria. Es aquí donde el rol de la política pública y de asistencia social se ubica en el foco de estudio y donde el entendimiento de las necesidades de cada grupo poblacional, según sus características —entiéndanse sus hábitos de consumo, culturales, sociales y económicos, así como también su posicionamiento relativo dentro de la estructura socioeconómica del país—, toma relevancia al momento de la estructuración de las políticas públicas que impactarán en el presente y futuro de cada grupo.

Aunque el programa ha generado una mejora en los ingresos de los hogares titulares de AUH y existen datos que confirman mejores indicadores en cuanto a la asistencia escolar y cumplimiento de las condicionalidades, tanto en materia de educación como de salud, los criterios de exclusión y penalización existentes podrían generar una situación de doble precarización. La exclusión permanente, los requisitos para extranjeros, la discriminación del programa de aquellos niños, niñas y adolescentes de los que se disponen datos de un solo progenitor/a, entre otros, se presentan en la actualidad como barreras para obtener una mayor cobertura a nivel nacional.

Elegimos la AUH como objeto central de estudio debido a la amplia trayectoria del programa, lo cual nos permite obtener una mayor cantidad de datos, así como información histórica y a nivel nacional de las personas beneficiarias. A su vez, el cobro se encuentra en su mayoría asignado a mujeres, lo cual ayuda a segmentar a un sector poblacional que se encuentra expulsado en la mayoría de las veces, no solo del mercado laboral, sino también porque debido a la falta de generación de ingresos propios se encuentra aislado del sistema financiero.

Sistema financiero formal e informal

Nos parece relevante en relación con el objeto de estudio exponer la diferencia entre lo que se considera el sistema financiero formal y el sistema financiero informal. Esto se debe principalmente a que el objeto de análisis de este trabajo se centra en la relación del grupo de estudio con el sistema financiero formal, toda vez que la asignación de un programa social les otorga el alta de un producto bancario. A su vez, es primordial esclarecer la diferencia entre estos dos sectores, debido a que el grupo de estudio se caracteriza por formar parte principalmente del mercado laboral informal o, en muchos casos, por encontrarse desempleadas. Esto deriva en falta de oportunidades para el acceso al sistema bancario formal y el establecimiento de relaciones con el sistema financiero informal.

Por lo tanto, entendemos al *sistema financiero formal* como aquel que se compone por instituciones financieras reguladas por organismos gubernamentales. En el caso argentino, el principal regulador es el Banco Central de la República Argentina, seguido por la Comisión Nacional de Valores y la Unidad de Información Financiera. Por lo contrario, aquellas entidades financieras que no se encuentren reguladas y supervisadas por estos organismos serán consideradas parte del sector financiero informal.

Bancarización

A nivel nacional, el Banco Central de la República Argentina (BCRA)⁶ entiende por *bancarización* al acceso y utilización de los servicios financieros en general y bancarios en particular. A su vez, señala la dificultad en la medición del acceso a los servicios bancarios y detalla que estos deben estar disponibles cuando la persona usuaria lo desee, deben ser diseñados para necesidades específicas a precios accesibles, y también debe tener beneficios para los proveedores de estos servicios con el fin de ser redituables.

Por su parte, Roa y Mejía (2008) definen *bancarización* como el acceso y tenencia de servicios y productos financieros, haciendo la distinción de que estos productos deben pertenecer al sistema financiero formal. Sin embargo, para proveer una mirada más amplia sobre el concepto, tomaremos la definición propuesta por Morales y Yáñez (2006), quienes exponen:

[...] El concepto de *bancarización* involucra el establecimiento de relaciones de largo plazo entre usuarios e intermediarios financieros. En este sentido no constituye bancarización el acceso puntual de un grupo de usuarios a un determinado tipo de servicios.

Añadiremos a esta definición que solo consideraremos como parte del proceso de bancarización a aquellos productos y servicios otorgados por el sistema financiero formal.

Para complementar e incorporar una dimensión temporal a la definición, para este trabajo consideraremos como el proceso de “bancarización inicial” al momento en el cual un individuo recibe o da de alta por primera vez un producto dentro del sistema financiero formal, siendo en la mayoría de los casos el alta de una caja de ahorro vinculada a una tarjeta de débito. Esto nos permitirá evaluar los motivos por los cuales el grupo de estudio se bancariza en primera instancia.

Educación Financiera

Respecto de la educación financiera, tomaremos la definición propuesta por la INFE (International Gateway for Financial Education) de la OCDE (2005), quien define a la educación financiera como:

[...] El proceso por el cual los consumidores/inversores financieros mejoran su comprensión de los productos, conceptos y riesgos financieros y, a través de la información, la instrucción y/o el asesoramiento objetivo, desarrollan las habilidades y la confianza para ser más conscientes de los riesgos y las oportunidades financieras, para tomar decisiones con conocimiento de causa, para

6 https://www.bcra.gob.ar/pdfs/investigaciones/60_anastasi.pdf

saber dónde acudir en busca de ayuda y para tomar otras medidas eficaces para mejorar su bienestar financiero.

A su vez el organismo, en su publicación Recomendación sobre los principios y las buenas prácticas en materia de educación y sensibilización financiera (2020), sostiene que, al momento de diseñar programas de educación financiera, deben tener como objetivo satisfacer las necesidades de la población objetivo a la que está dirigido. Esto conlleva implícito que el proceso de educación financiera debería diferenciarse según el nivel previo de conocimiento sobre el sistema financiero y de mercados, así como centrarse en los servicios demandados por estos sectores.

Estado del arte

En línea con el objeto de estudio de este trabajo, una de las investigaciones previas más significativas puede ser el trabajo de Maldonado *et al.* (2011), donde buscan estudiar el rol de las transferencias condicionadas en la inclusión financiera focalizada en los sectores poblacionales más pobres de América Latina.

Dada la relevancia que han tomado los programas de transferencias condicionadas en la región y la rapidez con la que este tipo de política de ayuda social se ha expandido por toda Latinoamérica dada su efectividad, en ese trabajo se señala la potencialidad que estos programas tienen, de la mano del sistema financiero formal, para aliviar la pobreza y fomentar no solo el desarrollo del capital humano, sino también un alto potencial para integrar a los sectores altamente vulnerables que suelen encontrarse aislados y discriminados por el sistema financiero.

Martínez y Reséndiz (2021) estudiaron la discriminación financiera para el caso mexicano y afirman que la exclusión del sistema financiero por cuestiones raciales, de género, edad, discapacidades, condición social, económica, apariencia física, características genéticas, situación migratoria, entre otros, reproduce estereotipos y perpetúa la discriminación estructural y que, por medio de la institucionalización de prácticas discriminatorias, excluyen a determinados grupos sociales de manera reiterada.

Para analizar la potencialidad de estas políticas, Roa y Mejía (2018) estudian en parte de su trabajo cómo las políticas destinadas a promover la inclusión financiera y la educación financiera impulsan el crecimiento económico y la igualdad social, dada la relación positiva que existe entre la inclusión financiera y la estabilidad financiera, el crecimiento económico, la equidad y la reducción de la pobreza. Estas afirmaciones fueron previamente expuestas por Hannig (2013), director ejecutivo del AFI (Alliance for Financial Inclusion). Incluso, Hannig expuso en ese mismo año que en las últimas décadas la inclusión financiera se ha ubicado en la agenda de múltiples bancos centrales, principalmente de América Latina. En este mismo artículo, Hannig menciona que un informe del Banco Mundial mostró que un aumento del 10 % en las tasas de inclusión financiera puede aumentar la cantidad de nuevas empresas en un 5 %, el empleo en un 7 % y el crecimiento anual del PBI en un 3 %.

Para demostrar la relación entre inclusión financiera y desarrollo, Sarma y Pais (2008) obtuvieron evidencia empírica de que el ingreso medido por el PBI per cápita es un factor importante para explicar el nivel de inclusión financiera en un país. Incluso, demostraron que la desigualdad de ingresos, la alfabetización, conectividad y la información son factores relevantes al momento de medir el nivel de inclusión financiera de un país. Pudieron concluir de esta forma que el nivel de inclusión financiera es un reflejo de la exclusión social.

Ibarrarán *et al.* (2017) señalan que la población objetivo de los programas de transferencias condicionadas suele ser a su vez la población objetivo en los planes de política pública en búsqueda de una mayor inclusión financiera, por la complementariedad de los objetivos perseguidos por los programas de transferencias condicionadas y los planes de inclusión financiera.

A su vez, la falta de crédito dentro de un marco legal regulado y el desconocimiento de los productos ofrecidos por el sistema financiero afectan a la economía en su totalidad. En relación con esto, Samaniego y Tejerina (2010) señalan múltiples investigaciones y trabajos del BID y CEPAL que demuestran los efectos positivos de la inclusión financiera en el bienestar a través de mayores ahorros, acceso al crédito y seguros, entre otros. Por su parte, Barajas, Beck y Belhaj (2020) señalan para el caso argentino que el plan Jefes y Jefas de hogar (2002) ayudó a las personas beneficiarias a desarrollar un historial de pagos y transacciones, lo que a futuro permitió generar un historial financiero para la solicitud de créditos. Incluso, desde una perspectiva institucional, la bancarización de las transacciones de programas de transferencias condicionadas ayudó a reducir los pagos ilícitos y la corrupción, dada la informalidad del pago en efectivo previo a la bancarización del programa.

Un dato importante que señalan los autores, y que se encuentra correlacionado con nuestros hallazgos durante el trabajo de campo, es que no todos los sectores sociales demandarán los mismos servicios financieros y que muchos sectores sociales se autoexcluyen del consumo de ciertos productos financieros. En línea con esto, aquellos individuos con un mayor grado de educación financiera se autoexcluyen al no demandar productos que saben que no les resultará beneficioso para su economía. Es por ejemplo el caso de sectores de bajos ingresos que no solicitan tarjetas de crédito para evitar que su nivel de endeudamiento sea mayor a su capacidad de pago. Sin embargo, este escenario coexiste con la exclusión involuntaria.

En cuanto a la perspectiva de género, como se ha mencionado anteriormente, la mayoría de las beneficiarias de los programas de transferencias en toda América Latina son mujeres. Rodríguez Enríquez (2011) sostiene que el hecho de que un programa esté dirigido a las mujeres no implica que tenga incorporado un enfoque de género ni garantiza que contribuya a la promoción de los derechos de las mujeres y a la igualdad de género. En efecto, este beneficio no se les otorga a estas mujeres por su género en sí, sino por su rol de madre/tutora de los niños, niñas y/o adolescentes que poseen el derecho al beneficio, el cual es canalizado mediante ellas como titulares del cobro. Esto reivindica el rol "natural" de la mujer como cuidadora subordinada a la existencia y supervivencia de sus hijos e hijas. Sin embargo, el ingreso derivado del programa de transferencias condicionadas otorga cierta autonomía a las mujeres,

principalmente a aquellas que se encuentran excluidas del mercado laboral debido a su rol de cuidadoras en el hogar. Este dinero percibido a través de los PTC, del cual de otra forma carecería, otorga no solo estabilidad, sino también previsibilidad en la situación económica del grupo familiar, garantizando un ingreso mínimo mensual para cubrir algunas de las necesidades básicas.

A partir de lo expuesto, consideramos necesario profundizar la investigación sobre el vínculo de las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables y receptoras de programas sociales con los lineamientos básicos de la inclusión financiera.

Dimensiones de la Inclusión Financiera: análisis a partir del estudio de caso

Con base en las indagaciones conceptuales y de antecedentes presentadas en las secciones anteriores, así como también en los datos obtenidos de fuentes públicas difundidas por entidades gubernamentales y los resultados derivados del trabajo de campo realizado a partir de las entrevistas semiestructuradas, definimos 4 dimensiones de análisis con el fin de evaluar el alcance y modalidades de inclusión financiera, educación financiera y la relación que la población estudiada entabla con el sistema financiero formal e informal, a través de diferentes servicios e instrumentos. De este modo, el presente apartado aborda el análisis de las siguientes dimensiones:

1. Consumo de servicios financieros;
2. Acceso y experiencia;
3. Educación financiera y conocimiento;
4. Deuda y acceso al crédito.

En cuanto al *consumo de servicios financieros*, buscaremos entender cuáles son los productos financieros demandados y cuál es el uso regular que las personas usuarias les otorgan a estos productos.

En la dimensión de *acceso y experiencia* analizaremos los factores que hacen a la accesibilidad de los servicios financieros, como la cercanía a sucursales o puntos de acceso a las instituciones financieras formales y los medios de transporte utilizados para acceder a ellos. A su vez, tomará relevancia la experiencia en cuanto al consumo de los servicios financieros y la relación con la entidad financiera en sí, factores que construyen también la accesibilidad y utilización de los servicios.

En cuanto a la *educación financiera y el conocimiento*, consideramos que es importante entender el origen de los conocimientos adquiridos por parte de las personas usuarias para operar con y dentro del sistema financiero. Incluso, analizaremos si los agentes demandan mayor capacitación.

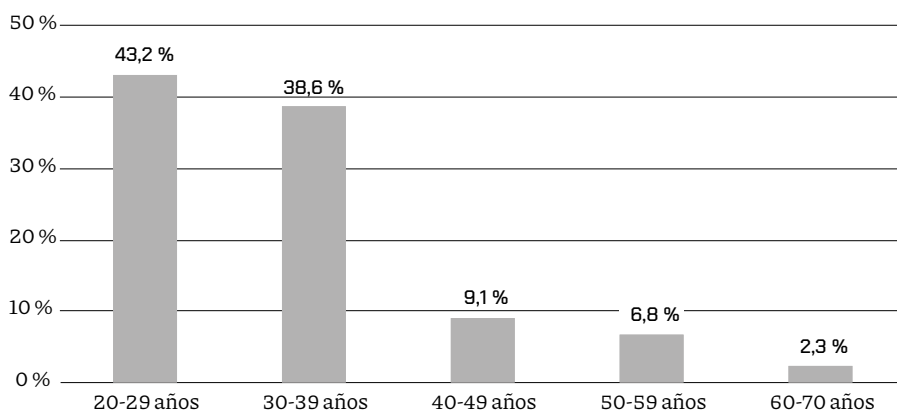
Finalmente, en el área de *deuda y acceso al crédito* el objetivo será analizar la relación del grupo en estudio con el sistema de préstamos y crediticio —tanto dentro del sector financiero formal como del sistema financiero informal—, el historial de

pagos y la experiencia que deriva de adquirir un producto financiero que conlleva mayores riesgos operacionales que un producto convencional como la caja de ahorro. Esto, a su vez, se vuelve relevante para entender la profundidad de la relación entre las personas usuarias y el sistema financiero, ya que para garantizar la inclusión financiera es necesario expandir el consumo de servicios financieros a diversos productos y servicios con el fin de buscar establecer una relación de largo plazo.

Durante el trabajo de campo se realizaron un total de 45 entrevistas en el barrio de Bernal, partido de Quilmes, en la provincia de Buenos Aires, cuyos resultados serán expuestos a continuación y en relación con las dimensiones previamente detalladas. Todas las personas entrevistadas son mujeres beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo (AUH), lo que indica que todas ellas tienen a cargo tareas de cuidado, más allá de la situación laboral declarada.

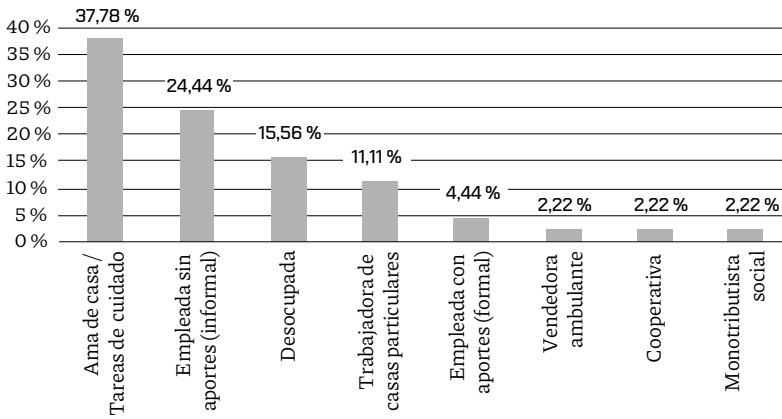
En cuanto a la caracterización de la población entrevistada, tal como se puede observar en el Gráfico 1, más del 80 % de las mujeres tienen entre 20 y 39 años. En el Gráfico 2 se puede observar en lo que respecta a la situación laboral de cada una de ellas que el 37,78 % son amas de casa o se dedican a tareas de cuidado dentro de su propio hogar, es decir, que no registran ingresos laborales, seguido por aquellas que son empleadas informales, que representan el 24,44 % de la muestra, y luego aquellas que se encuentran desocupadas, representando el 15,56 % del total entrevistado, y el 11,11 % de ellas son trabajadoras de casas particulares. Entre las ocupaciones, y con menor grado de representatividad dentro de la muestra, encontramos a las empleadas registradas, empleadas de cooperativas, vendedoras ambulantes y aquellas registradas como monotributistas sociales.

Gráfico 1. Edad de la población entrevistada



Fuente: elaboración propia con base en entrevistas

Gráfico 2. Situación laboral de la población entrevistada



Fuente: elaboración propia con base en entrevistas

Consumo de servicios financieros

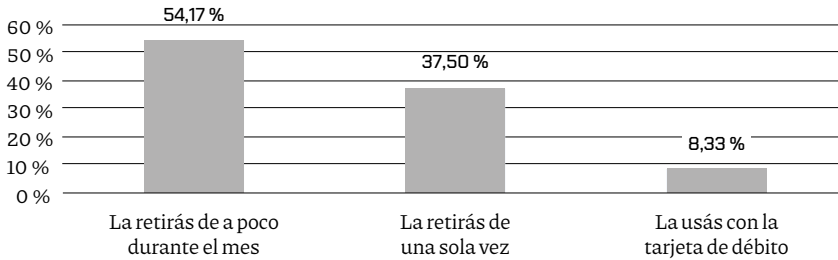
Tal como se ha mencionado previamente, la dimensión de consumo de servicios financieros busca analizar la relación de las personas usuarias con los productos financieros utilizados y el uso regular que se les otorga, excluyendo aquellos productos y servicios relacionados al mercado de créditos y préstamos. Para esto consideramos esencial en primera instancia entender cómo se estableció la relación con el sistema financiero formal, o lo que previamente definimos como *proceso de bancarización inicial*⁷. Le preguntamos a la población entrevistada si su primera caja de ahorro la obtuvieron con el propósito de percibir el cobro de un programa o asignación social o si la apertura había sido para otros fines. El 80 % de ellas respondió que obtuvieron su primera caja de ahorro como beneficiarias de un programa social, particularmente con el fin de percibir la AUH. Esto demuestra, *a priori*, que de no ser por la asignación del programa y la bancarización de su cobro muchas de las mujeres entrevistadas podrían, al día de hoy, no tener ninguna relación con el sistema financiero formal. De aquí surge un primer aspecto positivo, que demuestra que la bancarización inicial de las beneficiarias ayuda a establecer la relación con el sistema financiero, lo cual se correlaciona con lo expuesto por Ibararán *et. al* (2017), quienes afirman que la población objetivo de los programas de transferencias condicionadas suele ser a su vez la población objetivo en los planes de política pública en búsqueda de una mayor inclusión financiera por la complementariedad de los objetivos. Sin embargo, esto deja en evidencia la falta de políticas y campañas informativas para

⁷ Para ampliar sobre el concepto, ver apartado “Bancarización”.

promover la solicitud de forma independiente de productos financieros gratuitos, tales como la caja de ahorro, siendo a su vez el producto con menores requerimientos para su apertura.

En cuanto a la utilización de los servicios y productos financieros, así como de las instalaciones de las instituciones financieras, la mayoría de las entrevistadas explicó que visitaba regularmente las sucursales bancarias solo para retirar dinero. El 62,2 % de las entrevistadas afirmó retirar el dinero por cajero automático, mientras que el 35,6 % dijo que retiraba el dinero directamente por ventanilla. En cuanto a la frecuencia en la que se retiraba el dinero, se puede observar en el Gráfico 3 que del total de las entrevistadas el 37,5 % explicó que retiraba el dinero de una sola vez, mientras que el 54,17 % lo retiraba en varias veces durante el mes. Esto muestra que casi el 40 % de ellas prefieren retirar el dinero y realizar sus operaciones en efectivo y, de esta forma, no utilizar los productos bancarios.

Gráfico 3. ¿Con qué frecuencia retirás el dinero del banco?



Fuente: elaboración propia con base en entrevistas

Al repreguntar el por qué detrás de cada respuesta, aquellas que dijeron retirar el dinero a través del cajero automático explicaron que debido a la alta inseguridad en su zona de residencia preferían retirar el dinero en distintos momentos y de menores montos, lo necesario para cubrir las compras para la semana y evitar trasladar consigo todo el dinero que poseían; mientras que otras explicaron que es más fácil regular el gasto al retirar menores sumas de dinero. Sin embargo, la mayoría de ellas explicó que no podían retirar el total del monto que habían percibido en concepto de AUH en un solo día debido al límite diario de extracción y que, a su vez, el monto total que tenían disponible para retirar era menor al monto mínimo requerido para realizar extracciones de dinero por ventanilla, por lo que debían ir varias veces al banco para poder retirar todo el dinero a través del cajero automático. Todas ellas desconocían la posibilidad de aumentar el límite diario de extracción por cajero automático, evidencia de la falta de educación financiera. En cuanto a aquellas que respondieron retirar el dinero por ventanilla, explicaron que prefieren retirar la totalidad y no tener que utilizar la tarjeta de débito ni volver al banco hasta la próxima fecha de cobro, para reducir así al mínimo su relación con la entidad financiera. Sin embargo, el dato más interesante para nuestro análisis es que solo el 8,33 % utiliza

regularmente la tarjeta de débito para realizar compras. Esto nos lleva a concluir que no solo casi el 40 % de las entrevistadas prefiere, y elige, no utilizar los productos bancarios, sino que casi el 55 % de aquellas que retiran el dinero en varias veces durante el mes preferiría no utilizar los servicios bancarios. Sin embargo, por falta de conocimiento o por factores externos tales como la inseguridad, deben recurrir a la institución bancaria en distintas ocasiones a lo largo del mes para poder retirar la totalidad del dinero percibido como beneficiarias del programa social asignado.

Esto se correlaciona con los resultados obtenidos en la Encuesta de Medición de Capacidades Financieras de Argentina (2017)⁸ del CAF (Banco de Desarrollo de América Latina, antiguamente denominado Corporación Andina de Fomento) que, al considerar solamente aquellas personas beneficiarias de algún programa social, indicaba que la mayoría de las personas encuestadas retiran el dinero en partes durante el mes, seguido por quienes lo extraen de una sola vez y, finalmente, por quienes lo dejan en la cuenta o lo utilizan para realizar compras con tarjeta de débito. Un dato no menor es que al incluir a aquellas personas que no son beneficiarias de un programa social, aunque la tendencia se mantiene, aumenta en 7 puntos porcentuales la cantidad de personas que dejan dinero en la caja de ahorros para hacer compras con la tarjeta de débito, crédito y/o realizar transferencias bancarias. Esto nos lleva a suponer que, aunque la población entrevistada explicita su deseo de no utilizar los servicios financieros, existe una tendencia estructural en el comportamiento de la población en su totalidad con respecto a la utilización de servicios financieros.

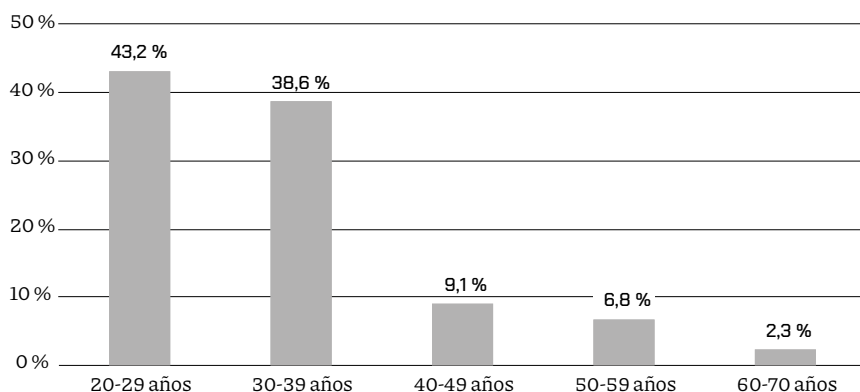
Incluso, y tal como detallamos en la primera sección, los resultados se encuentran en línea con aquellos derivados de la ENGH0 (2017-2018), donde podemos observar que el 69,3 % de los gastos de los hogares se realizan en efectivo, mientras que solo el 19,5 % se realizan con tarjetas de crédito o débito. Lo que reafirma, una vez más, que la pertenencia al sistema financiero formal a través de la tenencia de una caja de ahorro no impulsa por sí mismo el consumo de servicios financieros o la utilización de forma regular de estos, principalmente en los sectores más vulnerados, tal como muestran las entrevistas realizadas.

