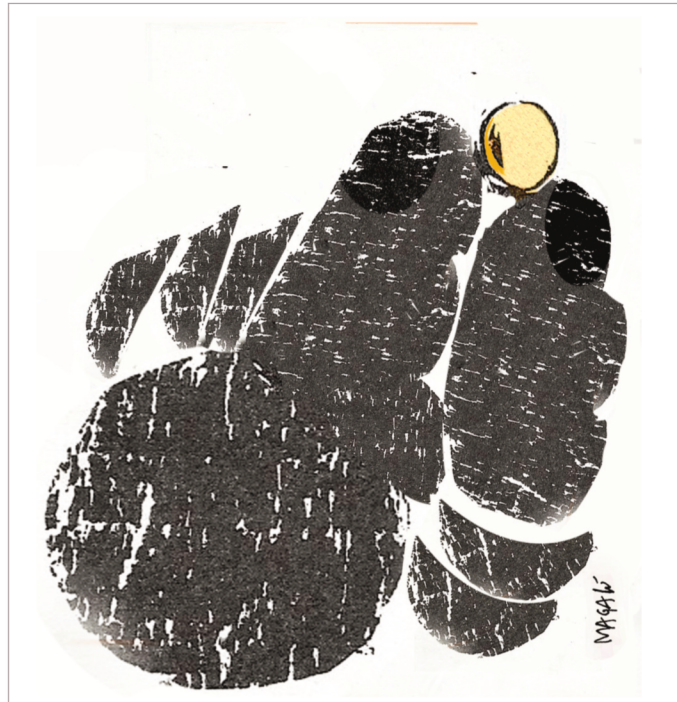


REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



realidad económica



Nº 369 AÑO 55 / 1º DE ENERO AL 15 DE FEBRERO DE 2025
ISSN 0325-1926 ISSN e 2618-1711

El oscuro manejo de la soja

Descubrí todas las posibilidades del **mundo**
con las nuevas **Tarjetas Cabal Internacionales**



¡Ahora **contactless** y con alcance global!



📷 @Cabal

📘 CabalArgentina

www.cabal.coop

Comprender la realidad
para transformarla.



La revista Realidad Económica presenta investigaciones en ciencias sociales, económicas, políticas y culturales. Su enfoque es heterodoxo desde las ciencias sociales y guarda un compromiso con el desarrollo independiente de la Argentina, América latina y el Caribe; así como con la defensa y promoción de los derechos humanos y sociales.

Las temáticas que aborda son amplias, siendo las principales las atinentes a teoría económica, economía política y Estado y sociedad; de los sectores energético, industrial, agropecuario, financiero, educativo y de la salud. También de la situación de las economías regionales, del comercio interior y exterior; de las problemáticas de la administración pública y privada y de la configuración y rol de los actores sociales.

Desde su labor en la publicación de artículos, la revista busca que la experiencia y producción intelectual de los investigadores y pensadores de universidades, institutos y centros de investigación sirvan para dar a conocer y esclarecer necesidades y problemáticas, proporcionar datos y finalmente aportar propuestas de soluciones, en un debate de ideas crítico y democrático. Para determinar la viabilidad de su publicación, los artículos son evaluados por el comité editorial de la revista, conformado por especialistas de la Argentina y América latina.

Realidad Económica tiene, entre sus principales lectores, a estudiantes, investigadores, profesionales; trabajadores; empresarios; cooperativistas y dirigentes; y se entrega a todos los miembros del Congreso de la Nación.

La revista está indexada en ERIH PLUS, Malena y como revista científica de nivel 1 del Núcleo Básico de Revistas de Caicyt. Además, en Latindex (Catálogo y Directorio 2.0), Clase (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades), HAPI (Hispanic American Periodicals Index), LatinREV, Ulrichs y EBSCO



Realidad Económica es una publicación del IADE (Instituto Argentino para el Desarrollo Económico) y se edita ininterrumpidamente desde la fundación de la revista, en 1970. Se publica cada 45 días, editándose en febrero, marzo, mayo, junio, julio, septiembre, noviembre y diciembre.

Los artículos publicados con anterioridad pueden encontrarse en el portal ojs.iade.org.ar o solicitarse al Instituto. La suscripción a la revista también puede solicitarse dirigiéndose a las oficinas del IADE.

Los artículos pueden ser reproducidos libremente con solo acreditar a Realidad Económica como fuente de origen, salvo indicación en contrario.

La responsabilidad sobre los artículos firmados corresponde a sus autores. Su contenido no refleja, necesariamente, el criterio de la dirección.



REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

 **realidad
económica**

Nº 369 · AÑO 55

1 DE ENERO AL 15 DE FEBRERO DE 2025

<i>Directora</i>	MARISA DUARTE
<i>Gestión editorial</i>	NATALIA DEL CAMPO
<i>Composición</i>	IRENE BROUSSE
<i>Administración</i>	GRACIELA VENTURA
<i>Suscripciones y Contenidos del sitio</i>	MAXI SENKIW
<i>Asistencia general</i>	JULIA SEGRE MATURANO
<i>Ilustración</i>	MAGALÚ