A su vez, consultamos a las entrevistadas sobre el uso del *Home Banking* o banca electrónica. Solo el 26,7 % dijo utilizar la página web del banco o las aplicaciones móviles, y la mayoría dijo utilizarlo solamente para consultar el saldo restante en la cuenta o hacer transferencias bancarias. El dato más relevante en lo que respecta al uso de esta plataforma es que el 73,3 % que dijo no utilizar el *Home Banking*, ya que el 45,2 % de ellas explicó que no sabía utilizarlo, mientras que el 32,3 % dijo que no le transmitía confianza. Esto, junto con los datos obtenidos en cuanto al uso de la tarjeta de débito y los hábitos de extracción de dinero en cuenta, nos lleva a inferir que detrás de este comportamiento se encuentra una alta desconfianza en el sistema bancario para poder resguardar sus ingresos y operar con los servicios que estas entidades ofrecen, a la vez que diversas inseguridades fundadas en el desconocimiento sobre su funcionamiento.

⁸ <https://www.caf.com/es/actualidad/herramientas/2021/05/visualizador-encuesta-de-capacidades-financiera/>

El consumo de bienes y servicios no financieros toma relevancia al analizar qué se consume y cómo se realiza el pago de las compras diarias del grupo de estudio con el objetivo de obtener mayor información sobre el uso de los medios de pago otorgados por las entidades financieras. Consideramos central el entendimiento de la utilización de los productos en las operaciones diarias, sobre todo al considerar que la población entrevistada se caracteriza por pertenecer a sectores vulnerados en nuestro país. Del total de las entrevistadas que utilizan la tarjeta de débito, tal como se puede observar en el Gráfico 4, la mayoría compra alimentos, representando el 53,13 % del total, seguido por productos de farmacia, un 18,75 %, y luego útiles, librería, papelería, con un 10,94 %. Esto se correlaciona con las condicionalidades de la AUH, tanto en materia de educación y salud como de bienestar.

Gráfico 4. Consumos con tarjeta de débito



Fuente: elaboración propia con base en entrevistas

Podemos decir entonces que, según expuesto, la relación del grupo de estudio con el sistema financiero formal es reducida y que en su mayoría utilizan la cuenta bancaria solamente para cobrar el dinero y no hacen uso de los servicios que vienen asociados a ella, tales como compras con la tarjeta de débito, pago de impuestos y servicios por canales electrónicos, entre otros⁹.

Sin embargo, hasta el momento hemos analizado solamente el consumo de servicios y productos financieros (no crediticios) y la relación con el sistema financiero formal tradicional, entendiéndolo como aquel compuesto por bancos minoristas de larga trayectoria, los cuales proveen los servicios históricamente asignados a este tipo de entidades y que apenas en los últimos años han incursionado en innovaciones

⁹ <http://www.bcra.gov.ar/BCRAYVos/Preg-Frec-principales-caracter%C3%ADsticas-Caja-de%20Ahorros-Anses.asp>

tecnológicas para sus servicios, tales como la incorporación de billeteras virtuales, medios de pagos electrónicos a través de códigos QR, digitalización de servicios tales como apertura de cuentas online y desarrollo de aplicaciones sofisticadas de banca móvil.

A diferencia de estos, encontramos a las *Fintech*, entidades pertenecientes al sector de las finanzas tecnológicas. En la Argentina, plataformas digitales como Mercado Pago han tomado protagonismo no solo por la facilidad en la operatoria diaria, sino también porque permiten a los usuarios invertir su dinero desde su aplicación a tasas relativamente constantes sin limitar la liquidez. Han surgido también en los últimos años bancos completamente digitales que, a diferencia de la banca tradicional, no poseen sucursales de atención al público, sino que todo su servicio se provee mediante plataformas digitales como aplicaciones y páginas web; y su cantidad de empleados es significativamente menor al compararlo con entidades financieras pertenecientes a la banca tradicional. Incluso, diversas entidades bancarias tradicionales han desarrollado sus propias billeteras digitales para competir en este nuevo mercado en desarrollo. A continuación, analizaremos los hábitos de consumo de servicios financieros de las billeteras virtuales o electrónicas por parte del grupo de estudio.

En cuanto al uso de plataformas tales como Mercado Pago, Ualá, Modo, BNA+, más de la mitad de las entrevistadas respondió que utilizaba sus aplicaciones para operar. Sin embargo, el 70,45 % de ellas sostuvo que prefería utilizar la tarjeta de débito antes que aplicaciones de billeteras virtuales, y el 77,78 % sostuvo que prefería utilizar efectivo antes que las billeteras digitales. Teniendo en cuenta que, tal como expusimos previamente, solo el 8,33 % utiliza regularmente la tarjeta de débito para realizar compras, podemos afirmar que la amplia mayoría de las entrevistadas prefiere el efectivo como medio de pago frente a la tarjeta de débito y las aplicaciones de pagos digitales. Al indagar sobre estas preferencias, la mayoría respondió que encontraba “más fácil” utilizar los medios de pago convencionales (efectivo y tarjeta de débito), ya que muchas veces no se sentían cómodas utilizando la aplicación por falta de costumbre. Además, muchas encontraban dificultad al utilizar las aplicaciones sin ayuda de una tercera persona. De aquellas que dijeron no utilizar billeteras virtuales, explicaron que se debía principalmente a la falta de conocimiento o falta de interés, ya que prefieren no dejar el dinero en el banco ni en ninguna otra entidad financiera. Esto muestra que la escasa utilización de servicios financieros en estos escenarios priva a las personas usuarias de su beneficio. La facilidad para invertir el dinero a través de estas plataformas, aunque por tasas de interés anuales por debajo de la tasa anual de inflación, no es utilizada. Esto muestra que la falta de educación financiera y desconfianza en el sistema financiero es uno de los motivos por los que las personas resultan excluidas del sistema. Tal como argumentamos en la primera sección, el trabajo de campo evidencia que los hábitos de consumo de servicios financieros de las receptoras de programas de ayuda social (en este caso la AUH) no demuestran un mayor grado de inclusión financiera a partir de la bancarización y, tal como sostienen Martínez y Reséndiz (2021), ante la falta de conocimiento, se excluye a determinados grupos sociales de manera reiterada del sistema financiero.

Acceso y experiencia

Los hábitos de consumo de servicios financieros se desarrollan con base en el acceso que tengan a ellos las personas usuarias y la experiencia que deriva del uso regular de aquellos productos que ofrecen estas entidades. Consideramos relevante el análisis de estos dos factores ya que, posterior al proceso de bancarización inicial, el resultado derivado del acceso y la experiencia que se posea con el sistema financiero formal potenciará o reducirá la posibilidad de que los agentes busquen expandir su relación, afectando el nivel de inclusión financiera. Tal como proponen Caldentey y Tittleman en su trabajo para la CEPAL (2018), “el acceso significa la posibilidad de usar los servicios y los productos de las instituciones del sistema financiero formal o la facilidad con la cual los individuos pueden acceder a los servicios y productos financieros disponibles en las instituciones formales”.

Dado que el trabajo de campo se realizó en el municipio de Quilmes, partido de la provincia de Buenos Aires, el acceso es alto en términos relativos a otras provincias, por la infraestructura, el grado de urbanización y la densidad poblacional del territorio relevado. Quilmes es el tercer municipio más poblado de la provincia de Buenos Aires. En febrero de 2021, a partir de los Indicadores de Inclusión Financiera del BCRA¹⁰, Quilmes poseía 9,2 puntos de acceso a servicios financieros cada 10 000 personas adultas, un punto por debajo del valor para la provincia de Buenos Aires, cuyo valor se encuentra cerca de la media nacional.

Al preguntar a las entrevistadas sobre la accesibilidad al sistema financiero, nos concentramos en la cercanía a una sucursal bancaria. Esto se debe a la baja utilización de plataformas digitales, tal como se ha mostrado en la dimensión anterior. Más del 80 % de las mujeres entrevistadas afirmó tener una sucursal bancaria a menos de 1 kilómetro de distancia de su domicilio, lo que se correlaciona con el medio de transporte utilizado, ya que el 86,67 % explicó que iba caminando, seguido por el 11,11 % que se trasladaba en colectivo; por lo cual la mayoría explicó que les generaba un costo mensual de entre \$100 y \$500 trasladarse hasta la sucursal más cercana. Sin embargo, muchas de las entrevistadas explicaron que, dada la inseguridad en su zona de residencia, optaban por ir caminando al banco, pero elegían volver a su domicilio en colectivo o en remis/taxi, generando un costo adicional. Esto se suma a lo expuesto en la sección “Consumo de servicios financieros”, en cuanto a la falta de aprovechamiento de los beneficios que otorga el sector financiero formal a través de sus productos, ya que este problema podría potencialmente solucionarse si se utilizaran transferencias bancarias o pagos con tarjeta de débito para las operaciones diarias.

Por otro lado, consultamos a las entrevistadas sobre los problemas más frecuentes a los que se enfrentaron en su relación con el sistema financiero formal a fin de analizar su experiencia. Casi el 30 % del total dijo haber tenido problemas con la entidad bancaria, siendo los más comunes el bloqueo de la tarjeta de débito y el alta de productos que nunca habían solicitado, muchos de los cuales al día de hoy siguen

10 <https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Indicadores-inclusion-financiera.asp>

activos. Algunas de las mujeres entrevistadas explicaron que entre los productos que les habían otorgado sin su autorización se encontraban préstamos. En algunos casos, habían sido tomados por un familiar o conocido sin el consentimiento del titular de la cuenta, mientras que en otras ocasiones desconocían quién lo había solicitado y el banco no les otorgaba la información sobre el firmante. Solo al 53,85 % de las entrevistadas les resolvieron este problema desde la institución financiera, aunque explicaron que no fue un trámite sencillo y que se encontraron con diversos obstáculos para poder tramitar la baja del producto, dejando aproximadamente un 46 % que tuvo que afrontar el pago de un servicio que nunca solicitó. Nuevamente, resaltamos la importancia de la educación financiera con el objetivo de promover tanto el bienestar financiero como la inclusión económica y social en el proceso de inclusión financiera a fin de proveer a las personas usuarias un mejor entendimiento de sus derechos en cuanto a su relación con el sector financiero y las herramientas disponibles para poder accionar en estos escenarios.

La información obtenida indica entonces que el grupo de estudio no presenta, dentro de la muestra, limitaciones geográficas a los puntos de acceso del sistema financiero formal. Sin embargo, dado que las mujeres entrevistadas pertenecen a sectores sociales con grandes necesidades económicas y de bajos ingresos, podemos decir que se enfrentan a limitaciones socioeconómicas y de oportunidad, tal como lo definen Martínez y Reséndiz (2021). Incluso, la falta de conocimiento sobre la utilización de los productos y servicios que otorgan las entidades financieras formales retroalimenta la vulnerabilidad de las mujeres pertenecientes al grupo de estudio, ya que no poseen herramientas para exigir la solución de conflictos con las instituciones bancarias y se encuentran en desventaja frente a una dinámica de poder en la cual las instituciones financieras se ven beneficiadas a partir de este desconocimiento. Durante el período que los usuarios con un bajo nivel de educación financiera buscan obtener una solución al problema que se les presenta, deben invertir su tiempo en recurrir a sucursales bancarias en reiteradas ocasiones y, a su vez, deben enfrentar costos económicos, generando situaciones de vulnerabilidad en individuos que pertenecen a grupos de bajos ingresos, mientras que la entidad bancaria en muchas ocasiones percibe ingresos por brindar un producto o servicio no solicitado.

Educación financiera y conocimiento

Tal como mencionamos en la segunda sección de este trabajo, la educación financiera toma un rol central en el proceso de inclusión financiera, ya que sin programas de capacitación y educación en la materia que brinden un mayor entendimiento de la gama de servicios y productos disponibles, sus usos, costos y beneficios, no se podrá garantizar una verdadera inclusión financiera.

Es por esto que nos propusimos como objetivo durante el trabajo de campo obtener información no solo sobre cómo habían sido los primeros pasos dentro del sistema financiero para las entrevistadas, tal como detallamos en las dimensiones anteriores, sino también en la capacitación y ayuda que obtuvieron durante este proceso, o su ausencia. Luego, indagamos sobre el conocimiento de las entrevistadas

en cuanto a los beneficios actuales que poseen al ser titulares de una caja de ahorro para el cobro de AUH, dado que al momento existen distintas políticas vigentes.

El primer dato que obtuvimos, y que resulta impactante, es el de ayuda o capacitación por parte de la entidad bancaria o gubernamental. Tal como se puede observar en el Gráfico 5, el 80 % de las entrevistadas confirmó no haber recibido ayuda, guía o capacitación por ninguna de estas dos instituciones durante el proceso de bancarización inicial. Incluso, al preguntar sobre el período posterior, la mayoría informó no haber recibido ayuda en ninguna instancia del proceso, a no ser que hayan tenido que realizar un reclamo particular. A su vez, el 60 % indicó que tampoco recibió ayuda por parte de un tercero —entiéndase familiar, amigo, conocido u organización social/comunitaria, entre otros (Gráfico 6)—. Todas ellas explicaron que aprendieron de forma independiente a utilizar el cajero automático, consultar su saldo en cuenta, las fechas de cobro y cómo retirar el dinero. Esto expone la ausencia de un programa de educación financiera que ayude a las personas usuarias a obtener un mayor entendimiento del uso y disponibilidad de servicios que tienen a su alcance, el cual resultaría beneficioso también para las entidades financieras. Incluso, a pesar de que muchas de las entrevistadas hayan logrado realizar las operatorias necesarias de forma autodidacta, la falta de guía en la materia deja abierta la posibilidad de cometer errores que en muchas ocasiones pueden interferir con el cobro del dinero y el alta de productos no deseados, así como también incrementa el riesgo de estafas y robos de información. Tal como menciona la OCDE (2005), la Educación Financiera es esencial para generar usuarios con mayor conciencia de los riesgos y con herramientas para acudir en búsqueda de ayuda.

Gráfico 5. Asesoramiento de entidad bancaria para operaciones

¿Recibiste guía o capacitación sobre cómo operar con la caja de ahorro / home banking / tarjeta de débito por parte de alguna entidad bancaria y/o gubernamental?

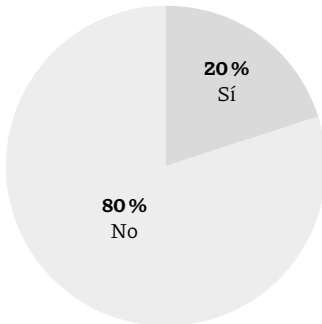
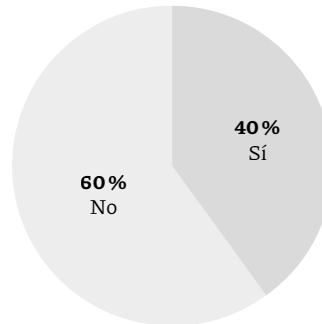


Gráfico 6. Asesoramiento de personas cercanas para operaciones bancarias

¿Recibiste guía o capacitación sobre cómo operar con la caja de ahorro / home banking / tarjeta de débito por parte de algún familiar, amigo, conocido u organización social/comunitaria?



Fuente: elaboración propia con base en entrevistas

En cuanto a los beneficios que poseen las beneficiarias de la AUH, se encuentra un 10 % de reintegro en alimentos, farmacias e indumentaria, comprando en comercios adheridos con la tarjeta de ANSES los días lunes. La mayoría de los comercios adheridos a este beneficio suelen ser grandes cadenas de supermercados, farmacias, entre otros. Aunque más del 50 % de las entrevistadas afirmó realizar las compras diarias en grandes cadenas (por ejemplo: Coto, Carrefour, Soy Farmacia, Farmacia Maga, o hipermercados mayoristas), el 64,4 % desconocía este beneficio, lo cual muestra que el Estado Nacional implementa beneficios bancarios vinculados a los programas sociales que las beneficiarias o bien desconocen o bien no saben utilizar, perdiendo los beneficios derivados de los servicios bancarios en contextos de grave vulnerabilidad socioeconómica.

Reforzamos entonces la idea de que sin programas de educación financiera adecuados y de alto alcance social, los programas de inclusión financiera, así como los beneficios que provee el Estado en línea con las instituciones bancarias a partir del fomento del uso de medios de pagos electrónicos, derivarán en resultados ineficientes. Asimismo, estos programas deberían ser complementados con mecanismos de información y comunicación por parte del Estado con el fin de obtener un mayor grado de difusión. Los contenidos deberían transmitirse a través de canales de comunicación orientados hacia la población objetivo según sus hábitos y costumbres, ya que las entidades financieras y bancarias pierden capacidad de difusión, puesto que, como hemos observado en los datos obtenidos de las entrevistas, el grupo de estudio busca reducir al mínimo su relación con ellas, complejizando no solo la difusión, sino también la implementación de estos beneficios.

Entre los beneficios para las beneficiarias de AUH también se encuentra la opción de solicitar tarjetas de crédito Visa o MasterCard (con costo de mantenimiento) con un saldo de hasta \$32 000 en el Banco Nación, del cual la mitad de las entrevistadas no tenían conocimiento. Sin embargo, del 50 % restante que sí conocían este beneficio, explicaron que, aunque habían aplicado para recibir la tarjeta, todas fueron rechazadas. Incluso, todas dijeron no saber el motivo del rechazo de la solicitud, ya que el banco no supo informarles. En relación con los instrumentos de crédito, el 71,4 % de ellas manifestó que, por más que querían una tarjeta de crédito, ningún banco se las otorgaba. En la mayoría de los casos los motivos eran por falta de ingresos o por falta de historial bancario.

En este caso, no solo nos encontramos frente a una política poco difundida, sino frente a una expulsión por parte del sistema bancario por un producto que ellos mismos ofrecen y segmenta a un sector poblacional en particular, teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad económica y escasez de ingreso del grupo poblacional al cual la política se encuentra dirigida. De haber existido un mayor grado de educación financiera, tal vez las personas usuarias sabrían que pueden solicitar información sobre cuáles son los motivos por los cuales se rechaza el alta del producto. Tal como mencionan Martínez y Reséndiz (2021) la exclusión del sistema financiero por cuestiones de condición social y económica impacta principalmente a determinados grupos sociales de manera reiterada, en este caso mediante una política orientada específicamente a este sector social.

Finalmente, les preguntamos a las entrevistadas si les interesaría recibir una charla o capacitación sobre educación financiera con el fin de obtener un mejor entendimiento del sistema financiero y los productos que se ofrecen, así como alcanzar un mejor entendimiento de sus derechos frente a su relación con el sistema financiero formal, y cerca del 70 % respondió de forma afirmativa, lo que muestra el gran potencial para realizar capacitaciones y el interés por parte de las personas usuarias en mejorar su relación con el sistema financiero formal. Sin embargo, del porcentaje restante, aquellas que dijeron no estar interesadas, explicaron que actualmente no significaba para ellas una necesidad aprender sobre el sistema financiero, ya que en muchos casos indicaron que no era “su mayor problema” y algunas de ellas manifestaron que consideraban que con la información que tenían les era suficiente para poder realizar las operaciones necesarias. Según estos resultados, sería altamente beneficioso fomentar más programas y capacitaciones en educación financiera orientada a sectores vulnerados, y específicamente mujeres en situaciones de vulnerabilidad.

Deuda y acceso al crédito

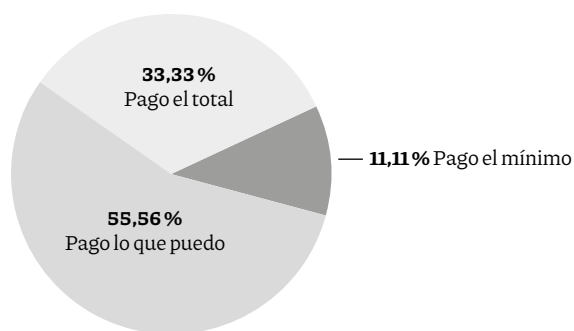
Tal como detallamos en la segunda sección de este trabajo, al analizar el proceso de bancarización, Morales y Yáñez (2006) sostienen que no hay que centrarse solamente en la incorporación de los agentes al sistema financiero formal (lo que previamente definimos como *proceso de bancarización inicial*), sino que, para que haya una bancarización efectiva, es necesario que los individuos puedan establecer relaciones de largo plazo con el sistema bancario y, a su vez, poder utilizar más de un servicio de los cuales se dispone. Es por esto que consideramos central analizar la relación entre el grupo de estudio y el sistema crediticio y de préstamos. Cuando hablamos del sistema crediticio y de préstamos nos referimos a la utilización de tarjetas de crédito o solicitud de un préstamo personal. A su vez, por las características de la población entrevistada, dada su pertenencia a sectores populares, su relación con el trabajo informal y las tareas de cuidado que recaen en las mujeres, este grupo posee una mayor exposición al endeudamiento. Esto fue expuesto por Alicia Bárcena en el Seminario Endeudamiento, Géneros y Cuidado de la CEPAL (2022) en conjunto con el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de Argentina y el Sistema de las Naciones Unidas. Generalmente, estos sectores se ven expulsados reiteradas veces del sistema financiero formal para la toma de créditos, dada la falta de ingresos o el nulo historial bancario o crediticio. Es por esto que también analizaremos la relación de nuestro grupo de estudio con el endeudamiento en el sistema financiero informal.

Del total de las entrevistadas, el 20 % manifestó tener una tarjeta de crédito, de las cuales el 80 % sostuvo que utilizaba regularmente la tarjeta para realizar compras. Con respecto a quienes dijeron no tener tarjeta de crédito, la mayoría explicaron que debido a sus bajos ingresos evitaban recurrir a este tipo de productos para evitar que su nivel de endeudamiento sea mayor a su capacidad de pago, una medida previsoras en términos de administración económica del hogar. En otros

casos manifestaron que, aunque querían tener una tarjeta de crédito y sabían que podían solicitarla, no lo hacían por miedo a que les rechacen la solicitud.

Al indagar sobre el propósito del uso de las tarjetas de crédito, muchas de las entrevistadas explicaron que debido a la inestabilidad de sus ingresos era necesario tener un medio para poder financiar compras de primera necesidad o incluso disponer de pagos en cuotas en ciertas ocasiones. En cuanto al historial de pagos, como se puede observar en el Gráfico 7, la mayoría de las personas que utilizan su tarjeta de crédito pagan “lo que pueden” según sus ingresos, representando un 55,56 % del total de mujeres que dijeron utilizar su tarjeta de crédito. Esto representa un factor alarmante para la economía del grupo de estudio, que son los intereses generados a partir de la falta de pago, lo cual se vuelve particularmente relevante al tratarse de un grupo de bajos ingresos y que en muchas ocasiones no son constantes. Sin embargo, un aspecto positivo fue que un tercio de las entrevistadas afirmó pagar el total del monto mensual de la tarjeta de crédito, lo cual asumimos podría atribuirse a un mayor grado de previsibilidad por parte de la persona usuaria al momento del endeudamiento, de acuerdo con sus ingresos o con la mayor estabilidad en los ingresos. A pesar de esto, no debemos descartar que muchas de las entrevistadas dijeron endeudarse a fin de poder cubrir necesidades básicas como la compra de alimentos, lo cual evidencia la insuficiencia de sus ingresos para afrontar no solo consumos básicos de subsistencia, sino también sus deudas.

Gráfico 7. ¿Pagás el total, el mínimo o el monto que puedas de tu tarjeta de crédito?



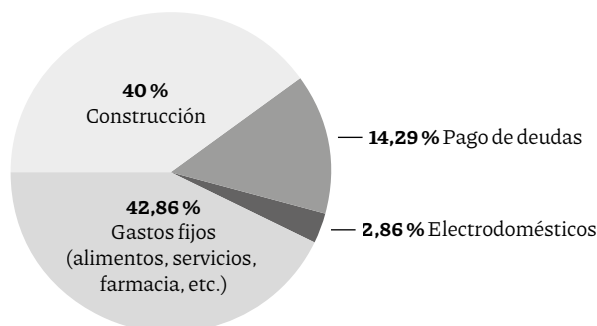
Fuente: elaboración propia con base en entrevistas

En cuanto a los préstamos personales, el 46,7 % de las entrevistadas dijo haber solicitado un préstamo en alguna entidad perteneciente al sistema financiero formal. Sin embargo, mientras que el 57,1 % pudo acceder, al 42,9 % de ellas le denegaron la solicitud. Entre los motivos más comunes para la no aprobación del préstamo se encontró en primer lugar la falta de ingresos y la falta de historial crediticio, seguido por el incumplimiento en el pago de otros préstamos. Es aquí donde queda evidenciado el lugar para fomentar políticas públicas que permitan a estos grupos sociales

acceder a financiamiento a tasas subsidiadas o en períodos de repago más extensos, principalmente dado que, como señala el BID (2015)¹¹, un mayor acceso a servicios financieros y al crédito a segmentos de menores ingresos reduce la desigualdad, la pobreza y la vulnerabilidad, representando beneficios no solo para este sector, sino para la economía en sí.

En función de lo expuesto anteriormente, preguntamos acerca de los créditos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Casi el 70 % de las entrevistadas dijo haber solicitado un préstamo de ANSES y a todas ellas se lo aprobaron. Como se puede observar en el Gráfico 8, las dos categorías más comunes para la utilización de los fondos de este préstamo fueron gastos fijos (alimentos, servicios, farmacia, etc.) y construcción. Esto evidencia nuevamente la necesidad de endeudamiento para afrontar necesidades básicas, así como también la posibilidad de mejorar la calidad de vida a través de mejoras en las viviendas gracias al acceso al crédito.

Gráfico 8. ¿En qué usaste el dinero del préstamo de ANSES?



Fuente: elaboración propia con base en entrevistas

En cuanto a la relación del grupo de estudio con el sistema financiero informal, el 37,8 % de las entrevistadas dijo haber tomado un préstamo en alguna entidad perteneciente a este sector. A diferencia de los préstamos tomados en el sector financiero formal, donde más del 90 % de las entrevistadas que tomaron crédito pudieron pagarlo en tiempo y forma, los créditos dentro del sector financiero informal presentaron un 52,9 % de personas que no pudieron afrontar su pago, principalmente por falta de ingresos. Es importante resaltar la diferencia en las tasas de interés que existe entre las instituciones pertenecientes al sistema formal y al informal (Cuccaro, Sangiácomo, Tumini; 2022)¹², siendo mayores en este último caso debido a que

¹¹ <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Integraci%C3%B3n-en-inclusi%C3%B3n-financiera-Movilizando-recursos-para-el-desarrollo-social-y-econ%C3%B3mico.pdf>

¹² https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47813/1/S2200090_es.pdf

los deudores presentan un mayor nivel de riesgo y en muchas ocasiones requieren menos garantías para la solicitud del préstamo. Finalmente, considerando todos los instrumentos de toma de deuda, casi el 40 % de las entrevistadas dijo haber estado en moratoria por falta de pago.

Reiteramos nuevamente, en línea con lo expuesto en secciones anteriores, la falta de un programa de Educación Financiera que provea a los usuarios mayor información sobre los productos disponibles en el mercado y sus costos y beneficios, ya que la falta de crédito dentro de un marco legal regulado, el desconocimiento de los productos ofrecidos por el sistema financiero y de capacitación en cuanto a las alternativas de ahorro e inversión afectan a la economía en su totalidad.

El rol del Estado y las políticas públicas en el campo de la inclusión y educación financiera

Buscaremos a continuación retomar el segundo objetivo específico propuesto en la primera sección de este trabajo. Para ello analizaremos las vinculaciones entre los hábitos de consumo de servicios financieros del grupo de estudio y los objetivos planteados en la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (2020-2023) a fin de identificar las brechas entre las necesidades de la población de estudio y las políticas existentes propuestas por el Ministerio de Economía de la República Argentina para sectores vulnerables.

En la actualidad se encuentra vigente en Argentina la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (2020-2023) (ENIF), la cual busca “promover el acceso y uso, responsable y sostenible, de servicios financieros, a fin de contribuir al desarrollo social, el crecimiento económico y la disminución de la vulnerabilidad de individuos y empresas, a través de la inclusión y la educación financiera” (ENIF 2020-2023, MECON). Este documento identifica las áreas problemáticas en Argentina en cuanto a la inclusión financiera. Entre ellas identifica la escasa profundidad que existe en la relación de los agentes con el sistema financiero formal, las brechas en cuanto al consumo y uso de servicios financieros por parte de sectores sociales vulnerables y el impacto que las heterogeneidades de las distintas regiones del país tienen sobre el grado de inclusión financiera. Frente a esto, propone cinco objetivos estratégicos que, en conjunto con acciones específicas, buscarán mejorar el grado de inclusión financiera a la vez que reducir las brechas existentes a nivel nacional. A su vez, el documento expone que el Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera presentará iniciativas con el fin de contribuir al programa. Entre ellas se encuentran fomentar el crédito a los sectores vulnerables, educación y capacitación financiera orientada a los sectores vulnerables, así como el fortalecimiento institucional principalmente a través de la implementación de la ENIF.

En lo que respecta a nuestra investigación y a los resultados obtenidos a partir del trabajo de campo realizado, encontramos similitudes en los desafíos y áreas de mejora relacionadas al grado de inclusión financiera en Argentina. Tal como mencionamos previamente, la ENIF afirma que el nivel de profundidad en la relación

con el sistema financiero formal en la Argentina es bajo comparado con otros países y que, aunque se hayan observado mejorías en el grado de bancarización, “un alto porcentaje de las cuentas es utilizado exclusivamente para la percepción de salarios, haberes previsionales y beneficios sociales” (ENIF, 2020-2023). A su vez, el uso de los medios de pago electrónicos es acotado. Incluso, la ENIF señala que existen “brechas relevantes” en lo que respecta al uso de servicios y productos financieros por parte de sectores sociales vulnerables, lo cual se ve también afectado por lo que definen como un “largo camino por recorrer” en materia de acceso universal, sostenible e integral a una diversa variedad de productos y servicios financieros.

Es en torno a esto que la ENIF propone fomentar la inclusión financiera de grupos vulnerables, adultos mayores y otros a través del Programa de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios¹³, mientras que buscará modificar los hábitos de consumo en cuanto a los medios de pago utilizados a través de la publicidad masiva. El programa también propone fomentar el crédito a los sectores vulnerables a través del establecimiento de convenios con diversas instituciones financieras. En torno a la educación financiera, la ENIF lista en sus objetivos capacitaciones orientadas específicamente a grupos vulnerables a través de campañas de capacitación virtual y la creación de una Plataforma de Educación Financiera Federal.

En lo que respecta a la perspectiva de género, la ENIF expone como una de sus áreas de trabajo el desarrollo de políticas con perspectiva de género transversal, mediante la desagregación de indicadores por género, la regularización de las empleadas domésticas con el fin de que puedan obtener cuentas sueldo bancarias, un mayor acceso a financiamiento productivo, creación de productos de seguros y microseguros apropiados para las políticas de género, capacitaciones sobre género para el personal del sistema financiero y el desarrollo de productos adecuados a sus necesidades. Aunque la propuesta parece ser amplia y abarcativa, la estrategia nacional no detalla las necesidades del grupo objetivo ni cuáles son las políticas públicas con las que buscarán lograr los propósitos expuestos.

Desde nuestra perspectiva, la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (2020-2023) expone la ausencia de un plan de acción definido para promover la inclusión financiera en la Argentina. Aunque el documento propone diversos objetivos, áreas de trabajo e iniciativas en progreso, entendemos que persiguen un enfoque amplio que permita a futuro desarrollar políticas públicas que puedan potenciar estas propuestas. Sin embargo, no realiza un análisis apropiado en cuanto a definir los procesos clave para la planificación, desarrollo y ejecución de estos objetivos. A su vez, consideramos que carece de un enfoque integrado en cuanto a las necesidades del grupo de estudio y la situación actual que atraviesan, no solo en materia socioeconómica, sino en cuanto a la discriminación que estos grupos perciben por parte del sistema financiero formal de forma rutinaria, tal como expusimos en secciones anteriores de este trabajo.

13 Para más información sobre el programa referirse a: http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno22-9-2008-1.htm

Es cierto que, tal como expone la ENIF, el nivel de bancarización ha mostrado mejoras en las últimas décadas. Sin embargo, en lo que respecta a los sectores vulnerables, su relación con el sistema financiero formal nace en la mayoría de los casos por la necesidad del Estado de bancarizar el pago de diversos programas sociales, jubilaciones, pensiones, etc.; lo cual, tal como expusimos en este trabajo, demuestra que no ha existido una política que promueva un proceso de bancarización inicial independiente para los sectores vulnerables con el sector financiero formal que haya derivado en resultados eficientes. La ENIF tampoco expone un plan de acción que persiga el objetivo de profundizar la relación del grupo de estudio con el sistema financiero formal, ya que en cuanto a la utilización de plataformas digitales se excluye por completo del análisis el bajo nivel de acceso a instrumentos tecnológicos, así como los reducidos niveles de conectividad que poseen los sectores vulnerables. En cuanto al mercado de créditos, proponen simplemente la expansión de los microcréditos, sin evaluar programas de refinanciamiento de deuda, capacitaciones orientadas a personas usuarias morosas o programas de educación financiera en cuanto a la planificación económica del hogar.

Si bien en el plano de educación financiera la ENIF expone una propuesta más integral y multidimensional, carece de una implementación temporal según grupo de interés. Aunque consideramos altamente necesaria la implementación de programas de educación financiera de forma nacional dentro del nivel secundario, también es de suma importancia generar programas orientados a generaciones intermedias y adultos mayores que no posean conocimiento en la materia, a su vez que reforzar y mejorar el nivel de conocimiento de aquellos que poseen capacitaciones básicas. Sin haber antes implementado políticas públicas orientadas a mejorar estas áreas, será altamente dificultoso promover la utilización de medios de pago electrónicos y plataformas digitales para poder así profundizar la relación de las personas usuarias con el sistema financiero formal.

Por otra parte, el Plan Nacional de Educación Financiera (2022) del Ministerio de Economía (PNEF) considera a los grupos sociales vulnerados como población objetivo-prioritaria ya que la segmentación “permite maximizar el impacto de los recursos disponibles durante el proceso de implementación”, con el fin de obtener un enfoque pedagógico y un nivel de comunicación acorde. El PNEF reconoce la vulnerabilidad de los sectores de menores ingresos y las personas beneficiarias de la seguridad social, entre otros, considerando la dimensión de género en su análisis. En lo que respecta a las personas beneficiarias de seguridad social, propone que las capacitaciones de educación financiera sean enfocadas hacia el uso del sistema bancario, conocimientos básicos de economía, economía del comportamiento, sesgos, cómo resolverlos y economía del cuidado. Un dato interesante, y que se encuentra en concordancia con lo expuesto en la sección anterior, es que el programa buscará indagar sobre los intereses y el contexto de la población objetivo. Aunque esto parezca una obviedad, es de suma importancia que exista un período de análisis y de estudio del grupo objetivo previo a la implementación de estos programas. El PNEF propone ejes de acción estratégicas, entre los cuales se encuentran la incorporación de contenido de educación financiera en la currícula de las escuelas, impulsar la formación de

referentes en inclusión financiera con perspectiva federal a través de plataformas digitales, potenciar el uso de servicios financieros y medios de pago digitales a través de canales formales, utilizando como incentivo sus beneficios, entre otros. Finalmente, la implementación y evolución del programa será monitoreado a fin de obtener resultados en cuanto a su efectividad.

Con el fin de mejorar el alcance y la implementación, a su vez que generar un impacto en los hábitos de consumo de los servicios financieros de la población objetivo, y de acuerdo con los resultados del trabajo empírico realizado, resulta pertinente sugerir que estos planes de acción podrían incluir capacitaciones sobre el funcionamiento del sistema bancario, no solo en cuanto al uso puede darse a los servicios y productos que ofrecen, sino en el funcionamiento de la institución en sí, la utilización de los fondos que reciben los bancos por parte de las personas usuarias, los controles, las medidas de precaución en lo que respecta a liquidez, etc.; para reducir así la desconfianza existente y las diversas inseguridades fundadas en el desconocimiento sobre su funcionamiento.

Es importante resaltar también, con el fin de realizar un análisis temporal, los planes previamente desarrollados en materia de educación e inclusión financiera. Previo a la ENIF 2020-2023, se publicó la ENIF 2019. Aunque esta expresaba su objetivo de reducir la vulnerabilidad económica de los individuos y las empresas a través de la inclusión financiera, su propuesta simplemente consistía, en lo que respecta a los sectores vulnerados, en “mayor educación financiera, con un enfoque personalizado, simple y accionable, oportuno, entretenido, articulando acciones con el sector privado y con los organismos y dependencias públicas con contacto con la población más vulnerable” (ENIF, 2019). Nuevamente, el programa no cuenta con planes de acción específicos ni rutas de trabajo explícitas orientadas hacia la inclusión financiera de los sectores vulnerados. Aunque entendemos, tal como detallamos previamente, que estas estrategias se caracterizan por tener un enfoque amplio que permita a futuro desarrollar políticas públicas que puedan potenciar estas propuestas, consideramos que es esencial para la aplicabilidad de estas políticas realizar un análisis apropiado en cuanto a definir los procesos clave para la planificación, desarrollo y ejecución de estos objetivos.

Por otra parte, el PNEF también tuvo su versión para el año 2019. Su análisis y propuesta en lo que respecta a los sectores vulnerados es escasa, ya que no son considerados como una población objetivo, ni poseen prácticas segregadas dadas las características inherentes del grupo. El plan solamente propone implementar el programa “Economía Familiar” (educación financiera en el marco del convenio de la Organización Internacional del Trabajo y el Ministerio de Salud y Desarrollo Social) con el fin de concientizar sobre los beneficios de los medios de pago electrónicos y reducir el uso del efectivo.

Hemos encontrado que, desde la publicación de la ENIF y PNEF en los años 2020 y 2022 respectivamente, se han implementado políticas públicas en torno a la inclusión y educación financiera, entre ellas el Programa de Formación de Referentes en Inclusión Financiera para trabajadoras y trabajadores bancarios (2021), la formación en Educación Financiera para docentes del nivel secundario de todo el

país (2022) y se realizó un curso de Formación en Educación Financiera, “Economía Familiar, herramientas para decidir mejor”, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Aunque estos programas contribuyen al objetivo y presentan avances en el campo, es necesario que se continúen desarrollando políticas de este tipo y que se implementen a nivel nacional para obtener el mayor alcance posible y lograr resultados significativos.

Si bien las estrategias nacionales en materia de inclusión y educación financiera se encuentran alineadas con las recomendaciones del Banco Mundial (2017), consideramos que es necesario esclarecer los planes de acción a través de propuestas detalladas, para así definir los procesos de planificación, desarrollo y ejecución.

El caso empírico analizado en este trabajo y los resultados del trabajo de campo realizado se proponen realizar un aporte no solo de conocimiento sobre un eje poco estudiado de la temática y sobre los vínculos de estos grupos poblacionales con el sistema financiero formal —tanto dentro de lo que definimos banca tradicional como banca moderna— e informal, sino también como una propuesta metodológica para el diagnóstico inicial del problema a atender por las políticas de inclusión y educación financiera orientadas a sectores vulnerados con perspectiva de género.

Conclusiones

Este trabajo se ha propuesto como objetivo general estudiar la inclusión financiera en sectores populares a partir de las acciones de bancarización desplegadas por el Estado para el cobro de los PTC, tomando como caso de estudio a mujeres perceptoras de AUH. Con el fin de enriquecer el análisis y contribuir con un aspecto innovador al área de estudio, definimos 4 dimensiones de análisis para así evaluar el nivel de inclusión financiera: 1. Consumo de servicios financieros; 2. Acceso y experiencia; 3. Educación financiera y conocimiento; 4. Deuda y acceso al crédito. En la primera de ellas analizamos los productos financieros demandados y el uso regular que las personas usuarias le otorgan. En la segunda dimensión analizamos los factores que hacen a la accesibilidad de los servicios financieros, así como la experiencia en cuanto al uso de los servicios financieros y la relación con la entidad financiera. La tercera dimensión indagó sobre el nivel de educación financiera de la población objetivo. Finalmente, en la cuarta dimensión analizamos en profundidad la relación existente con el sistema de préstamos y crediticio dentro del sector financiero formal e informal.

En cuanto a la elección de la población objetivo, el hecho de que las mujeres beneficiarias de programas sociales se encuentren bancarizadas nos presentó desde un principio un punto de partida beneficioso en términos de inclusión financiera, ya que serían consideradas parte del sistema financiero formal. Sin embargo, el factor más relevante en lo que respecta al motivo de la selección del grupo de estudio radica en que consideramos que no es suficiente la bancarización para el proceso de inclusión financiera de la población, generando que entonces lo que inicialmente considerábamos como un punto de partida beneficioso se convierta en una condición necesaria

para poder analizar el grado de inclusión financiera. Es por esto que nos propusimos evaluar en este trabajo si los hábitos de consumo de servicios financieros de las receptoras de programas de ayuda social demostraban (o no) un mayor grado de inclusión financiera a partir de la bancarización.

Debido a que la inclusión financiera de sectores vulnerables, principalmente en lo que respecta a mujeres beneficiarias de programas sociales, se encuentra poco estudiado —a pesar de la significativa relevancia que conlleva—, la escasez de datos representó un desafío en la composición del trabajo. Consideramos relevante para enriquecer la investigación no solo realizar un análisis cuantitativo de los datos obtenidos, sino realizar un análisis cualitativo que atravesase la utilización de los servicios financieros y la relación con el sistema financiero, tanto formal como informal, según la caracterización de la población objetivo. Para esto realizamos 45 entrevistas semiestructuradas a mujeres receptoras de AUH residentes en el municipio de Quilmes, provincia de Buenos Aires. En lo que respecta a la elección geográfica, se consideró el acceso a sucursales bancarias en términos relativos a otras provincias, dada la infraestructura y la densidad poblacional del territorio relevado.

A partir de los resultados obtenidos en el trabajo de campo y de su análisis, podemos concluir que si bien la apertura de una caja de ahorro para beneficiarias de programas de seguridad social, en nuestro caso beneficiarias de AUH, ayuda a establecer la relación de la población de estudio con el sistema financiero formal, no garantiza un proceso de inclusión financiera donde se profundice la relación de las usuarias con el sistema. Esto, a su vez, se encuentra agravado por el hecho de que las entrevistadas prefieren no utilizar productos bancarios debido a que la relación que poseen con las instituciones financieras se encuentra altamente reducida, y que en su mayoría utilizan la cuenta bancaria solamente para cobrar el dinero y no hacen uso de los servicios asociados al producto. Detrás de este comportamiento se encuentra una alta desconfianza en el sistema bancario para poder resguardar sus ingresos y operar con los servicios que estas ofrecen, a la vez que diversas inseguridades fundadas en el desconocimiento sobre su funcionamiento. De hecho, aquellas que sí utilizan servicios financieros han expresado que en muchas ocasiones recurren por necesidad, ya que si pudieran reducir incluso aún más la relación que poseen con las entidades financieras formales, lo harían. Esto genera consecuencias para las personas usuarias, ya que se ven privadas de los beneficios ligados al consumo de estos productos y deben afrontar costos adicionales por no utilizar los servicios provistos por las entidades financieras (costos económicos y de utilización del tiempo). Este primer análisis evidencia la escasa profundidad que existe en la relación entre las personas usuarias y el sistema financiero, lo cual impacta de forma negativa en el grado de inclusión financiera.

Lo previamente expuesto nos ha ayudado a caracterizar los consumos de servicios financieros de esta población, tal como detallamos en el primer objetivo específico del trabajo, y exponer que la relación que la población entrevistada posee con las instituciones financieras formales se limita en mayor medida a la extracción de efectivo, reduciendo al mínimo la regularidad de operaciones.

Analizamos también en este trabajo la relevancia de la educación financiera y su relación con el nivel de inclusión financiera, ya que la falta de conocimiento y la desconfianza en el sistema financiero es uno de los principales motivos por los cuales los individuos resultan excluidos. Incluso, la falta de conocimiento sobre la utilización de los productos y servicios que otorgan las entidades financieras retroalimenta la vulnerabilidad del grupo de estudio, ya que no poseen herramientas para la resolución de conflictos que puedan surgir en relación con las instituciones bancarias.

Es por esto que consideramos necesaria la implementación de un programa efectivo de educación financiera que ayude a las personas usuarias a obtener un mayor entendimiento del uso y disponibilidad de servicios financieros que tienen a su alcance, así como sus costos y beneficios; esto resultaría beneficioso también para las entidades financieras. Se observó como resultado en el trabajo de campo que actualmente el Estado Nacional implementa beneficios bancarios vinculados a programas sociales que las beneficiarias o bien desconocen o no saben utilizar, perdiendo así los beneficios derivados de los programas en contextos de grave vulnerabilidad socioeconómica, principalmente dado que las mujeres entrevistadas pertenecen a sectores sociales con grandes necesidades económicas y de bajos ingresos, las cuales se enfrentan a limitaciones socioeconómicas y de oportunidad. Toma central relevancia entonces en este plano el rol del Estado en la implementación de los programas de educación financiera y la divulgación masiva para lograr un mayor impacto. Resaltamos nuevamente la importancia de un programa de educación financiera que persiga el objetivo de promover tanto el bienestar financiero como la inclusión económica y social en el proceso de inclusión financiera, a fin de proveer a las personas usuarias un mejor entendimiento de sus derechos en cuanto a su relación con el sector financiero y las herramientas disponibles.

En cuanto al análisis sobre instrumentos crediticios, encontramos que no solo las entrevistadas poseen bajo acceso al crédito y a préstamos formales, sino que se ven vulneradas por el Estado en lo que respecta a políticas de acceso al crédito tales como la solicitud de tarjetas de crédito para beneficiarias de AUH. Esto en función de que no solo nos encontramos frente a una política poco difundida, sino frente a una expulsión por parte del sistema bancario por un servicio que ellos mismos ofrecen, teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad económica y escasez de ingreso del grupo poblacional al cual la política se encuentra dirigida. Esto se correlaciona con lo expuesto por Martínez y Reséndiz (2021), ya que por medio de la institucionalización de prácticas discriminatorias se excluyen a determinados grupos sociales de manera reiterada, incluso cuando se crea una política pública dirigida hacia ese grupo.

Con el fin de abarcar el segundo objetivo específico propuesto en este trabajo, analizamos las vinculaciones y brechas entre estos hábitos de consumo de servicios financieros y los objetivos planteados en la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (2020-2023). Encontramos que, si bien la ENIF identifica los puntos débiles en lo que respecta al grado de inclusión financiera en la Argentina, y aunque realiza un análisis apropiado en los principales ejes de trabajo para fortalecer la inclusión

financiera de sectores vulnerables dentro de un enfoque amplio y multidimensional, carece de un plan de acción determinado con el objetivo de profundizar la relación del grupo de estudio con el sistema financiero formal, ya que no realiza un análisis apropiado en cuanto a definir los procesos clave para la planificación, desarrollo y ejecución de estos objetivos; y tampoco ha logrado desde su publicación diseñar, planificar e implementar políticas concretas y significativas en ese sentido. Esto evidencia las brechas existentes entre las necesidades de la población de estudio y las políticas existentes propuestas por el Ministerio de Economía de la República Argentina para sectores vulnerables en la ENIF (2020-2023). Sin embargo, la complementariedad con el Plan Nacional de Educación Financiera subsana en parte algunas de las debilidades contenidas en la ENIF, ya que reconoce la vulnerabilidad de los sectores de menores ingresos y las personas beneficiarias de la seguridad social, entre otros, considerando la dimensión de género en su análisis y expone planes de acción y monitoreo con el fin de lograr los objetivos propuestos.

Aunque queda un largo camino por recorrer en materia de inclusión financiera y educación financiera orientada hacia los sectores populares, consideramos que con el objetivo de lograr la implementación de políticas de inclusión financiera que busquen mayor alcance y efectividad de acuerdo con las necesidades del grupo de estudio, es necesario exponer planes de acción detallados en cuanto a la implementación de las propuestas. A su vez, en lo que respecta a la caracterización del grupo de estudio, es esencial considerar en la ENIF el nivel de conectividad y el acceso a dispositivos tecnológicos que estos sectores posean, previo a fomentar políticas de digitalización de medios de pago. Con el fin de fomentar las relaciones de largo plazo entre las personas usuarias y las entidades financieras, se torna relevante diseñar programas de educación financiera que provean herramientas y conocimiento para fomentar la independencia no solo en cuanto a la operatoria diaria, sino para la resolución de problemas comunes, tales como los detallados a lo largo del análisis de este trabajo. Finalmente, en línea con el tercer objetivo específico de este trabajo y con el fin de identificar los principales lineamientos para una política de inclusión financiera que tenga un mayor alcance y efectividad con base en las necesidades del grupo de estudio, no solo para lograr así mejorar los indicadores de inclusión financiera para los sectores vulnerables sino para promover la eficiencia de las políticas públicas en la materia, proponemos incluir capacitaciones sobre el sistema bancario en cuanto al funcionamiento de las instituciones financieras, la utilización de los fondos que reciben, los controles, las medidas de precaución en lo que respecta a liquidez, entre otros, para reducir así la desconfianza e inseguridades existentes fundadas en el desconocimiento sobre su funcionamiento. Incluso, otorgar capacitaciones en cuanto al uso de dispositivos tecnológicos, informar sobre los puntos de conectividad gratuitos disponibles y comunicar sobre los beneficios del uso de servicios financieros de acuerdo con las necesidades del grupo de estudio, para lograr así una difusión y compromiso más efectivos por parte de las personas usuarias.

A partir de los resultados obtenidos en este trabajo, logramos delinear problemáticas centrales en lo que respecta a la inclusión financiera, a la vez de elaborar ciertos lineamientos posibles para el desarrollo de políticas públicas que impacten

sobre las problemáticas reflejadas por el trabajo de campo. Para esto, recorrimos y analizamos la relación de la población objetivo con diversos productos y servicios financieros, puntos de acceso, experiencias y conocimiento en la materia, para poder así identificar las necesidades del grupo en cuanto a las dimensiones que componen el grado de inclusión financiera. Este trabajo sienta un punto de partida relevante en el estudio de la inclusión financiera de sectores vulnerables con enfoque de género, no solo en cuanto a la recolección de datos, sino también en relación con su carácter multidimensional. Consideramos que los resultados empíricos obtenidos contribuyen al entendimiento del problema estructural que subyace bajo el escaso nivel que existe actualmente de inclusión financiera de los sectores vulnerables y expone los pasos a seguir en materia de políticas públicas para poder romper con estos limitantes y perseguir un mayor nivel de inclusión financiera que, tal como detallamos en la primera sección de este trabajo, contribuya a reducir la exclusión social y persiga la igualdad e inclusión social.

Anexo

Guía de entrevista utilizada

Caracterización de la muestra:

- ¿Cuál es su edad y situación laboral actual?

Dimensión Consumo de servicios financieros:

- ¿Para qué vas al banco?
- La plata que cobrás en el banco, ¿la retirás de una sola vez, la retirás de a poco durante el mes o la usás con la tarjeta de débito?
- ¿Usás Mercado Pago o aplicaciones similares? ¿Cuál es tu método de pago de preferencia?
- ¿Usás el *Home Banking*? ¿Por qué? ¿Para qué?

Dimensión Acceso y experiencia:

- ¿Tenés acceso a un banco/cajero automático cerca de tu domicilio? (1 km o menos)
- ¿Cómo vas al cajero más cercano? ¿Cuánto gastás en ir y venir de cobrar por mes?
- ¿Con qué fin abriste tu primera caja de ahorro?
- ¿Tuviste alguna vez problemas con el banco o tuviste que realizar un reclamo? ¿Cuál? ¿Te lo resolvieron?
- ¿Te dieron alguna vez de alta un producto que no querías? ¿Tuviste problemas para darte de baja?

- ¿Solés hacer las compras en grandes cadenas o en locales de barrio?
- ¿Qué pagás con tarjeta de débito?

Dimensión Educación financiera y conocimiento:

- ¿Recibiste guía/capacitación sobre cómo operar con la caja de ahorro/*Home Banking*/tarjeta de débito por parte de alguna entidad bancaria y/o gubernamental? ¿Y por parte de algún familiar/amigo/conocido/ u organización social/comunitaria?
- ¿Te interesaría recibir una charla o capacitación sobre educación financiera?
- ¿Sabías que todos los lunes tenés un 10 % de reintegro en alimentos, farmacias e indumentaria comprando en comercios adheridos con la tarjeta de AUH?

Dimensión Deuda y acceso al crédito:

- ¿Tenés tarjeta de crédito? ¿La usás? ¿Pagás el total, el mínimo o pagás el monto que puedas?
- ¿Estuviste en moratoria por falta de pago? ¿Por qué?
- ¿Te gustaría tener tarjeta de crédito, pero ningún banco te la otorga?
- ¿Sabías que podés adquirir tarjetas de crédito Visa o MasterCard (con costo de mantenimiento) con un saldo de hasta \$32 000 en Banco Nación por ser beneficiaria de AUH?
- ¿Pediste un préstamo en un banco alguna vez? ¿Te lo dieron? ¿Pudiste pagarlo en tiempo y forma? ¿Por qué?
- ¿Tomaste alguna vez crédito fuera del banco? ¿Pudiste pagarlo en tiempo y forma?
- ¿Accediste alguna vez a un crédito del ANSES? ¿Para qué lo usaste?

Bibliografía

- ANASTASI, A., Blanco, E., Elosegui, P., y Sangiácomo, M. (2010). La bancarización y los determinantes de la disponibilidad de servicios bancarios en Argentina. Ensayos Económicos. Banco Central de la República Argentina. https://www.bcra.gob.ar/pdfs/investigaciones/60_anastasi.pdf
- ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO (AUH). Análisis de titulares de AUH. (2019). Presidencia de la Nación. www.argentina.gob.ar/sites/default/files/analisis_de_titulares_de_auh_0.pdf
- BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2021). Informe de Inclusión Financiera. https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/IIF_012021.pdf
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2015). Integración e inclusión financiera: movilizandolos recursos para el desarrollo social y económico. Panamá. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/>

- Integraci%C3%B3n-en-inclusi%C3%B3n-financiera-Movilizando-recursos-para-el-desarrollo-social-y-econ%C3%B3mico.pdf
- BANCO MUNDIAL (19 de noviembre de 2017). Inclusión financiera. Panorama general. <https://www.bancomundial.org/es/topic/financiamiento/overview#2>
- BARAJAS, A., Beck, T., y Belhaj, M. (2020). *Financial Inclusion: What Have We Learned So Far? What Do We Have to Learn?* International Monetary Fund. Working papers 2020/157.
- BÁRCENA, A. (28 de marzo de 2022). La deuda es con nosotras: Urge romper el silencio estadístico y avanzar hacia la sociedad del cuidado. ONU-CEPAL. <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-deuda-es-nosotras-urge-romper-silencio-estadistico-avanzar-la-sociedad-cuidado-alicia>
- CALDENTEY, Y TITELMAN. (2018). *La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo*. Santiago, Chile: CEPAL-ONU. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44213/1/S1800568_es.pdf
- Comenzó la formación en Educación Financiera para docentes del nivel secundario de todo el país. (27 de mayo de 2022). <https://www.argentina.gob.ar/noticias/comenzo-la-formacion-en-educacion-financiera-para-docentes-del-nivel-secundario-de-todo-el>
- ENCUESTA NACIONAL DE GASTOS DE LOS HOGARES 2017-2018. INFORME DE GASTOS (2019). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/engho_2017_2018_informe_gastos.pdf
- ESTRATEGIA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA (2020-2023). Ministerio de Economía. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/enif_2020-23_vf_011220_con_prologo_1.pdf
- ESTRATEGIA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA (2019). Ministerio de Hacienda. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estrategia-nacional-inclusion-financiera.pdf>
- HANNIG, A. (2013). The UK summit: lough Erne. G8. <https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/publications/g8-doc.pdf>
- IBARRÁN P., Medellín N., Regalia F., y Stampini M. (2017). *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de la implementación*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/As%C3%AD-funcionan-las-transferencias-condicionadas.pdf>
- MALDONADO, J. H., Moreno, R. d., Pérez, I. G., y Orjuela, C. A. (2011). *Los programas de transferencias condicionadas: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina?* Perú: CEPAL. <https://dds.cepal.org/redesoc/portal/publicaciones/ficha/?id=1855>
- MARTÍNEZ, A. L., y Reséndiz, C. (2021). *Inclusión financiera sin discriminación: hacia un protocolo de trato incluyente en sucursales bancarias de México*.

- CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46980/4/S2100815_es.pdf
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (s.f.). Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2020-2023. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/enif_2020-23_vf_011220_con_prologo_1_0.pdf
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (2022). Plan Nacional de Educación Financiera. Dirección Nacional de Inclusión Financiera y Financiamiento Social. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnef_2022_1.pdf
- MINISTERIO DE HACIENDA (2019). Plan Nacional de Educación Financiera. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_de_educacion_financiera.pdf
- MORALES, L., y Yáñez, Á. (2006). La bancarización en Chile, concepto y medición. Serie Técnica de Estudios Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Santiago de Chile. <https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/07/Fic/IEF200713-6.pdf>
- NOVACOVSKY, K. (2015). *El gran desafío: Romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Biblos. https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4142/AUH-Librocompleto.pdf
- OECD (2005). Recommendation on Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness. <https://www.oecd.org/finance/financial-education/35108560.pdf>
- OLLOQUI, D., Andrade, y Herrera. (2015). Inclusión financiera en América Latina y el Caribe: Coyuntura actual y desafíos para los próximos años. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Inclusi%C3%B3n-financiera-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-Coyuntura-actual-y-desaf%C3%ADos-para-los-pr%C3%B3ximos-a%C3%B1os.pdf>
- ROA, M. J. y Mejía, D. (2018). *Decisiones financieras de los hogares e inclusión financiera: evidencia para América Latina y el Caribe*. Ciudad de México D. F.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1188/Decisiones_financieras_de_los_hogares_e_inclusion_financiera.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- RODRÍGUEZ ENRIQUÉZ, C. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? Santiago: CEPAL. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5836/S1100854_es.pdf
- SAMANIEGO, P., y Tejerina, L. (2010). Financial Inclusion Through the Bono de Desarrollo Humano in Ecuador. Exploring options and beneficiary readiness. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Financial-Inclusion-Through-the-Bono-de-De->

sarrollo-Humano-in-Ecuador-Exploring-Options-and-Beneficiary-Readiness.pdf

SARMA, M., y Pais, J. (2008). Financial Inclusion and Development: A Cross Country Analysis. Indian Council for Research on International Economic Relations. <https://www.icrier.org/pdf/Mandira%20Sarma-Paper.pdf>

Se lanzó el Programa de Formación de Referentes en Inclusión Financiera para trabajadoras y trabajadores bancarios. (08 de junio de 2021). <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-lanzo-el-programa-de-formacion-de-referentes-en-inclusion-financiera-para-trabajadoras-y>

SOJO, A. (2017). Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo. Santiago: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41105/6/S1600819_es.pdf

Análisis de la red de valor de las cervecerías artesanales de Quilmes y Avellaneda

Guido Ignacio Pintos

Resumen

Se procederá a analizar la red de valor de las cervecerías artesanales que se instalaron en los municipios de Quilmes y Avellaneda. Se indagará sobre las partes interesadas que influyen para el crecimiento del sector artesanal en dichos municipios. Para la investigación se utilizará la teoría de coopectencia y el rol de las empresas en el nuevo juego de los negocios para identificar qué grado de cooperación existe entre los cerveceros para desarrollar una estrategia de crecimiento en común.

Se relevará cómo los cerveceros artesanales desarrollaron sus conocimientos y profesionalización para mejorar la calidad y la educación de los consumidores. Además, se analizará la existencia de prácticas monopólicas por parte de las cervecerías industriales. Por último, se relevará en qué medida las cervecerías artesanales hacen uso de las herramientas de gestión empresariales y cómo el uso de estas las puede llevar a obtener mejores resultados. Todo el análisis se llevará adelante desde la visión de la complejidad y el pensamiento sistémico. También se propondrán mejoras y desafíos para que el sector siga creciendo.

Introducción

Fundamentación

El interés de investigar sobre el *boom* de la cerveza artesanal en el sur del conurbano bonaerense proviene de que el autor de este trabajo hace cerveza en su casa desde el año 2014. Previo a empezar a hacer cerveza, trabajó durante cinco años en Cervecería y Malatería Quilmes, y ese paso por la empresa despertó su interés en el consumo masivo. En el año 2013, luego de haber renunciado a dicha empresa, realizó un curso de elaboración de cerveza artesanal. A partir de ese año, comenzó el continuo y apasionante camino de conocer día a día el proceso de elaboración y las características del sector artesanal.

En el año 2015 surgió la posibilidad de instalar una microcervecería en Bernal junto con otra cervecería, para poder reducir costos de estructura. Algo que siempre

llamó la atención del autor sobre esta nueva empresa microindustrial fue cómo gran parte de las cervecerías artesanales tienen un origen común: personas que empezaron haciendo cerveza en su casa, para compartir entre amigos, y luego con el tiempo escalaron para instalar nano y micro cervecerías que generan valor. El propósito de este trabajo entonces es mostrar cómo fue evolucionando el sector y qué condiciones previas dieron origen al *boom* cervecero. Mostrar cómo han ido evolucionando los cerveceros caseros, para profesionalizar la actividad.

Planteamiento del problema

¿Cuáles fueron las condiciones que tuvieron que darse para que los actuales productores de cerveza artesanal de Quilmes y Avellaneda pasen del *hobby* a instalar microcervecerías?

Hay problemáticas específicas, a saber:

- a) ¿Cuáles son los motivos por los que los cerveceros caseros decidieron instalar microcervecerías?
- b) ¿Cuáles fueron las dificultades con que se encontró el sector artesanal en sus comienzos y cuáles existen en la actualidad?
- c) ¿Qué factores influyeron para que las cervecerías elijan instalarse en Quilmes?
- d) ¿Cómo ven el futuro del sector los actuales cerveceros artesanales?

Asimismo, en este trabajo hay objetivos, tanto generales como específicos. Entre los primeros está analizar las causas por las que se desarrollaron las cervecerías artesanales en Quilmes y Avellaneda. Analizar las características del mercado cervecero artesanal y proponer objetivos para que siga creciendo el sector. Entre los objetivos específicos, están:

- a) Analizar cómo creció la cantidad de cerveceros que pasaron de hacer cerveza en su casa a instalar fábricas y vender sus cervezas. Identificar las formas de aprendizaje y profesionalización que desarrollaron quienes instalaron fábricas de cerveza artesanal. Por otro lado, analizaré cómo los cerveceros desarrollaron el conocimiento, equipamiento y aprendieron las técnicas de producción de cerveza artesanal.
- b) Analizar la red de valor del sector artesanal y la relación entre los *stakeholders*.
- c) Verificar si las fábricas de cerveza artesanal poseen una visión compartida del futuro, para poder seguir creciendo en volumen y aumentar su participación en el mercado. Además, relevaré si las cervecerías artesanales actualmente utilizan herramientas de gestión como tablero de control, proyección de ventas, presupuestos, armado de estructura de costos, entre otras.

Hipótesis

La hipótesis general de este trabajo es que el crecimiento del mercado cervecero artesanal se debe a que los productores artesanales desarrollaron la coopectencia, trabajando colaborativamente para captarle mercado a las cervecerías industriales. La hipótesis específica, a su vez, consta de tres puntos:

- a) Cooperar y colaborar entre cerveceros fue clave para desarrollar el mercado artesanal y educar al consumidor.
- b) La relación entre los *stakeholders* hizo que el sector de cerveza artesanal crezca rápidamente.
- c) Las características monopólicas y ultracompetitivas del sector industrial son un impedimento para que el sector artesanal siga creciendo.

Aspectos metodológicos

El enfoque metodológico de este trabajo tiene en cuenta los siguientes tipos de diseño de investigación, que se fijan según la manera en que vamos a responder los objetivos planteados.

- Estudio descriptivo: este tipo de investigación implica seleccionar ciertos temas con el fin de estudiarlos y describirlos. Se aplicarán ciertas partes de la teoría, para tratar de mostrar las características del mercado de cerveza artesanal de Quilmes y Avellaneda. Se utilizarán las leyes de la teoría sistémica y el dilema del prisionero para explicar cómo actuaron las diferentes cervecerías artesanales frente a las características monopólicas del mercado cervecero argentino. Además, se utilizarán las respuestas relevadas para concluir los modelos mentales que tienen los cerveceros.
- Investigación explicativa: según Fassio *et al.* (2002), este tipo de estudio se utiliza cuando existen teorías desarrolladas que se pueden aplicar al objeto de estudio. En este caso, se utilizará la teoría de la coopectencia de Brandenberger & Nalebuff para analizar el grado de cooperación entre cerveceros y el crecimiento del sector artesanal.

Además, haremos uso de la teoría de la relación entre los *stakeholders* desarrollada por Freeman, para mostrar cómo impactó en el crecimiento del sector cervecero artesanal el grado de relacionamiento entre los distintos miembros.

Por último, utilizaremos la teoría de empresas ultracompetitivas para analizar el grado de monopolización que existe en el sector cervecero artesanal de Quilmes y Avellaneda.

Según Fassio *et al.* (2002), los diseños no experimentales se utilizan en las investigaciones donde no se usa un grupo de control y no se pretende mediar la relación causa-efecto entre variables. Por lo que se realizará un diseño no experimental, para poder descubrir si la existencia de cierto grado de cooperación influyó en el desarrollo de cervecerías en Quilmes y Avellaneda.

Además, se aplicará un diseño transversal, que es aquel que recopila información en un momento determinado, sin medir el cambio de las variables en el tiempo. También se procederá a utilizar un análisis cuantitativo sobre las variables planteadas. El objeto de estudio es la organización y la unidad de análisis son las fábricas de cerveza artesanal de Quilmes y Avellaneda.

Por último, la técnica para recopilar la información utilizada serán cuestionarios estructurados, sistematizados. Serán sistematizados porque las categorías de las

variables que se han diseñado coinciden con las respuestas de los entrevistados. Por lo que solo se medirán las dimensiones del cuadro.

Las fuentes de datos primarias que se utilizaran son:

- Encuestas online a dueños de fábricas de cerveza artesanales de Quilmes y Avellaneda.
- Relevamiento de artículos periodísticos.
- El Mercado de la Cerveza (abril 2014). Informe Sectorial N.º 3. Dirección de Agroalimentos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca Argentina. Lic. Amalie Ablin.

A continuación, realizaremos la operacionalización de variables. En el siguiente cuadro desarrollaremos cada variable con sus dimensiones.

Hipótesis específica	Variable Independiente	Variable Dependiente	Dimensiones
Cooperar y colaborar entre cerveceros fue clave para desarrollar el mercado artesanal y educar al consumidor	Grado de cooperación	Desarrollo del mercado artesanal	Los jugadores
			Valor agregado
			Las reglas
			Las tácticas
			El alcance

Hipótesis específica	Variable Independiente	Variable Dependiente	Dimensiones
La relación entre los stakeholders hizo que el sector de cerveza artesanal crezca rápidamente	Relación entre stakeholders	Crecimiento sector cerveza artesanal	Grado de relacionamiento con otras cervecerías
			Grado de relacionamiento con los proveedores
			Grado de relacionamiento con los clientes
			Grado de relacionamiento con gobierno
			Grado de relacionamiento con la comunidad cervecera

Hipótesis específica	Variable Independiente	Variable Dependiente	Dimensiones
Las características monopólicas y ultracompetitivas del sector industrial son un impedimento para que el sector artesanal siga creciendo	Crecimiento del sector artesanal	Características monopólicas sector industrial	Volumen de venta
			Participación en el mercado
			Herramientas de gestión
			Misión, <i>Core competence</i> y Visión
			Prácticas monopólicas

Fuente: elaboración propia

Marco teórico

El nuevo juego de los negocios

Según Serra *et al.* (2000) en los últimos años diferentes factores transformaron la manera en que se hacen los negocios. Pequeñas empresas están redefiniendo la forma de hacer los negocios, creciendo y ganando ventajas. Las grandes empresas están buscando nuevas formas de afrontar esta nueva realidad.

La globalización produjo cambios que traen consigo nuevas amenazas y oportunidades para las empresas. Esto generó que las organizaciones y sus líderes se tengan que comportar de manera diferente a como lo venían haciendo.

Los principales factores que producen estos cambios en los negocios son:

- Cambios en las preferencias de los consumidores: en la actualidad cada vez más se produce una hipersegmentación de los consumidores, los consumidores son cada vez más selectivos y cuentan con más información. Todo esto lleva a que los consumidores cada vez más busquen productos individuales alejados del mercado masivo.
- Cambios en los canales de distribución: crecimiento de nuevos locales de comercio y la aparición de internet para impulsar los *e-commerce*. Debido a la mayor oferta y selectividad, los consumidores pueden elegir mucho más.
- Dinámica de la innovación: las redes de información están revolucionando las formas de producir y comerciar los productos. Los avances tecnológicos rompen los tradicionales mercados oligopólicos (mercados dominados por un pequeño número de productores oferentes) y los ciclos de vida de los productos son cada vez más cortos.
- Alianzas, fusiones y adquisiciones: las alianzas entre empresas permiten que se creen nuevas con menos capital y más rápidamente.

La teoría de los juegos aplicada al nuevo juego de los negocios

Según Serra *et al.* (2000), la *teoría de los juegos* es una rama de la matemática que aplicada a los negocios permite verlos como un juego. Mediante la teoría de los juegos podemos analizar situaciones y escenarios de las personas que lo integran. Podemos ver las acciones que realizan los jugadores y la relación entre cada uno. Saber qué jugada hacer en cada momento va a depender del tipo de juego. En este caso, la teoría se centrará en dos tipos de juego:

- Dilema del prisionero: en este tipo de juego hay un punto óptimo que le conviene a los dos jugadores para maximizar su posición. Pero el problema radica en el grado de confianza que tienen los jugadores. Este juego aplica en las empresas cuando se dan relaciones de asociatividad y cooperación. Aplica en situaciones donde se llevan adelante estrategias en conjunto para atacar, fortalecer, defender un mercado.
- Batalla de los sexos: este tipo de juegos tiene dos puntos óptimos, pero el jugador que cede su posición es el que menos gana. Este tipo de juego lo suelen

jugar ciertas empresas como las de gaseosas, en mercados donde hay condiciones oligopólicas.

Debemos remarcar que la idea central de la teoría de los juegos es que lo importante es analizar cómo juegan los demás jugadores y no solo concentrarse en la jugada de uno. Intentar ponerse en el lugar de los otros jugadores y analizar qué nos aporta.

Propiedades de los nuevos juegos de negocios

Según Serra *et al.* (2000), en los nuevos ambientes que se desarrollaron producto de la globalización surgen nuevas propiedades que caracterizan a los nuevos juegos de los negocios:

- Interactividad: la interactividad que transforma las comunicaciones también impacta en la forma en que se comercializan los productos y, además, tiene un efecto en la innovación de los negocios, ya que se acortan los tiempos en que las empresas lanzan sus innovaciones. Por otro lado, gracias a las nuevas tecnologías, los hechos se comunican en el mismo momento en que suceden.
- Las nuevas tecnologías conectan diferentes nodos de la red, cambiando las formas en que los consumidores se relacionan con la información. Esto impacta en las maneras de consumir y cambia las relaciones que existían entre los consumidores y las empresas.
- Personalización: los productos masivos están en gran medida desapareciendo. La nueva generación de consumidores busca productos que se adapten a sus necesidades particulares. Los consumidores buscan productos únicos que los representen y reafirmen su individualidad.
- Redes: como ya se mencionó la colaboración es fundamental en este nuevo escenario y las redes son el factor clave para lograrla. Pequeños esfuerzos de los miembros que componen la red pueden generar grandes ganancias para todos. El poder que tiene la red es mayor que el poder individual. Las redes no tienen centro, todos los nodos son importantes y se potencian cuando ingresan más miembros. Esto se contrapone con la antigua visión según la cual se ganaban los juegos (negocios) con individualismo y competencia. Lo que importa ahora es la colaboración, el conocimiento y hacer crecer la red.

Paradojas de los nuevos juegos

Serra *et al.* (2000) detallan ciertas paradojas que rigen en los nuevos negocios. Vamos a detallar algunas de ellas.

- Medios masivos en poder de las minorías: los nuevos medios de comunicación son fundamentales para el desarrollo de los nuevos juegos de los negocios. Antes, el acceso a los medios masivos de comunicación era muy restringido, porque estaban en manos de ciertas minorías. En la actualidad, gracias a internet y las redes, más grupos pueden dar a conocer sus ideas.

- Construir un futuro, ahora: en la actualidad el tiempo es clave, por lo que es una variable muy importante en los nuevos juegos. Los tiempos de desarrollo de productos y tiempos en general se están acortando. Lo que se busca es tener resultados de manera más inmediata y se piensa de modo cortoplacista. Los empresarios deben tomar decisiones pensando en construir un futuro y además tomar las decisiones en el presente para llegar a ese futuro.
- Permanecer cambiando: las empresas tienen que estar más adelantadas que la competencia. Las empresas deben cambiar continuamente para mantenerse en competencia, pero además deben tomar decisiones que le permitan llegar a sus metas.
- Se compete mejor cooperando: las alianzas y fusiones entre empresas son claves en el nuevo juego de los negocios. Esto lleva a que exista una oferta más integral, que hace que los clientes se fidelicen con los productos y no sientan el traspaso si cambian de marca. Las empresas deben desarrollar acciones en conjunto.
- La empresa demanda, el cliente ofrece: los roles de cliente y empresa cambian en los nuevos juegos. Son los clientes ahora quienes terminan de definir los productos que las empresas lanzan al mercado.

¿Quiénes son los jugadores?

Según Serra *et al.* (2000) existen tres tipos de jugadores clave en los negocios: los competidores, los complementadores y los clientes.

Los *competidores* son los jugadores que persiguen mejores beneficios a expensas de los resultados de los demás participantes, utilizan la lógica de ganar-perder. No intentan modificar las condiciones del juego; para ganar, los demás deben perder.

Además, existen distintas capas que componen el juego: los niveles de juego. Por un lado, tenemos niveles de juego en los cuales las empresas compiten por ofrecerle al mercado mejores opciones de compra. En un nivel superior, las empresas cooperan y pactan el ritmo para introducir innovaciones y nuevos productos. De esta manera, la aceptación por parte del mercado será más fácil.

Es clave identificar cuántos niveles de juego existen y en cuál se encuentra la empresa, para ver la complejidad de los negocios. En este nuevo paradigma, los jugadores establecen alianzas y coaliciones para hacer crecer la red a la cual pertenecen, lo que produce un alto grado de convergencia entre los competidores. Esto se traduce en mejores experiencias para los clientes, producto de ofertas de productos y servicios más completos que aumentan la satisfacción del consumidor. Las empresas deben cooperar y competir, desarrollando estrategias a largo plazo en conjunto, para hacer crecer todo el mercado y no solo el propio.

Los *consumidores*, en este nuevo paradigma, tienen un rol más activo y fundamental. Las relaciones entre cliente y empresas se volvieron más complejas. Internet y las nuevas tecnologías de información ayudan a que los clientes tengan más información y más opciones de compra. Las marcas y productos son conocidos por los clientes antes de que ingresen a los mercados, debido a la globalización y a

la inmediatez de la información. Además, muchos consumidores pasaron a ser fanáticos que conocen con profundidad los productos y marcas. Saben mucho de las características de los productos y a veces saben más que los propios vendedores.

Los *complementadores* son el nuevo jugador que surge en el nuevo paradigma de los negocios. Estos jugadores buscan llevar adelante estrategias conjuntas para agrandar la torta para todos los jugadores. Esto va a llevar a incrementar todo el negocio en común. Es otra manera de ver y de jugar los negocios, porque para ganar más hay que hacer que el otro gane más. Así se incrementará la facturación de cada jugador al realizar alianzas.

Serra *et al.* (2000), en *El nuevo juego de los negocios*, los definen de la siguiente manera: “Denominamos *complementadores* a aquellos jugadores que persiguen obtener mejores recompensas a través de un incremento de los resultados de los demás participantes” (p. 40).

La lógica de juego de estos actores es la de ganar-ganar, lo que se busca es generar recompensas para todos, entonces hay que aliarse para ser mejores. Lo que deben analizar las empresas al momento de complementarse es que otros negocios tienen puntos de intersección, para que los clientes se beneficien con una propuesta de mayor valor. No hay que seguir el paradigma tradicional que rige a los negocios de ganar-matar, porque tiene la concepción de ver a los jugadores como rivales, que lleva a destruir a los oponentes.

¿Puede un mismo jugador adoptar más de un rol?

A continuación, pasaremos a desarrollar las matrices de los juegos de los negocios desarrolladas por Serra *et al.* (2000).

Primero definiremos el concepto de *dinamismo*, que es un factor clave en los resultados del juego. El *dinamismo* es el grado de innovación, la velocidad de respuesta, los cambios de gustos, la incorporación de nuevas tecnologías. Los jugadores, como definimos anteriormente, son los competidores, complementadores y clientes o consumidores.

Según Serra *et al.* (2000), existen 4 posibilidades frente al efecto que produce el grado de dinamismo de los jugadores.

- Abrir el juego: son los juegos en los cuales los clientes tienen una dinámica alta. Estos clientes se caracterizan por estar predispuestos a cambiar sus decisiones de compra con frecuencia. Por el lado de los competidores o complementadores, estos no están dispuestos a cooperar, no realizan alianzas para ganar más. Como resultado, este escenario facilita que las empresas aprovechen la predisposición de los clientes, así pueden lanzar nuevos productos antes de que lo hagan los competidores o complementadores.
- Como siempre, hay que pensar en la próxima jugada, hay que aprovechar la lentitud de los jugadores que existen en este tipo de juego para planificar el próximo movimiento.
- Jugadas simples: es lo opuesto a abrir el juego. Las características de este escenario implican que los clientes no son dinámicos, es decir, que no están

preparados para los cambios de productos. Por el lado de los complementadores, competidores en este caso si poseen la actitud de cooperar y competir, pueden formar alianzas y desarrollar acciones agresivas. Se les da foco a las acciones de las empresas más que a las necesidades de los clientes. Suele suceder en estos casos que los clientes no entienden las innovaciones que proponen las empresas, es por esto que existen grandes fracasos en los lanzamientos. Lo que importa para las marcas es ser las primeras para lanzar, esto suele suceder en el mercado cervecero argentino con Quilmes.

- Jugadas dobles: las empresas desarrollan jugadas dobles cuando desarrollan innovaciones competitivas y también innovaciones de valor. Las competitivas buscan neutralizar a los rivales o complementadores. Las de valor intentan beneficiarse del dinamismo de sus clientes.
- Jugada forzada: es la estrategia de hacer lo mínimo para mantenerse en el juego. Se da en los escenarios en los cuales hay un bajo dinamismo respecto de los clientes. Por el lado de la empresa, no hay desarrollo de innovaciones en valor o competitivas. Estas jugadas se desarrollan en negocios poco atractivos, los cuales generan pocas recompensas. Suele darse en negocios en que las barreras de salida son altas. Lo negativo de estas estrategias es que otra empresa desarrolle una estrategia más fuerte y nos saque del juego.

Las organizaciones y el pensamiento sistémico

Pensamiento sistémico

Según Serra *et al.* (2000), el pensamiento sistémico estudia las interacciones entre las partes y entre estas y su entorno. Es opuesto al pensamiento lineal, pues considera que no existen las situaciones aisladas del tipo de causa-efecto (buscar la causa inmediata de algún evento), sino que vivimos en un mundo circular, en movimiento, donde cada acción se basa en condiciones presentes y afecta el futuro, de manera que las condiciones modificadas pasan a ser la base de acciones futuras. El proceso no tiene inicio ni fin, sino infinitos *loops* de realimentación que interconectan personas y eventos.

El pensamiento sistémico es un marco conceptual cuya esencia pretende producir un cambio de enfoque. Busca permitir ver las interrelaciones entre las partes más que cadenas lineales de causas y efectos, y ver los procesos de cambio más que fotografías estáticas. Es la capacidad para diseñar estrategias que permitan la creación de los futuros deseables (imaginar el futuro y participar en su creación). Busca llegar a soluciones fundamentales para los problemas de las organizaciones, en lugar de las soluciones sintomáticas que atacan el síntoma y no la verdadera causa del problema.

Paradigma de la simplicidad y complejidad

Los paradigmas forman una visión del mundo y de las cosas, patrones o modelos que sirven de guía, establecen pautas y fijan límites para la interpretación y la acción. Estos son útiles para analizar e interpretar a las organizaciones. Porque las

organizaciones complejas necesitan nuevas maneras de resolver los problemas. El mundo real es cada vez más complejo y las organizaciones también. Entonces ya no se puede explicar a las organizaciones únicamente con el paradigma de la simplicidad.

Para poder entender el paradigma de la complejidad, primero se debe definir al paradigma de la simplicidad.

El *paradigma de la simplicidad*, según Morin (1998), concibe al universo de una manera mecanicista, predecible y lineal. Busca alcanzar un equilibrio y seguir comportamientos simples y lineales. Analiza todo desde la perspectiva reduccionista, la cual sostiene que a través de un diagrama de causa-efecto debería poder explicarse el comportamiento de cualquier sistema (se puede predecir el futuro a partir de hechos observables). Este paradigma busca el orden permanentemente y persigue al desorden; el orden se reduce a una ley (no pueden convivir el orden y el desorden).

Las características más importantes de la simplicidad son:

- Determinismo: que es la estricta causalidad. Nada es fortuito, todo es previsible. Todo fenómeno tiene una causa que lo precede y un efecto que será siempre el mismo, por lo tanto, si conozco la causa, conozco el efecto.
- *Locality*: solo ve las cosas separadas, las partes de la empresa y no sus conexiones. No ve a la organización como un sistema, como un todo.

El *paradigma de la complejidad*, según Morin (1998), es el tejido formado por eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares que forman nuestro mundo y las organizaciones. Las características más importantes del paradigma de la complejidad son:

- Pensamiento sistémico: considera los sistemas como un todo.
- La vida normal no sigue un patrón lineal, sufre imprevistos (no hay certezas).
- Existen distintas percepciones de la realidad.
- No linealidad: el orden se puede crear espontáneamente; el universo es indivisible, es una totalidad fluida.

Para poder comprender la realidad compleja necesitamos una nueva visión que implica:

- Diversidad: múltiples puntos de vista sobre la realidad.
- Multidimensionalidad: la realidad tiene un carácter multidimensional, no hay realidad que pueda ser comprendida de manera unidimensional.
- No causalidad: hay múltiples causas para múltiples efectos.
- Interdependencias: cada parte de un sistema influye en el resto.
- Existen incertidumbres, ambigüedades, fenómenos aleatorios, infinitas posibilidades, incapacidad de lograr certeza y de evitar contradicciones.
- *Non locality*: la organización es una red, hay interconexiones entre las partes. La creación de valor se da en las interacciones.

Principios rectores del paradigma de la complejidad:

- Dialógica: permite mantener una dualidad, asociando dos términos antagónicos, complementarios y concurrentes. El orden y el desorden, conceptos antagónicos, cooperan para organizar al universo.

- **Recursividad organizacional:** un proceso recursivo es aquel en el cual los productos y los efectos son, al mismo tiempo, productores y causas de aquello que los produjo. Todo sistema es influenciado por su ambiente, esa influencia ingresa al sistema, el cual al mismo tiempo devuelve una respuesta al entorno y así sucesivamente. Rompe con la idea lineal de causa-efecto.
- **Principio hologramático:** en un holograma físico el menor punto de la imagen contiene la casi totalidad de la información del objeto representado. Una parte del sistema se refleja en el todo y a la vez el todo se puede ver en las partes (cada parte de la organización representa el todo y el todo replica sus partes). Trasciende al reduccionismo que no ve más que las partes.

Leyes de la Dinámica de Sistemas

Según Senge (1992), el pensamiento sistémico nos ayuda a ver totalidades. Nos guía para ver las interrelaciones en vez de cosas, para ver los patrones en vez de cosas estáticas. Hoy en día más que nunca necesitamos de esta mirada, porque vivimos en un mundo globalizado e interconectado.

Son leyes que predicen el comportamiento de los sistemas en movimiento, no de forma exacta, sino de manera probable. Son leyes probabilísticas que expresan lo que es posible y no lo que es cierto.

Ley de la fragmentación: si se divide un sistema en sus partes componentes, el sistema pierde dinamismo porque pierde interconectividad y complementariedad.

Ley de las presiones: cuanto más se presiona un sistema en un sentido, más presiona el sistema en sentido inverso y exponencialmente. La presión actúa como una solución sintomática, pues ataca el síntoma del problema y no su raíz.

Ley de las mejoras aparentes: cuando se presiona a un sistema, este mejora temporalmente para después empeorar. Una solución sintomática, típica forma de presión, dará resultados aparentes, pero empeorará el problema de fondo.

Ley de las demoras: hay una demora entre la implementación de la solución y el resultado esperado, ya que durante ese tiempo el sistema tiene que reaccionar. Si no sabemos esperar, tomamos medidas equivocadas por un exceso de presión sobre el sistema.

Ley de los ciclos: en todo sistema un ciclo positivo será seguido de un ciclo negativo, luego de otro positivo y así sucesivamente (reactivación-recesión).

Ley del límite al crecimiento: todo sistema tiene por lo menos un límite al crecimiento; ninguno crece para siempre.

Ley de la palanca: si se elimina el límite al crecimiento más importante, el sistema ganará dinamismo en forma más que proporcional (el sistema crece exponencialmente). Lo importante es encontrar el punto de apalancamiento, descubrir cuál de todos es el límite más importante sobre el que hay que actuar.

Motor de crecimiento

Para definir el modelo desarrollado por Serra *et al.* (2000), primero debemos definir los procesos retroalimentadores de la dinámica de sistemas. Estos procesos se dividen en procesos reforzadores y procesos compensadores.

- Procesos reforzadores: implica una fuerza creciente, ya sea de sentido positivo o negativo. Un proceso en el cual cada movimiento genera más movimiento (círculos virtuosos o viciosos). Estos son los responsables de que los sistemas crezcan rápidamente.
- Procesos compensadores: son fuerzas que tratan de llevar al sistema a un equilibrio; balancean el sistema en el sentido opuesto al proceso reforzador. Cuando el cambio se genera por un proceso reforzador, el proceso compensador busca estabilizar el sistema y resiste el cambio en una dirección, generando cambios en la dirección opuesta. Lo que busca es reducir la diferencia entre la situación actual y la meta deseada. En una empresa un ejemplo es un líder conservador o la resistencia al cambio de los empleados.

Definidos estos términos, procederemos a definir el modelo de motor de crecimiento.

La empresa está impulsada por un motor que la lleva hacia su propósito estratégico. Ese motor, que actúa como proceso reforzador, es la rueda operativa, es decir, la actividad diaria que está liderada por el producto central es la producción.

Sobre este motor de crecimiento, actúan aceleradores. Estos son procesos reforzadores que ayudan a impulsar la rueda operativa hacia los objetivos estratégicos. Por otro lado, actúan frenos, que son procesos compensadores que impiden impulsarla hacia dichos objetivos.

Aceleradores - presiones: actúan sobre el motor de crecimiento, acelerándolo, sin tomar en cuenta los efectos secundarios que pueden producirse más allá de los buscados. Son acciones que se emprenden para atacar el síntoma sin observar el sistema completo, generando mejoras aparentes en el corto plazo. La presión es un modo arquetípico de reacción, por el que se busca solucionar problemas rápidamente. Toda decisión impulsiva, tomada sin pensar en sus efectos futuros, son formas de presión. Aquí lo podemos relacionar con la ley de presiones de los sistemas.

Aceleradores - estímulos: aceleran el motor de crecimiento teniendo en cuenta las leyes de la dinámica de sistemas. Son aceleradores que tienen en cuenta el largo plazo para respetar los tiempos del sistema y no generar mejoras aparentes, conduciendo a la empresa a un crecimiento sostenible en el tiempo. Son todos los procesos que se realizan para modificar y redefinir la rueda operativa, analizando su funcionamiento global. Ejemplos de estos son la incorporación de productos, transformación de la estructura, cambios en la estrategia.

Frenos - límites externos al crecimiento: son los procesos compensadores externos a la empresa que frenan el avance del motor del crecimiento; son factores que no se pueden apalancar ni modificar, solo identificar. Son exógenos a la empresa, como por ejemplo las regulaciones legales, nivel de vida, recesión económica, entre otros.

Frenos - límites internos al crecimiento: son los límites que la propia empresa pone a su crecimiento, y que por lo tanto se pueden apalancar y resolver. Estos son endógenos, son culturales, estratégicos, estructurales. Por ejemplo, podemos nombrar: la mala atención a los clientes, falta de posicionamiento, capacidad financiera, capacidad de planta, altos precios, modelos mentales inadecuados, entre otros.

Modelos mentales

Según Serra *et al.* (2000), los modelos mentales determinan lo que percibimos y lo que hacemos en consecuencia. Cada persona percibe la realidad de una manera diferente en función de dichos modelos. Marcan los límites del pensamiento pues, de acuerdo con el modelo mental de cada uno, surgirán distintas alternativas que para otro modelo mental podrían resultar irrealizables o incluso desconocidas. Estos condicionan la estrategia y la visión de las empresas. A continuación, definiremos los distintos modelos mentales.

- Tipo 1. Pretayloriano o artesanal: Se caracteriza por la resistencia al cambio y al crecimiento e incapacidad de delegar por temor a perder el control. Esto ocasiona que el límite al crecimiento pase por la capacidad de trabajo personal que tenga el empresario. Busca lo simple y evita la complejidad. Es un modelo mental estructurado y esquemático.
- Este modelo se suele dar en los trabajos que son muy artesanales, porque solo los artesanos pueden hacer las tareas de manera correcta.
- Tipo 2. Orientado a la producción y al crecimiento: El objetivo final es crecer por el hecho de crecer, incluso sin evaluar su rentabilidad y sin actuar en función a una estrategia. El centro de interés está enfocado en el crecimiento y en la eficiencia, dejando de lado al cliente (tener la fábrica más grande, con más gente; comprar máquinas nuevas).
- Tipo 3. Orientado al marketing: Lo importante siempre es realizar una gran inversión en marketing para llegar a ser conocido de cualquier manera, porque se cree que la publicidad lo hace todo. Los problemas de ventas se solucionan básicamente a través de la comunicación intensiva y masiva.
- Tipo 4. Financiero: Mentalidad muy cortoplacista que prioriza solo los resultados y la rentabilidad. Todos los análisis se hacen en función de los costos y los rendimientos a corto plazo.
- Tipo 5. Abierto: Incluye las características de los modelos mentales anteriores, pero actuando en función a una estrategia. Evalúa todas las opciones posibles desde la perspectiva de los otros modelos y tiene capacidad de cambio y de flexibilidad; está dispuesto a considerar nuevas opciones. Busca la apertura mental y considera las alianzas con otras empresas. Se relaciona con que lo que una persona hará en el futuro no tiene que ver con lo que hizo en el pasado su familia, por lo que considera invertir en negocios distintos para obtener rentabilidad.
- Tipo 6. Holístico, dinámico y circular: Es un pensamiento del todo abierto con la visión permanentemente enfocada hacia el futuro, que respeta los principios y las leyes de la dinámica de sistemas (no fragmentar, no presionar, no dejarse impactar por los buenos resultados en el corto plazo, considerar las demoras entre una decisión y sus resultados, conocer los límites para apalararlos y lograr un crecimiento natural). Es un salto cuántico con respecto a los cinco modelos anteriores, ya que estos están basados en el pensamiento lineal y estático, y este en el pensamiento dinámico y circular (pensar cómo

una decisión de hoy nos va a afectar en el futuro y entender que una decisión sobre una variable va a afectar a otras variables en algún momento).

Los modelos del 1 al 4 no tienen un marco estratégico, pues no operan en función de una estrategia, sino que operan por operar, sin analizar las posibles consecuencias no buscadas. El único modelo más abierto es el 6.

Herramientas de gestión

A continuación, pasaremos a explicar desde la teoría algunas herramientas del *management*, útiles para el trabajo de investigación.

Definición de objetivos

Según Perla (2013), los objetivos son herramientas para medir el desempeño de una empresa. Estos deben ser concretos y no ambiguos. Se puede fijar un objetivo principal y otros secundarios que ayuden a llegar al principal.

Algunos de los motivos por los cuales se deben poner objetivos en las organizaciones son: consolidar la capacidad competitiva de la empresa, llegar a los resultados económicos deseados y que exista una coherencia en las tareas operativas que atraviese a toda la organización.

Existen dos tipos de objetivos: los cuantitativos y los cualitativos. Los cuantitativos se formulan para aumentar el posicionamiento en el mercado, mejorar el flujo de caja, aumentar la rentabilidad, adicionar recursos, crecer. Los cualitativos se formulan para buscar mejoras en satisfacción de clientes, fortalecer la imagen de la empresa, calidad, promover alianzas, diversificar y penetrar en mercados, mejorar la gestión (*management*).

Presupuesto

Según Perla (2013), los presupuestos cuantifican, sirven para medir desvíos y justificarlos con relación a la operatoria de la empresa. Para poder llegar a los objetivos se debe administrar los recursos de la empresa, por este motivo el presupuesto es una herramienta muy útil. El presupuesto sirve para orientar las acciones de los ejecutivos y ayuda a cumplir las metas. Las metas son más amplias e intangibles que los objetivos.

Las empresas suelen tener presupuesto parciales que unidos se utilizan para proyectar resultado, suelen hacerse anualmente.

Tipos de presupuestos parciales:

- Presupuesto de ventas: según los recursos que tenga la empresa, se proyectan las unidades a vender, precio de venta de las mismas, mix de ventas y la política de bonificación como también la de financiación a clientes.
- Presupuesto de stock: se trata que sea el mínimo posible, está relacionado con la política de inventarios que tenga la empresa.
- Presupuesto de producción: son las necesidades de fabricación que surgen de la diferencia entre lo que planea vender y la suma de la producción terminada y en proceso.

- Presupuesto de compra de materia prima: son los requerimientos proyectados de la necesidad de comprar materia prima, depende de la producción y política de stock.

Tablero de control o comando

Según Perlta (2013), el tablero de control posee información que permite detectar desvíos y prevenirlos. Nos da información útil del negocio en el momento indicado.

Existen tres tipos de tableros que pasaremos a detallar:

- Tablero de comando operativo: da seguimiento diario del estado de situación de un sector o proceso de la empresa. Da información detallada para tomar decisiones operativas.
- Tablero de comando directivo: sirve para monitorear los resultados de la empresa mensualmente en su conjunto. Da información interna de la empresa para tomar decisiones en el corto plazo.
- Tablero de comando estratégico: da información a los directivos para tomar decisiones de largo plazo. Posee información del entorno y de la empresa.

Coopetencia

A continuación, explicaremos las principales ideas del concepto de *coopetición*, que combinan las reglas de competencia y cooperación. Es una práctica que ayuda a moldear el futuro de la industria.

Según Adam Brandenburger & Barry Nalebuff (1997), en su forma más pura, los negocios pueden considerarse como un juego en que el dinero representa puntos ganados o perdidos. La persona o compañía que acumule el mayor número de puntos gana. Las mayores oportunidades en los negocios no vienen de jugar el juego mejor que todos los demás, vienen de cambiar la naturaleza fundamental del juego mismo a su favor.

El concepto central de la coopetencia parte de que la mayoría de las organizaciones pueden lograr un mejor desempeño estableciendo relaciones colaborativas que al trabajar de manera independiente.

Cuando las organizaciones trabajan colaborativamente, pueden crear un mercado mucho más grande y mucho más valioso de lo que podrían crear si trabajasen de manera aislada. Las organizaciones entonces compiten entre sí para determinar quién gana la participación más grande de ese mercado.

La red de valor

En la red de valor, los clientes y los proveedores desempeñan papeles simétricos, son socios en la creación de valor dentro de la red. Los competidores y los complementadores desempeñan papeles reflejos. Los proveedores ofrecen recursos a todas las organizaciones dentro de la industria o red.

La competencia resta valor a la red, y las empresas hacen que parezca menos valioso lo que ofrece la compañía. En cambio, los complementadores le suman

valor al negocio. Ofrecen productos o servicios para agregar valor a lo que sea que la compañía ofrece. Los productos valen más cuando se combinan.

Para poder cambiar el juego de los negocios, las empresas deben cambiar alguno de sus cinco elementos básicos: jugadores, valores agregados, reglas, tácticas, alcance.

Lo que plantea la cooepetencia es que se debe tener la capacidad de competir y cooperar para poder agrandar la red a la cual pertenecen las empresas. Mientras más grande sea esa red, más valor tendrá y más valor van a poseer las empresas que la conforman.

Para cambiar los juegos de los negocios las empresas deben cambiar uno o más de estos cinco elementos:

- **Jugadores:** el objetivo de la cooepetencia es trabajar en una red que crece y se agranda. Mientras más proveedores, clientes, competidores, complementadores tenga la red, más va a valer toda la red y la empresa a la que pertenece. Para lograr aumentar la cantidad de competidores, se puede subsidiar a nuevas empresas para que ingresen a la industria, darle mejor información al recién llegado, que los recién ingresados puedan vender al mismo precio que los que ya están en la red. Además, para aumentar la cantidad de clientes se puede educar al mercado sobre los productos, subsidiar a nuevos clientes, comprarse productos entre los miembros de la red. Para incrementar el número de proveedores se puede formar una coalición de compra, convertir a miembros de la red en proveedores, ayudar a nuevos proveedores para que ingresen. Para sumar complementadores a la red se puede convertir en complementadores a miembros de la red, pagar a empresas para que desarrollen productos complementarios.
- **Valores agregados:** cada red de valor posee un valor comercial total que está integrado por la suma de los valores agregados de cada participante. Para aumentar los valores agregados se puede premiar a los clientes leales, agradecer a los clientes ofreciendo productos complementarios. Agradecer a los clientes cuando se conforme una relación sólida, premiar y llevar adelante relaciones sólidas con proveedores. Sin embargo, hay que tener en cuenta que estas acciones pueden ser copiadas por competidores que, por vender, van a bajarle la calidad a los productos y a la red total. Por lo que hay que usar la retroalimentación de los clientes para generar productos más específicos. Además, hay que aumentar la velocidad con que se aprende.
- **Reglas:** las reglas de los negocios no son para siempre y se pueden cambiar. Las reglas las puede modificar cualquier jugador de la red. Las reglas las pone el mercado y fundamentalmente los gobiernos. Muchas veces las reglas se establecen con contratos entre las partes. Se puede hacer contrato con clientes (exclusividad) y con proveedores.
- **Tácticas:** las tácticas son acciones que toman los jugadores para moldear la percepción de los otros actores de la red de valor. Los negocios son llevados a través de una bruma de incertidumbre, información errónea y hechos parciales. Por lo que las tácticas se pueden usar para disipar la bruma, conservar la

bruma existente y agitar la bruma. Para disipar la bruma hay que establecer credibilidad. Esto se puede hacer mediante publicidad, dar muestras gratis, ofrecer una garantía significativa, aceptar que le paguen solo si el producto cumple las expectativas. Se suelen llevar adelante estrategias de disipar la bruma cuando se lanzan productos nuevos. Para conservar la bruma existente, se puede esconder información, seguir a los demás de modo que, si fracasan, lo hagan todos. Estas tácticas se usan cuando una empresa está establecida en un mercado. Para agitar la bruma se suelen ocultar precios altos o esquemas de precios complejos. La complejidad lleva a que los costos administrativos aumenten. Es una estrategia de doble filo porque puede beneficiar a los competidores.

- Alcance: las redes de valor no operan aisladamente. Cada red de valor está conectada a otras redes por medio de proveedores, clientes, localidad en común, etc., por lo que las redes influyen en otras. La estrategia del uso del alcance radica en entender esa conexión y usarla a favor de la red a la que pertenece la empresa. Las redes se pueden ver modificadas por el ingreso de un nuevo participante al mercado que, por ejemplo, ingresa con un nuevo producto o mejor calidad. O también, la red se puede modificar por un cambio de las reglas, por ejemplo, entre los acuerdos o contratos entre clientes y proveedores. Cuando un proveedor nuevo quiera entrar a la red, posiblemente lo haga a menores precios o con mejores condiciones, para desplazar a los proveedores existentes.

Todas estas estrategias están pensadas para cambiar el alcance de la red y darle más valor.

Concepto de prosumidor

Según Aristizabal (2012), los productos deben ser terminados en el mercado por los consumidores. Son los clientes quienes nos deben decir si la empresa está en buen camino con sus lanzamientos. Y son los mismos clientes quienes nos guían en la mejora continua de los productos, para poder satisfacerlos. Estas características son las que definen al prosumidor: permitir que el consumidor participe y lo haga él mismo. Así le damos la autoridad al cliente para indicarnos qué caminos seguir.

Es importante destacar que hay que pensar empresas que puedan mirar en lugar de ver, escuchar en lugar de oír, para poder localizar las oportunidades que plantean el mercado y los clientes.

La empresa competitiva

Según Etkin (1996), la competencia no es la única manera de hacer que los negocios marchen. También describe que la oposición a la competencia es la cooperación pura. Esta última también tiene peligros en su accionar, por eso existe un tercer camino, que es la competencia regulada y la colaboración parcial entre competidores.

Desarrollaremos a continuación algunos conceptos clave que tienen un rol crucial en la conformación de una empresa competitiva.

La *competencia sana* favorece la productividad de la empresa. Incentiva la participación del personal, generando nuevas ideas, haciendo hincapié en el esfuerzo personal y colectivo para el progreso de la organización. La competencia sana sirve para poner en funcionamiento la creatividad, de lo contrario habría estancamiento. Es necesaria para crecer, evolucionar. En la competencia existen los rivales, pero a un nivel de trabajo que posibilita que gane el mejor, se respetan las reglas de juego y se compite en las mismas condiciones.

La *competitividad* es destructiva y se produce cuando se exagera la competencia y se llega a un estado similar al de una guerra. Se aplican prácticas destructivas y la sociedad se convierte en un campo de batalla para conquistar mercados, donde hay vencedores y vencidos. Los competidores o rivales se convierten en enemigos y los proyectos empresariales se trastocan en planes de batalla. En la competitividad solo vale ganarle al oponente, mientras que en la competencia lo importante es mejorar para sobresalir. En la competitividad se busca, además de progresar, destruir al competidor; sin reparar en los medios para ello, sea o no lícito o limpio. El fin siempre justifica los medios.

La *ultracompetencia* responde a un diseño previo, donde existe intencionalidad y no es algo “natural”, sino que se vislumbran factores de poder y estrategias. Estas organizaciones no son un accidente, sino que funcionan sobre bases racionales. En la ultracompetencia pueden existir actitudes como *dumping* (vender a precios inferiores al costo), espionaje empresarial, competencia sucia, captación de clientes cautivos, monopolios, etc. Nunca son casuales.

Se usa la *metáfora de la guerra*, que refiere a cuando la organización genera una suerte de fantasía que posibilita insertar al personal de la empresa en este clima bélico ideado por la dirigencia. Se considera al competidor como un enemigo al que hay que destruir. La cuestión ética y la responsabilidad social quedan en el nivel del discurso. Tanto gerentes como empleados sufren de salud, son exigidos, no tienen vida familiar. El modelo ultracompetitivo de empresa requiere que los miembros adopten un espíritu combativo para enfrentar a los adversarios y conquistar el mercado. Necesita que el personal se comprometa con la misión de conquista y confiar en que este reaccionará positivamente hacia la empresa ante cualquier imprevisto. Para lograr este compromiso de los integrantes, el ideal es una organización donde los miembros luchen por valores y creencias que comparten.

La empresa funciona sobre la base de una mística porque sus integrantes sienten que ayudan a una causa trascendente. Esta causa está por encima de los valores individuales. La productividad de los individuos contribuye a una meta que está por encima de ellos. Existe una alteración de valores, donde son considerados de orden superior: calidad, excelencia, servicio al cliente, etc.

Para las empresas competitivas, el éxito es maximizar la relación costo-beneficio. Los resultados financieros son lo más importante. En ellas, se pueden identificar algunas características:

Doble discurso: la misión funciona en el plano del discurso, pero esta idea trascendente no baja a los hechos cuando están en juego los intereses de los accionistas.

Excelencia: el discurso de la competitividad establecerá que los miembros deben lograr la excelencia de sus actos. La excelencia, eficacia y calidad deberían ser los valores más altos que guían los actos de los integrantes de la organización. La excelencia se incorpora como un deber ser, sirve de guía para armar el discurso competitivo donde se presenta como un valor absoluto.

Se habla de empresa como “gran familia” para reforzar el sentido de pertenencia. Se busca que no haya antagonismos entre el interés individual y el del conjunto. La empresa se convierte en su universo cotidiano, tan importante como su familia, creando dependencia y llevando a un esfuerzo creciente. El objetivo de la empresa es que los integrantes se identifiquen con la causa trascendente.

La misión y las exigencias de la empresa es interiorizada por el personal, los cuales se convence de que lo que hacen es importante. Se les exige que adhieran a esa causa para de esta manera evitar controlarlos.

Teoría de los *stakeholders*

Los *stakeholders* son las partes interesadas, grupos que, si no apoyaran a la organización, esta dejaría de existir. De acuerdo con Freeman (1984), “los *stakeholders* son cualquier grupo o individuo que puede afectar o ser afectado por la consecución de los objetivos de la empresa” (p. 25). Las partes interesadas se componen por: clientes, proveedores, bancos, sindicatos, comunidad local, autoridades. Según Gigante (2013), a nivel estratégico las empresas se enfocan en estos *stakeholders*: empleados, clientes, inversores, socios, comunidades locales. Al satisfacer las demandas de los *stakeholders*, las empresas no solo distribuyen valor, sino que también generan y aumentan dicho valor.

La quinta disciplina

Según Senge (1992), las empresas que tendrán éxito son las “organizaciones inteligentes”.

Las empresas que serán líderes son aquellas que puedan aprender más rápido que sus competidores. Así la única ventaja competitiva será la rapidez en que desarrollen el aprendizaje. Se deberá aprovechar el aprendizaje de la gente en todos los niveles de la empresa. De esta manera, las organizaciones solo aprenden a través de los individuos que la componen. Al respecto, se exponen algunos elementos que se pueden identificar en este tipo de organizaciones.

- Dominio personal: son habilidades que poseen las personas y actividades que dominan las personas. Así, quienes poseen un alto nivel de dominio personal son capaces de alcanzar los resultados que más les interesan. El dominio personal permite aclarar la visión, lo que quieren verdaderamente las personas, significa vivir la vida de manera creativa.
- Modelos mentales: son supuestos arraigados, generalizaciones que afectan y condicionan el modo de ver y actuar.
- Construcción de una visión compartida: es la capacidad que tienen las empresas de compartir una imagen del futuro que quieren y el cual se proponen crear. Las personas se unen alrededor de una identidad y con una aspiración

en común. Estas surgen de visiones personales, por este motivo es que las empresas deben alentar a que los individuos generen y sigan una visión personal.

- Aprendizaje en equipo: cuando los equipos aprenden, desarrollan mejores resultados y sus miembros crecen mucho más que si estuviesen solos. El aprendizaje en equipo se sostiene en el diálogo de sus miembros y en el pensamiento conjunto. Las organizaciones modernas aprenden y crecen porque los equipos aprenden, ya no basta con que aprendan solo los individuos.
- La quinta disciplina: las cinco disciplinas deben desarrollarse en conjunto. Por este motivo el pensamiento sistémico es la quinta disciplina. La teoría de sistema ayuda a ver las interrelaciones entre cada una de las disciplinas y ayuda a ver que el todo puede superar a la suma de las partes.

Cerveza industrial y cerveza artesanal

Según el Código Alimentario Argentino, en su artículo 1080 define a la cerveza de la siguiente manera:

Se entiende exclusivamente por *cerveza* la bebida resultante de fermentar, mediante levadura cervecera, al mosto de cebada malteada o de extracto de malta, sometido previamente a un proceso de cocción, adicionado de lúpulo. Una parte de la cebada malteada o de extracto de malta podrá ser reemplazada por adjuntos cerveceros. La cerveza negra podrá ser azucarada. La cerveza podrá ser adicionada de colorantes, saborizantes y aromatizantes.

Mientras, en el artículo 1082 bis incorporado en el año 2017 hace la siguiente distinción:

Podrá incluirse la leyenda “Elaboración Artesanal” en el rótulo de aquella cerveza que cumpla con las siguientes exigencias: a) Que no utilice en su producción aditivos alimentarios; b) Que se encuentre adicionada únicamente con ingredientes naturales; y c) Que la elaboración sea de manera manual o semiautomática.

Como en Argentina no existe un consenso para definir las características de las cervecerías artesanales, para poder diferenciarlas de las industriales nos basamos en lo que estipula al respecto la Brewers Association.

Definición de cerveza artesanal

La Brewers Association es la asociación que nuclea a cervecerías artesanales en Estados Unidos y define las principales características que tienen que tener las cervecerías para ser consideradas artesanales. A continuación, definiremos cada una de ellas.

Pequeña: la producción de una cervecería artesanal no debe sobrepasar los 6 millones de barriles en Estados Unidos.

- Independiente: para ser considerada independiente, como máximo hasta el 25 % de la cervecería debe estar controlada o ser propiedad de otra empresa que no sea una cervecería artesanal.
- Tradicional: la mayor parte de la producción y su fermentación se tiene que hacer con ingredientes tradicionales o innovadores.
- Industrial: definimos a la cerveza industrial por contraposición con la definición de artesanal. Es la cerveza que se produce de manera automatizada, con aditivos o adjuntos y que pertenecen a un grupo empresario.

A diferencia de la cerveza industrial, los únicos ingredientes de la cerveza artesanal son: agua, malta, lúpulo, levadura.

A continuación, se exponen algunos conceptos relacionados a la producción de cerveza artesanal.

- Las cervecerías artesanales deben ser pequeñas.
- La innovación hace referencia a que los cerveceros artesanales interpretan estilos de cerveza clásicos, para desarrollar nuevos estilos.
- La cerveza artesanal se debe hacer con ingredientes naturales, pero también se aceptan otros ingredientes para poder lograr la innovación.
- Los cerveceros artesanales tienden a estar muy involucrados en sus comunidades a través de la filantropía, la donación de productos, el voluntariado o el patrocinio de eventos.
- Los cerveceros artesanales desarrollan un contacto distintivo e individualizado para conectar con sus clientes.
- Los cerveceros artesanales se mantienen íntegros ante las cervezas que elaboran y su independencia general, libres de los intereses de los cerveceros no artesanales.

Homebrewer, nanocervecerías y microcervecerías

Es importante definir el término *homebrew* o cervecero casero, porque es el origen común que tienen la mayoría de las cervecerías actuales.

Según Varela Naranjo (2018), *homebrewers* son los cerveceros que empezaron haciendo cerveza en sus casas, en sus garajes, y quienes ayudaron al crecimiento del sector en España. Además, menciona que elaborar cerveza en las casas tomó mayor crecimiento gracias a los blogs, canales de YouTube y una gran comunidad digital que genera y comparte contenidos. También fue clave para el sector el surgimiento de los grupos o asociaciones de cerveceros.

La práctica del *homebrewing* se desarrolló en los años 60. Durante estos años, los habitantes del Reino Unido vieron un fuerte aumento de los impuestos que gravaban el consumo del alcohol y el alto precio de la cerveza en los pubs.

Debido a que en Argentina no existe una legislación especial a nivel provincial sobre la cerveza artesanal, pondremos la clasificación por la que se guían las dos cámaras de cerveceros artesanales más importantes. Además, mencionaremos la clasificación que propone la ordenanza municipal que regula la actividad en La Plata.

Según la Cámara Argentina de Productores de Cerveza Artesanal, una *nanocervecería* es aquella que produce de 3000 a 30 000 litros por mes. Según González Insfrán (2019), secretario de la Cámara de Cerveceros Artesanales de Argentina, una nanocervecería vende hasta 8000 litros mensuales.

Según la Cámara Argentina de Productores de Cerveza Artesanal, una *microcervecería* es aquella que produce de 30 000 a 100 000 litros por mes. Según González Insfrán (2019), una *microcervecería* vende de 8000 a 60 000 litros mensuales.

La ordenanza municipal 11713 que regula la producción, habilitación y venta de cerveza artesanal en La Plata hace la siguiente distinción:

- Microcervecería artesanal: instalaciones que producen hasta 5000 litros mensuales
- Cervecería artesanal: instalaciones que producen más de 5000 litros mensuales

La revolución cervecera en Argentina

Según Ferrari (2015), maestro cervecero de Berlina, la revolución cervecera se debe a que en Argentina sucede lo que ocurrió en Estados Unidos hace unas décadas atrás. Las grandes corporaciones cerveceras dejaron de respetar la cerveza y empezaron a hacer cervezas de mala calidad. Esto dio como resultado que surjan cervecerías artesanales para satisfacer las necesidades de los consumidores. Ferrari sostiene que el quinto ingrediente de la cerveza artesanal es la pasión, que lleva a mejorar día a día la calidad de las cervezas.

Por otro lado, Ferrari (2019) sostiene que la revolución cervecera se define para diferenciarse de la cerveza industrial, dado que la producción artesanal se caracteriza por sobreponer la pasión sobre la estandarización, la calidad sobre el precio, y la mejora continua. Las cervecerías artesanales no buscan la estandarización para poder bajar costos continuamente, y tampoco buscan el volumen como objetivo, sino la calidad.

Historia de asociación civil Somos Cerveceros

Fue muy importante para el movimiento artesanal cervecero la creación de una asociación que reúna a los cerveceros caseros. Además, en gran medida, esos cerveceros fueron los que impulsaron el crecimiento del sector.

Según la web de Somos Cerveceros, a finales de 2007 un grupo de cerveceros deseó darle un marco institucional y federal al movimiento cervecero en Argentina, proyecto que se concretó en 2008 con el nacimiento de la Asociación Civil Somos Cerveceros.

El propósito de la asociación es la docencia y difusión de todo lo referido a la cerveza artesanal, organización de actividades académicas, plenarios, encuentros científicos, concursos y actividades benéficas. El objetivo planteado es jerarquizar la actividad, priorizando la calidad con la que se elabora la Cerveza Artesanal Argentina.

Somos Cerveceros es una entidad sin fines de lucro y se ha convertido en la comunidad de Cerveceros más grande y activa de Latinoamérica. Las actividades

que desarrolla la asociación incluyen festivales, concursos, reuniones de camaradería y cursos de capacitación, entre otros.

El Festival Anual Internacional de Cerveza Artesanal es un objetivo principal de la Asociación: hacer un festival una vez al año y de esa manera reunir a los cerveceros de Argentina y de otros países amigos. También en dicho festival se cierra el Torneo Anual de los concursos y se premia al Cervecero del año, que es aquel que reunió más puntos en las competencias que organiza la asociación. Los festivales son de gran jerarquía y siempre se trata de traer a alguna personalidad internacional del ambiente cervecero.

El festival consta de varios días de conferencias académicas, capacitaciones, camaraderías y el cierre, donde se realiza una gran fiesta multitudinaria. Los Festivales se hicieron en Bariloche, Potrero de los Funes, Paraná, Tandil, Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires, Mar del Plata, La Plata, Rosario y Carlos Paz. Parte de lo recaudado se dona a alguna institución benéfica local.

Los concursos de cerveza se realizan de manera anual y los hay de distintos estilos, que se definen en votación abierta entre los asociados y según la guía de estilos BJCP (guía y jueces internacionales de cervezas).

Los cursos de capacitación son cursos para principiantes y avanzados, dictados por docentes experimentados y de gran reconocimiento en el ámbito.

Las reuniones de camaradería ocurren en bares que ceden el lugar. Se hacen reuniones con alguna charla técnica programada, y se llevan las propias de cervezas para compartir.

Trabajo de campo y presentación de datos

Se debe partir de que el análisis de los resultados relevados en la encuesta será hecho desde una mirada del paradigma de la complejidad, ya que las cervecerías artesanales están inmersas en un mundo dinámico y complejo. Por ello, se tiene que comprender que las cervecerías forman parte de una red. Estas redes, a su vez, se relacionan con otras redes, donde existen interdependencias que hacen que se influyan mutuamente.

El primer inconveniente que tiene el sector es que no existe un registro formal de las cervecerías en el Municipio. Además, un problema común de las cervecerías artesanales es que en estos municipios no existe una legislación específica para dicha actividad o una zonificación que no sea únicamente industrial y que incluya las actividades artesanales. Según una encuesta de elaboración propia, basada en 18 casos, la mitad de las cervecerías está ubicada en Quilmes y la otra mitad, en Avellaneda.

Análisis del grado de cooperación en el sector artesanal y el desarrollo del mercado cervecero artesanal

Los jugadores

Con respecto al crecimiento de los jugadores que intervienen en la red de valor del mercado artesanal en Avellaneda y Quilmes, el 89 % de los productores comenzaron a hacer cerveza hace menos de 10 años, de los cuales a su vez el 50 % lleva entre 6 y 10 años, y el 39 % hace menos de 5. Es poco tiempo si se considera que, además de hacer cerveza, se tuvieron que desarrollar conocimientos sobre aspectos de producción y principalmente sobre el esfuerzo que requiere instalar una fábrica.

Solo el 11% de las cervecerías encuestadas produce cerveza hace más de 15 años. Es un punto importante la cantidad de años que llevan haciendo cerveza porque, como se verá más adelante, los cerveceros artesanales aprenden en gran medida del conocimiento y sinergia de otros cerveceros.

Con respecto a la cantidad de años que hace que tienen sus fábricas los cerveceros, se relevó que el 72,2 % tiene sus fábricas hace menos de 5 años, el 22,2 %, entre 6 y 10 años, y solo un 5,6 % hace más de 11 años (solo una fábrica del Municipio de Quilmes). Por lo que para una industria de este tipo, es poco tiempo, considerando que Cervecería Antares, según su página web, tiene 20 años de existencia y que se trata de una de las empresas referentes del sector artesanal, por su calidad y volumen de venta.

La antigüedad de la fábrica es una variable que depende de la cantidad de años que hace que producen cervezas de modo particular. Es muy importante la cantidad de años que llevan haciendo cerveza para el sector, porque incide directamente en el conocimiento para los jugadores que participan en la red de valor.

Tal como dice la teoría de la cooepetencia, el incremento de los jugadores en la red cambia el valor total del mercado. Cuando se habla de jugadores se hace referencia a la cantidad de *homebrewers*, fábricas de cerveza artesanal, bares de cerveza artesanal, empresas complementadoras y, en consecuencia, el aumento de la cantidad de proveedores.

Este último punto se lo puede analizar como un proceso reforzador, ya el aumento de la cantidad de *homebrewers* que buscan continuamente nuevos estilos de cervezas llevó a que se capaciten más y generen un mercado. Muchos de los *homebrewers* pasaron a instalar fábricas de cervezas en sus casas, lo que llevó a que ese movimiento genere más movimiento, desencadenando un proceso virtuoso. Además, tiene relación con la realimentación forzada de la que habla Senge (1992), en la cual si no miramos los sucesos con una mirada sistémica, no podemos ver cómo pequeños actos redundan en consecuencias grandes.

Para analizar la importancia del crecimiento en la cantidad de los *homebrewers*, se mostrará el aumento de la cantidad de socios de la asociación Somos Cerveceros a finales del 2017 versus a finales de 2019. La cantidad de socios creció un 59 % en dos años, y hay que destacar que no todas las personas que hacen cerveza están asociadas. Pero los números muestran un aumento muy importante en la cantidad de personas que se interesan en la cultura cervecera.

Esta estadística se puede leer desde la teoría de Serra: una de las propiedades de los nuevos negocios es la interactividad, según la cual los clientes o consumidores se comunican rápidamente haciendo uso de las tecnologías y las redes que los conectan. Esto lleva a que se genere una hipersegmentación en los consumidores, donde estos son cada vez más selectivos y empiezan a involucrarse en el proceso de cómo las cervecerías hacen sus cervezas y qué estilos hacen. Nuevamente es importante analizar este punto desde la complejidad porque no se pueden trazar límites entre causa y efecto, como pretende la simplicidad, sino que existen múltiples causas para múltiples efectos.

Adicionalmente, las reglas cambian, porque —como dice Serra— la empresa demanda y los clientes ofrecen. Esto quiere decir que los roles entre clientes y empresa se modifican continuamente; ahora los clientes terminan de definir los productos que las empresas lanzan. Pero los clientes consumen los productos que las empresas producen. Aquí existe recursividad organizacional, principio de la complejidad, el cual es un proceso recursivo: aquel en el cual los productos y los efectos son, al mismo tiempo, productores y causas de aquello que los produjo.

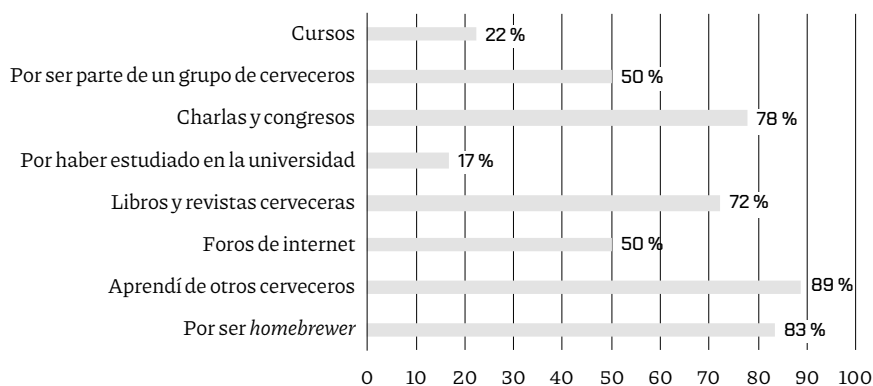
	Finales 2017	Finales 2019	Porcentaje de aumento
Cantidad de socios total Argentina	1382	2198	59 %

Fuente: producción propia con base en datos consultados a la Asociación Civil Somos Cerveceros

En cuanto a la manera en que los dueños de fábricas de cerveza artesanal obtuvieron sus conocimientos para poder instalar y desarrollar sus actividades, se puede analizar que el 83 % respondió que la manera de aprender fue por ser *homebrewer*. Mientras el 89 % aprendió de otros cerveceros.

Este último punto se puede relacionar con la *quinta disciplina* en la cual Senge (1992) habla del dominio personal. Los cerveceros que fueron *homebrewers* y aprendieron de otros cerveceros desarrollaron el dominio personal de la pasión por la cerveza. Así, el desarrollar sus habilidades y llevar adelante actividades para aprender más los llevó a tener un dominio personal para llegar a instalar cervecerías artesanales y dejar de hacer cervezas en sus casas. Además, pudieron desarrollar el aprendizaje en equipo al aprender de otros cerveceros. Cuando los equipos aprenden, desarrollan mejores resultados y sus miembros crecen más que si estuviesen solos. Por eso es que el 77 % aprendió de charlas y congresos dados por cerveceros. También es importante remarcar que solo el 3 % de los encuestados obtuvo sus conocimientos por haber ido a la universidad. Esto marca que los cerveceros aprendieron a aprender en conjunto, construyendo una visión común. Esa visión residió en compartir una imagen de futuro para tomar mejores cervezas.

¿Cómo obtuviste tus conocimientos para poder crecer con la cervecería?



Fuente: elaboración propia

Valor agregado

El valor agregado de la red lo podemos analizar desde el punto de vista de la cantidad de medallas que ganaron las cervecerías en concursos de cata de estilos de cervezas. En estos concursos se cata y juzgan cervezas para encontrarles defectos de calidad o porque no respetan el estilo. Así, al haber mayores cervezas premiadas, aumenta el valor agregado a la red a la que se pertenece.

El trabajo dio como resultado que el 61,1 % de las cervecerías ganó alguna vez medallas, entre las cuales el 27,8 % obtuvo menos de 2, el 11,1 % entre 3 y 5, el 5,5 % entre 6 y 8, mientras que solo el 16,7 % ganaron más de 9 medallas. Las medallas dan muestra de la calidad de las cervezas que se producen, además de tener como efecto indirecto dar a conocer a la cervecería en el ambiente cervecero y aumentar sus ventas. El restante 38,9 % no recibió ninguna medalla.

Este punto se relaciona con la búsqueda de calidad que persiguen los cerveceros continuamente. En el caso de las cervecerías de Avellaneda, al existir una cámara que los reúna, el valor del prestigio de haber ganado medallas se transfiere en parte a todas las cervecerías de la cámara. Estas medallas ganadas se pueden relacionar con el motor de crecimiento planteado por Serra, porque son aceleradores-estímulos que aceleran el motor de crecimiento. Son aceleradores que tienen en cuenta el largo plazo para respetar los tiempos del sistema y conducen al crecimiento de las cervecerías.

En referencia con el poder de generar valor agregado de los distintos personajes del negocio cervecero artesanal y mejorar la calidad, los resultados fueron que el 100 % de los cerveceros identifican que las cervecerías artesanales son las que tienen ese poder. Mientras que más del 80 % cree que los puntos de venta tienen el poder de generar valor y calidad. Pero, en contraposición, el 60 % piensa que los

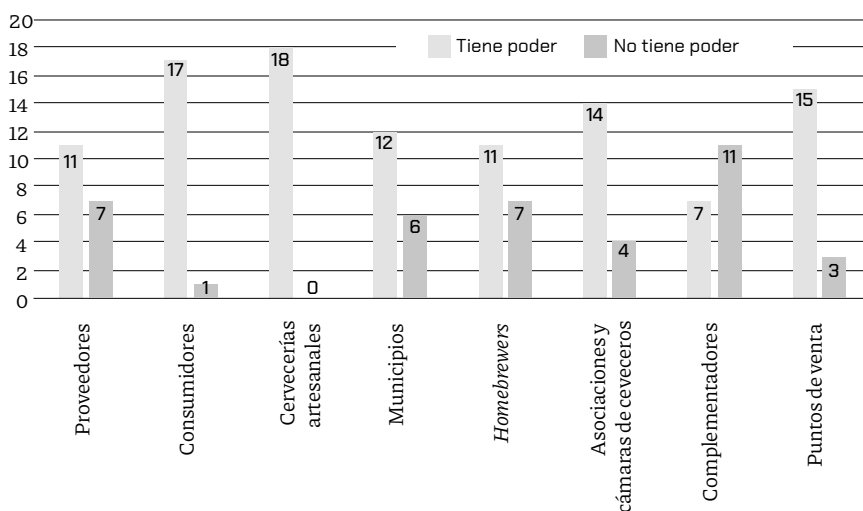
complementadores de productos de la cerveza no tienen poder de generar valor. Es importante mencionar que la teoría de la cooepetencia hace énfasis en desarrollar productos complementadores a los de los negocios en los que las empresas actúan, para poder generar alianzas y aumentar el valor agregado.

Otro aspecto del análisis es que casi el 100 % de los cerveceros considera que los consumidores tienen poder de generar valor y mejorar la calidad. Esta respuesta evidencia que implícitamente los cerveceros artesanales son conscientes de que el rol del consumidor en la actualidad cambió. En los negocios ya no existen los simples y pasivos consumidores, sino que ahora son los prosumidores quienes deciden si la empresa está en buen camino con sus lanzamientos. Estos guían a las empresas en la mejora continua de los productos para poder satisfacerlos. Estas características son las que definen al prosumidor, y así se les da poder a los consumidores.

Por último, el 60 % opinó que los *homebrewers* y el 77 % que asociaciones y cámaras de cerveceros tienen poder para generar valor y aumentar la calidad. Este punto muestra cómo impacta en el valor agregado ser conscientes de lo que generaron y generan los *homebrewers* y asociaciones de cerveceros. Según la teoría de la cooepetencia, es importante agradecer a los clientes cuando se conforme una relación sólida; premiar le da valor a la red.

El punto a mejorar es llevar adelante relaciones sólidas con proveedores, porque los resultados muestran que casi un 40 % consideran que los proveedores no tienen poder. Y más aún si ingresan nuevos proveedores.

¿Para vos quién tiene el poder de generar valor y calidad en el mercado artesanal?



Fuente: elaboración propia

Con respecto a si las cervecerías comparten alguna estrategia de crecimiento en común, el 66,7 % no tiene una estrategia compartida, mientras que casi el 40 % opina que sería bueno. Esta pregunta apunta a que las cervecerías, si bien cooperan y colaboran, no formalizaron una estrategia en común. Es un punto importante porque los sistemas tienen límites al crecimiento. Y quizás al no tener una estrategia en común, podrían estar desarrollando procesos de aceleradores-presiones al sistema, los cuales actúan sobre el motor de crecimiento, acelerándolo, sin tomar en cuenta los efectos secundarios que pueden producirse más allá de los buscados. Esto los puede llevar a presionar el sistema y no ver a largo plazo los resultados o consecuencias. Solo el 33,3 % sí tiene una estrategia compartida. Un aspecto importante es que las cervecerías que dicen tener una estrategia de crecimiento en común con otras cervecerías son en un 80 % del Municipio de Avellaneda.

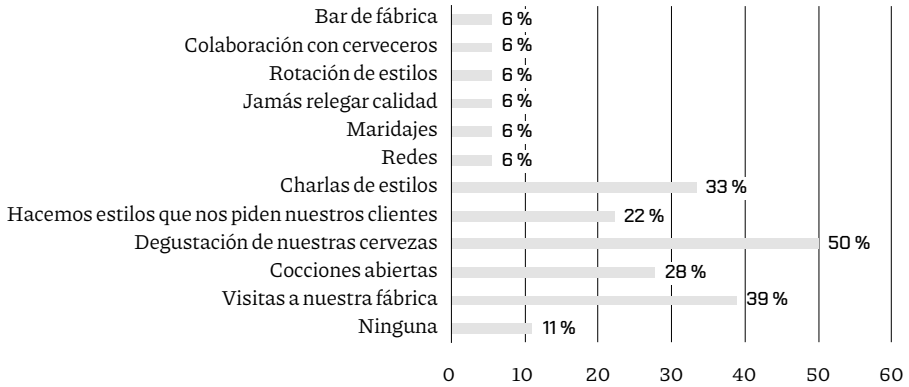
Las reglas

Respecto de la cantidad de acciones realizadas para generar lealtad con los clientes y consumidores, el 50 % hacen estilos que los consumidores piden. Lo cual, como ya se dijo anteriormente, les da un papel protagónico a los consumidores en el desarrollo de los productos que venden las cervecerías, reforzándose el proceso de recursividad organizacional, porque los consumidores se transforman en productores y los productores de cerveza consumen la información que brindan los consumidores. Además, existe en la relación de productor de cerveza y consumidores/ clientes el principio dialógico que permite mantener una dualidad, asociando dos términos antagónicos, complementarios y concurrentes al mismo tiempo. No existe producto de cerveza sin consumidor de cerveza. Además, al hacer los estilos que los consumidores piden, se genera mayor personalización, propiedad de los nuevos juegos de los negocios.

Además, las paradojas de los negocios de las que habla Serra sostienen que las empresas tienen que permanecer cambiando, en este caso haciendo estilos nuevos de cerveza. También, se puede agregar la paradoja de que la empresa demanda y el cliente ofrece.

Por último, casi el 40 % de las cervecerías realiza visitas a sus fábricas y el 27,8 % hacen cocciones abiertas; esta es una nueva regla que cambió la relación con el producto, lo cual no sucedía con las cervecerías industriales. Aquí existe una relación con interactividad con la que cuentan los nuevos juegos de los negocios, porque en el momento el consumidor puede ver cómo hacen la cerveza en la planta que está visitando.

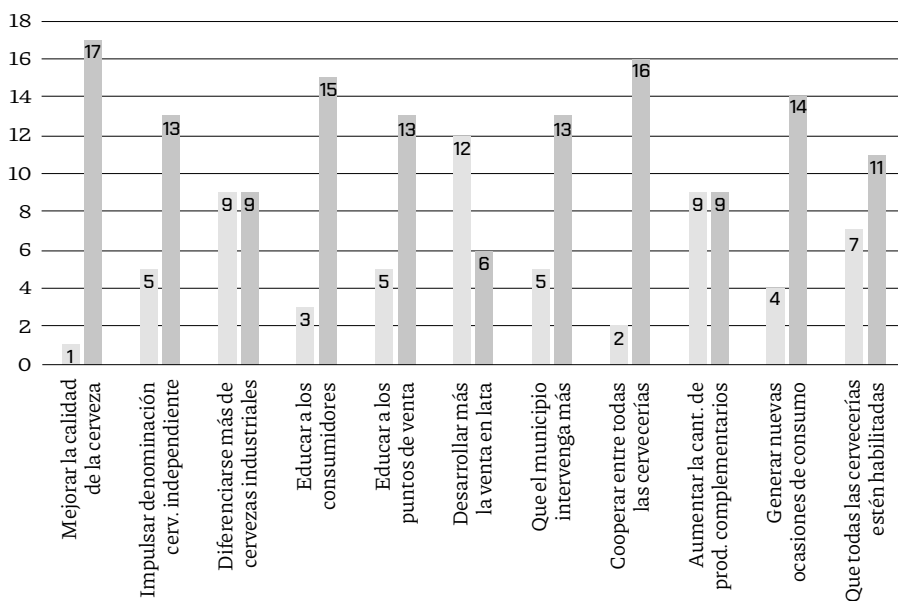
¿Con tu cervecería realizan acciones para generar lealtad con clientes, consumidores?



Fuente: elaboración propia

Con respecto a la pregunta de cuáles acciones van a ayudar a crecer el sector artesanal, el 85 % sostiene que mejorar la calidad de la cerveza los va a hacer crecer, mientras que un 50 % considera sin importancia aumentar la cantidad de complementadores. Este punto de los complementadores guarda coherencia con la pregunta que se describió, en la que el 60 % consideraba que los complementadores no tenían poder de generar valor. El 88 % de los encuestados considera importante que cooperar los va a llevar a crecer. Por último, el 83 % piensa que educar al consumidor los llevará a crecer. Es importante considerar que las reglas no son para siempre, por lo que hay que analizarlo desde las leyes de las dinámicas de sistema de la ley de los ciclos que sostiene que en todo sistema un ciclo positivo será seguido de un ciclo negativo y luego de otro positivo. Entonces hay que pensar acciones para seguir empujando el motor de crecimiento. Hay que mover la rueda operativa, es decir, la actividad diaria que está liderada por el producto central. Además, no hay que olvidarse de que todo sistema tiene por lo menos un límite al crecimiento; ninguno crece para siempre (ley del límite al crecimiento). Entonces, es clave pensar acciones para que crezca el sector de cerveza artesanal.

¿Cuáles de las siguientes opciones te parece que van a ayudar a hacer crecer más al sector de cervecerías artesanales?



Fuente elaboración propia

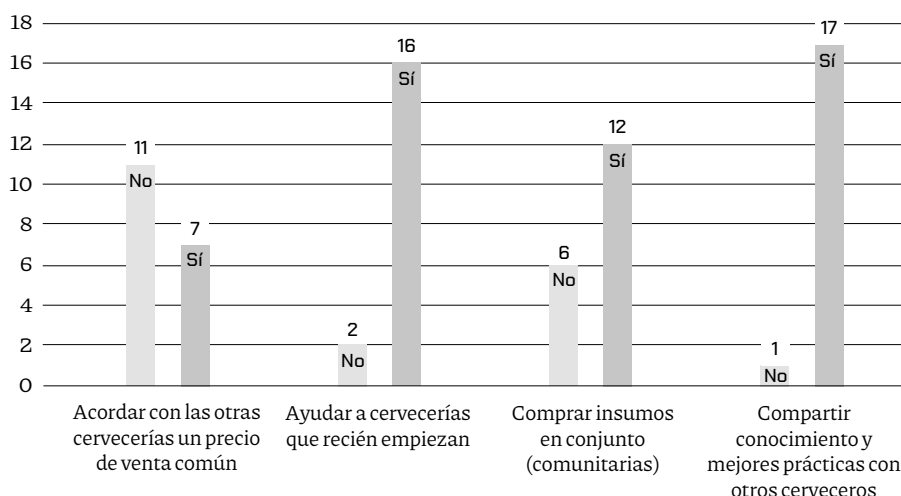
Las tácticas

En la pregunta sobre las acciones que desarrollan las cervecerías para poder cooperar y colaborar más, el 80 % de las cervecerías encuestadas ayudan a las cervecerías que recién empiezan. Este punto es muy imponte en la teoría de coo- petencia. Porque muestra cómo las cervecerías están cooperando y compartiendo el *know how* para que crezca la cantidad de cervecerías. Haciendo referencia a la coo- petencia, la cual afirma que las organizaciones que trabajan colaborativamente pueden crear un mercado mucho más grande y mucho más valioso de lo que podrían crear si trabajasen de manera aislada. Así es como lo piensan y actúan los cerveceros artesanales.

El 60 % compra insumos en conjunto con otras cervecerías para bajar costos y tener más poder de negociación, mientras que el 85 % comparte conocimiento y mejores prácticas con otras cervecerías. Aquí podemos identificar cómo las cerveceras entienden que se compite mejor cooperando. También se puede analizar desde la teoría de los juegos, con el tipo de juego del dilema del prisionero. En este tipo de juego hay un punto óptimo que le conviene a las cervecerías para maximizar su posición. En este caso, aumentar el número de jugadores, reducir costos, comprar mejores lúpulos a precios más bajos y aprender en equipo. Por último, esta respuesta está relacionada con las leyes de la dinámica de los sistemas. Específicamente con la ley de la palanca, en donde si se elimina el límite al crecimiento

más importante, el sistema ganará dinamismo y crecerá exponencialmente. Lo importante es encontrar el punto de apalancamiento, descubrir cuál de todos es el límite más importante sobre el que hay que actuar. Ese límite podrían ser la calidad y variedad de estilos de las cervezas, lo cual se mejora con mejores lúpulos, levaduras, maltas, procesos cerveceros.

¿Desarrollás con frecuencia las siguientes acciones?



Fuente: elaboración propia

El alcance

Como mencionamos en la teoría, el alcance es hasta dónde llega la red a la que las cervecerías artesanales pertenecen y este alcance se puede modificar. Una forma es generar redes de relacionamiento, actividades para conocer a los demás personajes de la red. Según el relevamiento, el 66,7 % de los cerveceros asistieron a copas cerveceras. El 60 % asistió a eventos de la Asociación Civil Somos Cerveceros. Faltaría generar más relacionamiento con los proveedores, porque solo un 27 % asistió a malterías, insumo principal de la cerveza. También se podría generar relacionamiento con otras redes, como las de los complementadores.

Análisis de la relación entre los *stakeholders* que hizo que el sector de cerveza artesanal crezca rápidamente

El análisis de los *stakeholders* cobra importancia porque posiciona a la empresa en su relación con quienes afecta y la afectan cuando desarrolla su actividad productiva. Por lo que se puede pensar desde la complejidad, porque hay múltiples causas para múltiples efectos (no causalidad). Además, cada parte de un sistema, en este caso cada parte interesada, influye en el resto (interdependencias). La empresa y los

stakeholders forman parte de un todo que no se puede dividir para analizar, porque estaríamos mutilando la realidad.

Grado de relacionamiento con otras cervecerías

Con respecto a la cantidad de cervezas producidas colaborativamente, solo el 11,1 % nunca hizo cervezas con otras cervecerías. El 27,8 % hizo más de 5 veces cervezas colaborativas. El 22,2 %, solo una vez. El 16,7 % lo hizo por lo menos 2 veces. El 22,2 %, 3 veces. Esto modifica las reglas de juego y el alcance y, además, genera colaboración entre las cervecerías. Es un buen indicador para demostrar que las cervecerías solo crecen cooperando y colaborando. También impacta en los consumidores, porque es una manera de ofrecer nuevos estilos y hacer frente a la hipersegmentación de los nuevos juegos de los negocios, lo cual ayuda a la dinámica de la innovación, en la cual se basan los nuevos negocios.

Grado de relacionamiento con los proveedores

Con respecto a los proveedores, el 66,7 % no tiene un cronograma de reuniones con proveedores. Solo el 27,8 % se reúne cuando es necesario y el porcentaje restante, un 5,5 %, se reúne mensualmente. Según el análisis desarrollado en este trabajo, es un punto que se podría mejorar el nivel de relacionamiento de los proveedores para generar y obtener valor.

Grado de relacionamiento con los clientes

En relación con los clientes, el 55,6 % no tiene un cronograma de reuniones con los clientes. Solo el 16,6 % los visita con una periodicidad estipulada: el 11,1 % se reúne mensualmente y el 5,5 % lo hace semanalmente. El 27,8 % apenas lo realiza cuando es necesario.

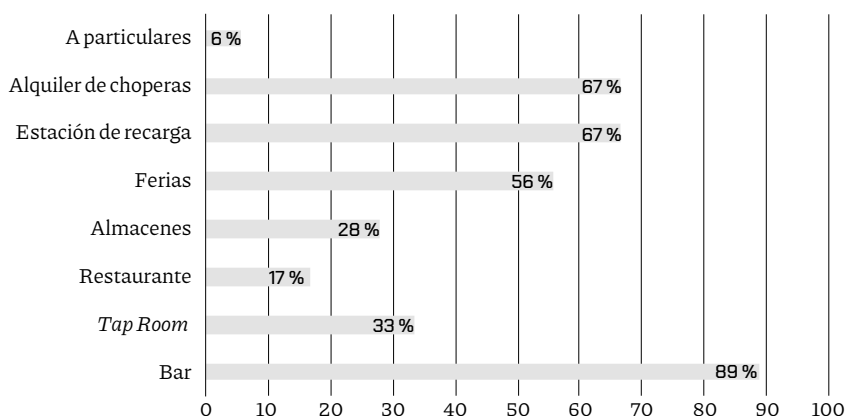
Grado de relacionamiento con el gobierno

El 61,1 % no se reunió nunca con el municipio. Por otro lado, solo el 38,9 % sí se reunió, de los cuales el 66 % son cervecerías de Avellaneda. Esto se debe a la creación de una normativa que desarrolló la municipalidad de Avellaneda para reglamentar los locales de recarga de botellones de cerveza y hacer en conjunto actividades para el sector.

Grado de relacionamiento con la comunidad cervecera

Respecto de la relación con la comunidad cervecera, el 39 % pertenece a la asociación civil Somos Cerveceros, mientras que el 22 % forma parte de la cámara de cerveceros artesanales de Avellaneda. Se puede observar la falta de una cámara que agrupe a las cervecerías de Quilmes.

¿En qué canales de venta vendés tu cerveza?



Fuente: elaboración propia

Análisis de las características monopólicas y ultracompetitivas del sector industrial

Volumen de venta

El 66,7 % de las cervecerías produce menos de 5000 litros mensuales. El 88 % son nanocervecías porque producen menos de 30 000 litros. Solo el 11,1 % produce más de 20 001 litros mensuales, las cuales están instaladas en el municipio de Avellaneda. Otro 11,1 % produce entre 5001 y 10 000 litros. El 5,5 % produce entre 10 001 y 15 000 litros. Y otro 5,5 %, entre 15 001 y 20 000 litros.

Participación en el mercado

Con respecto a la cantidad de estilos que hacen las cervecerías, el 50 % hace de 4 a 7 estilos, mientras que el 38,9 % más de 8 estilos. En esta pregunta, se pueden identificar la hipersegmentación de los clientes, ya que en su gran mayoría las cervecerías son nanocervecías, pero producen muchos estilos para satisfacer a los consumidores. Esta habilidad que generaron les permite crear nuevas reglas que las cervecerías industriales no pueden imitar. Además, la variedad de estilos incide en las preferencias de los consumidores que hacen que pidan nuevos estilos constantemente (principio de recursividad). Según Serra, son las pequeñas empresas quienes pueden innovar constantemente y cambiar las reglas del juego.

Además, esto refuerza el valor de posicionamiento dinámico, porque solo el 11 % producen de 1 a 3 estilos. Se puede posicionar a la cerveza artesanal como diferenciación por especificaciones. Ya que se posiciona en un nicho de mercado buscando la máxima diferenciación por los atributos reales que tiene la cerveza artesanal.

Con respecto a los canales en los que se vende la cerveza, el 89 % vende en bares y también el 66 % vende sus cervezas en estaciones de recarga y alquiler de choperas.

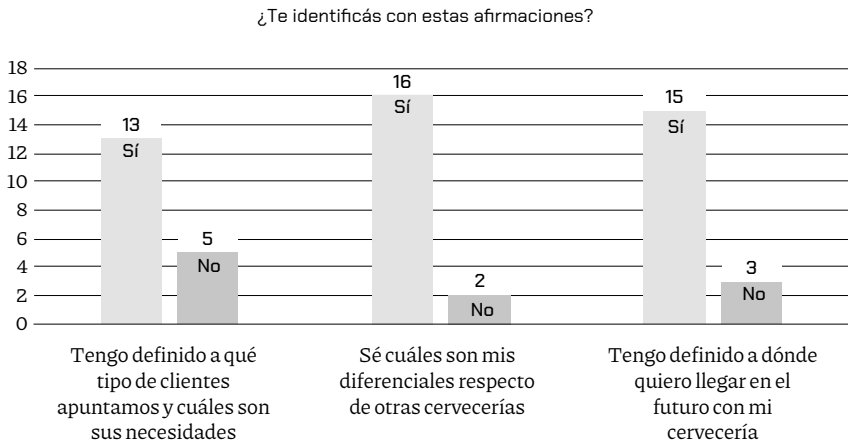
Este último número se puede relacionar con las nuevas formas de hacer negocios, propuestas por Serra, ya que existen nuevos factores como por ejemplo la aparición de nuevos canales de distribución. En los locales de recarga y ferias se desarrolló la cerveza artesanal, lugares a los cuales llegó tarde la cerveza industrial.

Herramientas de gestión

El 44,4 % de las cervecerías no utiliza ninguna herramienta de gestión, mientras que el 50 % tienen objetivos de venta definidos, pero solo el 22,2 % le hace seguimiento. Ninguna de las cervecerías hace un presupuesto de producción. Como desafío se podría plantar la necesidad de formalizar el seguimiento de objetivos con tableros de control.

Misión, Core-competence y Visión

El 72 % de las cervecerías tienen formulada una visión. Respecto de las competencias esenciales, el 88 % de las cervecerías tiene formuladas las habilidades que los diferencian de la competencia. Estas le dan a la empresa ventajas competitivas, mientras que el 83 % tienen formulada su visión de la empresa.



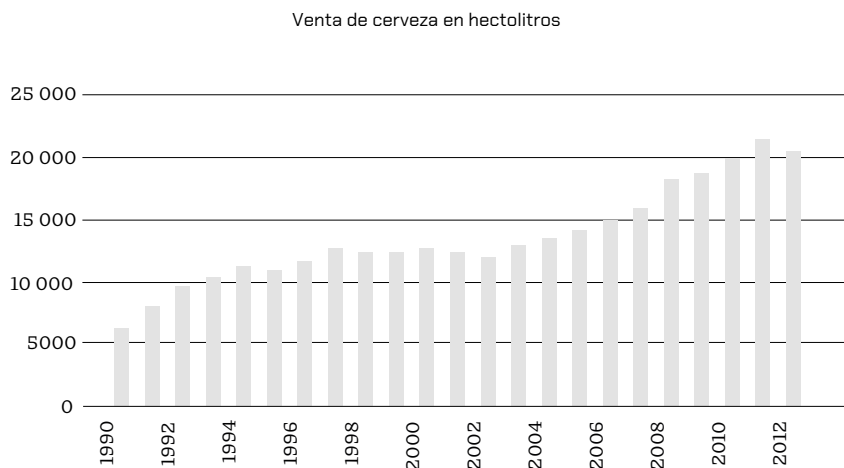
Fuente: elaboración propia

Prácticas monopólicas

El 89 % de las cervecerías artesanales se vio afectada por prácticas monopólicas de las cervecerías industriales. El mercado cervecero argentino está compuesto de corporaciones cerveceras que monopolizan el mercado, especialmente las góndolas de los supermercados. Por ese motivo es que las artesanales venden mayormente sus cervezas en bares y en barriles. El 66,7 % de los cerveceros evidenció precios excesivamente bajos y el 44,4 % se refirió a la entrega de barriles sin cargo, una práctica muy común de las cervecerías industriales.

Según el informe sectorial de Amalie Albin (2014), más del 90 % de la industria cervecera está concentrada en tres grandes corporaciones: AB Inbev, que comercializa las marcas Quilmes, Brahma, Stella Artois, Patagonia, Andes Origen, Corona y Budwiser, entre otras. AB Inbev es la líder, con más del 70 % del mercado. Luego la sigue CCU, con el 23 %, productora de Schneider, Imperial, Salta, Palermo, Bieckert, entre otras, y también distribuidora de Heineken, Budweiser. En tercer lugar, SAB Miller, dueña de Miller, Warsteiner e Isenbeck. Los porcentajes de mercado demuestran la gran concentración.

Del análisis de las encuestas se puede visualizar cómo las cervecerías industriales están desarrollando el *dumping* al ofrecer cerveza y barriles sin cargo. Estas son prácticas ultracompetitivas que buscan ensuciar el mercado. La cerveza artesanal solo tiene un 2,5 % del volumen total de venta. Para contrastar los números, se cita el volumen consumido de cerveza en Argentina.



Fuente: Cámara de la Industria Cervecera Argentina e INDEC

Conclusiones

En primer lugar hay que marcar la falta de un registro formal de cervecerías artesanales. Por otro lado, la agrupación de los cerveceros en la cámara de Productores de Avellaneda tiene más formalidad respecto a lo que sucede con Quilmes. Además, los cerveceros de Avellaneda se vieron más abiertos a completar la encuesta que los de Quilmes. De todos modos, en los dos casos fue un trabajo costoso convencer de la importancia de dicho trabajo de investigación y el valor agregado de las conclusiones. Las cerveceras que se mostraron más abiertas a recibir los resultados del trabajo fueron las que producen más cantidad de litros y especialmente las de

Avellaneda. Quizás sea esa la formalidad y la estructura más grande lo que hace que traten de buscar asesorías. Específicamente estamos hablando de modelos mentales. Se puede concluir que los cerveceros tienen modelos mentales muy extremos. Las cervecerías que producen menos de 5000 litros se pueden relacionar con modelos mentales pretaylorianos o artesanales, debido a que tienen una resistencia al cambio y buscan lo simple. En cambio, las cervecerías que pudieron crecer tienen modelos mentales orientados a la producción y al crecimiento. Las que venden más de 15 000 litros tienen modelos mentales abiertos, relacionados con buscar la apertura mental y a considerar nuevas opciones. Igualmente hay que aclarar que los modelos mentales no se presentan puros.

Otro punto que se concluye es que las cervecerías artesanales desarrollaron jugadas dobles. Según Serra (2000), este tipo de juego se caracteriza por desarrollar innovaciones competitivas y también innovaciones de valor, porque proponen, por un lado, competir de manera distinta a las industriales, cooperar entre las artesanales para captar una porción de mercado, apoyándose en el dinamismo de los clientes y de las mismas cervecerías y, a su vez, desarrollar innovaciones de valor, porque continuamente buscan hacer distintos estilos de cervezas, y fortalecerse haciendo cocciones en colaboración con otras cervecerías.

Se puede concluir que las cervecerías desarrollaron de manera no deliberada la coepetencia para crecer, haciendo mucho foco en educar al consumidor, gracias al valor agregado de los *homebrewers* y las asociaciones de cerveceros. Además, pudieron desarrollar un alto grado de relacionamiento con los *stakeholders* y sostener el crecimiento del sector. Por otro lado, existe un límite al crecimiento en la monopolización de las cervecerías industriales y las prácticas ultracompetitivas.

Pero como los procesos reforzadores no son infinitos, ya que no son aislados y tienen límites al crecimiento, se deberían pensar en los próximos pasos. A continuación, se proponen algunas acciones para llevar adelante en conjunto con toda la red.

Lo que arrojó el trabajo de campo es que los cerveceros artesanales no le dan importancia al valor que pueden otorgar los complementadores. Por ejemplo, se podrían compartir los desafíos de crecimiento con hamburgueserías para hacer acciones en conjunto. Ya que es más beneficioso y justo para las pymes de gastronomía negociar acuerdos con empresas cerveceras de su tamaño que hacerlo con una gran empresa industrial como Quilmes.

En el municipio de Quilmes se debería dar una mayor relación entre los cerveceros y el Municipio. Se podría crear un registro municipal de productores de elaboración de cerveza, como ya se hizo en el municipio de La Plata. Además, esto ayuda a desarrollar la marca ciudad, gracias a la utilización del sello "Hecho en Quilmes".

En Avellaneda se podría hacer uso del valor agregado que tiene la ciudad por su cercanía a CABA, para desarrollar recorridos turísticos para extranjeros que puedan realizar visitas por las fábricas, combinando la visita a los estadios de Independiente y Racing, ya que en CABA no existen tantos *tap rooms* y cervecerías.

Otro punto es que los proveedores tomen roles más activos y se reúnan más con las cervecerías para favorecer la sinergia, ya que muchos cerveceros no ven que el proveedor tenga poder de generar valor en la red a la que pertenecen.

Otro aspecto es desarrollar la venta en lata, haciendo packs mixtos entre cervecías para que el consumidor conozca más estilos. Gracias a esta iniciativa, se podrían desarrollar nuevos canales de venta, como es el caso de almacenes de barrio, que vendan cerveza artesanal en lata. Así las cervecías artesanales podrían acceder al canal *offpremise* (consumo fuera del local), promoviendo la economía justa, porque las grandes cadenas de supermercados son canales de muy difícil acceso debido a las condiciones que imponen a sus proveedores.

Otro aspecto que se debería desarrollar en el Municipio de Quilmes es la promoción de encuentros de cervecías artesanales y cerveceros para difundir la cultura cerveza, tal como se organiza en el municipio de Avellaneda, además de organizar cocciones colaborativas y circuitos cerveceros municipales, para ayudar al crecimiento del sector.

Por último, al ser empresas que comercializan sus productos, se debería hacer más uso de herramientas de gestión, especialmente, tableros de control y seguimiento de objetivos.

Referencias bibliográficas

- ABLIN, A. (2014). *El mercado de la cerveza*. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. http://www.alimentosargentinos.gob.ar/HomeAlimentos/AyB/bebidas/Informes/Cerveza_03_2014_04Abr.pdf
- ARISTIZABAL, P. (2012). Producto inteligente (PI), un reto al Marketing desde el mundo vital del mercado. [E-book] <https://es.slideshare.net/pabloaristizabal1/producto-inteligente>
- BREWERS ASSOCIATION. Definición de cervecero artesanal. <https://www.brewersassociation.org/statistics-and-data/craft-brewer-definition/>
- BRANDENBERGER, A., & Nalebuff, B. (1997). *Coo-petencia*. Bogotá, Colombia: Norma.
- BRUNO FERRARI HABLARÁ SOBRE LA “REVOLUCIÓN CERVECERA” (2015). [Blog]. <http://trespintas.com.ar/noticias/bruno-ferrari-hablara-sobre-la-revolucion-cervecera/>
- CÁMARA ARGENTINA DE PRODUCTORES DE CERVEZA ARTESANAL (2017). Ley Provincia de Buenos Aires. La Cervecer.a Artesanal es local. <https://www.facebook.com/CamaraArgentinadeProductoresdeCervezaArtesanal/posts/584144015043365/>
- CERVEZA ANTARES. <https://www.cervezaantares.com/nosotros>
- CRÓNICA (2019). Bruno Ferrari, la revolución cervecera. <https://diariocronica.com.ar/572666-bruno-ferrari-la-revolucion-cervecera.html>
- ETKIN, J. (1996). *La empresa competitiva grandeza y decadencia. El cambio hacia una organización vivible*. Santiago de Chile, Chile: McGraw-Hill.

- FASSIO, A., Pascual, L., & M. Suárez, F. (2002). *Introducción a la Metodología de la Investigación aplicada al Saber Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- FERNÁNDEZ, J. (2012). La Teoría del Stakeholder o de los Grupos de Interés, pieza clave de la RSE, del éxito empresarial y de la sostenibilidad. *Revista Internacional de Investigación en comunicación*. http://adresearch.esic.edu/files/2012/06/aDR6-07-teoria_stakeholder.pdf
- FREEMAN E. (1984). *Strategic management: a stakeholder approach*. Boston, Estados Unidos: Pitman.
- GIGANTE, V. (2013). Tratamiento de los grupos de interés por parte de las empresas [E-book]. https://www.academia.edu/31991431/Stakeholders_report
- INFOLÍTICA (2018). Se aprobó la ordenanza que regula y formaliza la producción de cerveza artesanal en La Plata. <http://www.infolitica.com.ar/se-aprobo-la-ordenanza-que-regula-y-formaliza-la-produccion-de-cerveza-artesanal-en-la-plata/>
- PERALTA, J. (2013). *Herramientas para la gestión y costos de los negocios*. Buenos Aires: La Ley.
- PULSO CERVECERO. <https://pulsocerveceros.com/cristian-meter-guira/>
- MORIN, E. (1998). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona, España: Gedisa.
- SOMOS CERVECEROS. (2019). Nuestra historia. <http://somoscerveceros.com/institucional/historia/>
- Quilmes habla de “Guerra” y se une con la artesanal Mesta Nostra en una polémica movida de marketing (2019). <http://trespintas.com.ar/noticias/quilmes-habla-de-guerra-y-se-une-con-la-artesanal-mesta-nostra-en-una-polemica-movida-de-marketing/>
- Qué es el *homebrewing* (2012). [Blog]. <https://www.fabricarcerveza.es/que-es-el-homebrewing/>
- RODRÍGUEZ SAURA, F., & Quiroz, F. (2019). ¿Apocalipsis cervecero? [Podcast]. https://open.spotify.com/episode/7gE3vU10LuT8SSySSbQbZq?si=6Xv-8veE9QG-ztxh8l_wHkg
- SERRA, R. (2000). *El nuevo juego de los negocios: los ganadores no son los mejores sino los que dominan el juego*. Editorial Norma.
- SENGE, P. (1992). *La quinta disciplina*. Barcelona, España: Granica.
- VARELA NARANJO, D. (2018). *Homebrew, un hobby cada vez más profesional* [Blog]. Recuperado de <https://www.delgranoalacopa.com/homebrew-hobby-vez-mas-profesional/>

Anexos

A continuación, explicaré el instrumento diseñado para recolectar los datos. Todos los elementos son de elaboración propia.

Hipótesis específica 1: Cooperar y colaborar entre cerveceros fue clave para desarrollar el mercado artesanal y educar al consumidor		Variable independiente: grado de cooperación	Variable dependiente: desarrollo mercado artesanal
Objetivo: a) Analizar cómo creció la cantidad de cerveceros que pasaron de hacer cerveza en su casa a instalar fábricas y vender sus cervezas. Identificar las formas de aprendizaje y profesionalización que desarrollaron quienes instalaron fábricas de cerveza artesanal. Por otro lado analizar cómo los cerveceros desarrollaron el conocimiento, equipamiento y aprendieron las técnicas de producción de cerveza artesanal.			
Varia- bles	Dimen- siones	Indicadores	Categorías
V1: Grado de cooperación	Los jugadores	Promedio de años que hacen cerveza	Menos de 5 años / entre 6 a 10 / entre 11 a 15 / hace más de 15 años
		Promedio de años de antigüedad de las fábricas	Menos de 5 años / entre 6 a 10 / entre 11 a 15 / hace más de 15 años
	Valor agregado	Porcentaje del tipo de capacitación	Por ser <i>Homebrewer</i> / Aprendido de otros cerveceros / Foros de internet / Libros y revistas cerveceras / Por haber estudiado en la universidad / Charlas y congresos / Grupos de cerveceros
		Cantidad de medallas ganadas en promedio	NO - Sí / Menos de 2 - de 3 a 5 - de 6 a 8 - más de 9
	Las reglas	Cantidad de poder que tiene cada jugador	Proveedores - Consumidores - Municipios - Cervecerías artesanales - <i>Homebrewers</i> - Asociaciones y camaras de cerveceros - Complementadores - Puntos de venta
		Porcentaje afirmativo	Sí / NO / NO LO VAMOS NECESARIO / SERÍA ÚTIL /
	Las tácticas	Cantidad de acciones realizadas	NINGUNA / VISITA A NUESTRA FÁBRICA / COCCIONES ABIERTAS / DEGUSTACIÓN DE NUESTRAS CERVEZAS / ESTILOS QUE NOS PIDEN LOS CLIENTES / CHARLAS DE ESTILOS / OTRO
		Porcentaje de importarte VS No importarte	MUY IMPORTANTE - IMPORTANTE - MODERADAMENTE IMPORTANTE - DE POC A IMPORTANCIA - SIN IMPORTANCIA - Mejorar la calidad de la cerveza / impulsar la denominación de cerveza independiente / Diferenciarse más de las cervezas industriales / educar a los consumidores / Educar a los puntos de venta / desarrollar más la venta en la / Que el municipio intervenga más / cooperar más entre todas las cervecerías / Que se reduzca el número de cervecerías / aumentar la cantidad de productos complementarios / Generar nuevas ocasiones de consumo / que no existan cervecerías sin habilitación
	El alcance	Acción más frecuente	Acordar con las otras cervecerías un precio de venta común / Ayudar a cervecerías que recién empiezan / Compartir insumos en conjunto (comunitarias) / compartir conocimiento y mejores prácticas con otros cerveceros
		Evento al que más se asistió	NO / Sí: Festival anual somos cerveceros / Copas cerveceras / Charlas de somos cerveceros / Festival cosecha lupul / Catas en concursos / Visita a malterías / Congreso Brewmaster Mar del Plata / Otro:
		Técnica instrumento	Encuesta
		Preguntas	1) ¿Hace cuánto hace cerveza? 2) ¿Hace cuánto tienes la fábrica 3) ¿Cómo influyeron los siguientes ítems en tus comentarios para poder desarrollar la cerveza? ¿Ganaron alguna medalla en competencias con sus cervezas? ¿Para vos quién tiene el poder de generar valor y calidad en el mercado artesanal? ¿Tienen definida alguna estrategia de crecimiento en común, compartida con otras cervecerías? ¿Con tu cervecería realizan acciones para generar lealtad con clientes, consumidores? ¿Cuáles de las siguientes opciones te parece que van a ayudar a hacer crecer más el sector artesanal? 14) ¿Con qué frecuencia desarrollás las siguientes acciones?
			¿Asististe a eventos de relacionamiento, capacitación o congresos entre los distintos miembros del sector artesanal?

V2: Relacion entre stakeholders		Hipótesis específica 2: La relación entre los stakeholders hizo que el sector de cerveza artesanal crezca rápidamente			
		Variable independiente: relacion entre stakeholders	Variable dependiente crecimiento sector cerveza artesanal		
Objetivo: b) Analizar la red de valor del sector artesanal y la relación entre los stakeholders.					
Variables	Dimensiones	Indicadores	Categorías	Técnica Instrumento	Preguntas
	Grado de relacionamiento con otras cervecerías	Cantidad de cervezas producidas colaborativamente	NO / Sí: 1- 2- 3- 4- más de 5	Encuesta	1) ¿Produjiste cervezas colaborativas con alguna otra cervecería? Si- No- ¿Cantidad?
	Grado de relacionamiento con los proveedores	Porcentaje de participación en cámaras grupos	NO / Sí: Mensualmente / anualmente / cuando es necesario / otro	Encuesta	2) ¿Tenes un cronograma de reuniones con tus principales proveedores? / ¿Cada cuánto te reunis?
	Grado de relacionamiento con los clientes	Porcentaje de afirmativo	NO / Sí: Mensualmente / anualmente / cuando es necesario / otro	Encuesta	3) ¿Tenes un cronograma de reuniones con tus principales clientes? / ¿Cada cuánto te reunis?
	Grado de relacionamiento con el gobierno	Porcentaje de afirmativo	NO / Sí	Encuesta	4) ¿Alguna vez te reuniste con alguien del municipio?
	Grado de relacionamiento con la comunidad cervecera	Porcentaje de participación	NO / Sí: ¿Cuál?: CCAA -SOMOS CERVECEROS- CAPCA -CERVECEROS ARTESANALES AVELLANEDA- OTROS	Encuesta	6) ¿Sos miembro o participás en alguna cámara, grupo o club de cerveceros? / ¿Cuál?

V3: Crecimiento del sector artesanal		Hipótesis específica 3: Las características monopolísticas y ultracompetitivas del sector Industrial son un impedimento para que el sector artesanal siga creciendo.			
		Variable independiente: crecimiento del sector artesanal	Variable dependiente: características monopolísticas del sector Industrial		
Objetivo: Verificar si las fábricas de cerveza artesanal poseen una visión compartida del futuro para poder seguir creciendo en volumen y aumentar su participación en el mercado. Además relevare si las cervecerías artesanales actualmente utilizan herramientas de gestión (tablero de control, proyección de ventas, presupuestos, armado de estructura de costos).					
Varia- bles	Dimensiones	Indicadores	Categorías	Técnica instrumento	Preguntas
Participación en el mercado	Volumen de venta	Cantidad de total de litros producidos	menos de 5000 / entre 5001 y 10 000 / 10 001 y 15 000 / 15 001 y 20 000 / más de 20001	Encuesta	2) ¿Cuántos litros producis en la actualidad?
		Cantidad de estilos	de 1 a 3 / 4 a 7 / mas de 8	Encuesta	¿Qué cantidad de estilos producen al año con tu cervecería?
Herramientas de gestión	Misión y Core competence y Visión	Cantidad de canal en el que mas venden	Bar / Tap Room/ Restaurant/ Almacenes / Ferias / Estación de recarga / Alquiler chophe- ras / Otro	Encuesta	¿En qué canales de venta vendes la cerveza?
		Porcentaje de herramientas que usan	Tenemos definidos objetivos de venta / Hacemos seguimiento periódico a nuestros objetivos de venta / Hacemos un presupuesto de producción / Ninguno	Encuesta	¿Cuáles de las siguientes herramientas utilizás?
Prácticas monopolísticas	Prácticas monopolísticas	Porcentaje que tienen misión y visión	Tengo definido a qué tipo de clientes apuntamos y cuáles son sus necesidades / Sé cuáles son mis diferenciales respecto de otras cervecerías. / Tengo definido a dónde quiero llegar en el futuro con mi cervecería	Encuesta	¿Te identificás con estas afirmaciones?
		Porcentaje que sufrieron prácticas monopolísticas	NO / Sí. MOTIVOS: ENTREGA DE BARRILES SIN CARGO - PRECIOS EXCESIVAMENTE BAJOS - ENTREGA POP DE LA MARCA (MENSAS, SOMBRILLAS, VASOS), CONTRATOS FIRMADOS DE EXCLUSIVIDAD - OTRO	Encuesta	¿Te viste imposibilitado de vender tu cerveza en algún bar debido a prácticas monopolísticas? ¿Cuáles?

ÍNDICE

Nota editorial	7
La renta agraria. Un conflicto estructural y centenario en la política argentina (1995-2019)	9
<i>Héctor Gerardo Vega</i>	
Resumen	9
Introducción	10
La concentración de la tierra	12
La renta agraria	16
Los derechos de exportación	27
Conclusiones	36
Fuentes bibliográficas	37
La importancia del Federalismo Fiscal para la construcción de un Sistema Integral de Cuidados	41
<i>Antonella Gervagi y Noelia Méndez Santolaria</i>	
Introducción	41
El sistema integral de cuidados en un país federal	42
Federalismo fiscal en Argentina en la actualidad	46
El Federalismo Fiscal y los mecanismos de financiamiento de la educación	59
Propuestas para superar los obstáculos	64
Posibles criterios de reparto	71
Bibliografía	74
Inclusión Financiera en la Argentina. ¿La bancarización fomenta la inclusión financiera? Análisis sobre las mujeres beneficiarias de AUH	77
<i>María Sol Regueiro</i>	
Introducción	77
Marco teórico	80
Estado del arte	87
Dimensiones de la Inclusión Financiera: análisis a partir del estudio de caso	89

El rol del Estado y las políticas públicas en el campo de la inclusión y educación financiera	103
Conclusiones	107
Anexo	111
Bibliografía	112
Análisis de la red de valor de las cervecerías artesanales de Quilmes y Avellaneda	117
<i>Guido Ignacio Pintos</i>	
Resumen	117
Introducción	117
Marco teórico	121
Trabajo de campo y presentación de datos	139
Conclusiones	151
Referencias bibliográficas	153
Anexos	154

Esta edición de 400 ejemplares
se terminó de imprimir en Imprentas del
Estado Bonaerense, 3 y 523, Tolosa,
Provincia de Buenos Aires,
en agosto de 2023.

Cada uno de estos trabajos aborda problemáticas de nuestra economía provincial: así como el primer texto pone en perspectiva la concentración de la tierra y sus consecuencias hasta el día de hoy, el segundo analiza la importancia del federalismo fiscal. El tercero aborda con amplio dominio de campo la bancarización como forma de inclusión financiera y, en última instancia, social. El último explora las posibilidades de crecimiento que en Quilmes y Avellaneda tienen las pymes orientadas a la producción de cerveza artesanal.

Sobre la relevancia de estas investigaciones para el futuro de la provincia de Buenos Aires, el ministro de Hacienda Pablo J. López expresó: “Esta convocatoria se pensó como un tributo al gran economista Aldo Ferrer, fundamental teórico del desarrollo económico de nuestro país, quien también dejó su huella en la provincia de Buenos Aires desde cargos de gestión. Estos trabajos sientan un precedente importante en el camino del fomento a la investigación y producción de conocimiento específico sobre nuestra provincia. Desarrollar ideas que dialoguen y nutran al diseño de las políticas públicas y planes de gestión, conociendo las especificidades, complejidades y desafíos de la provincia, es clave para romper con una mirada centralista, excluyente de las realidades provinciales, y alcanzar un verdadero desarrollo inclusivo y federal”.

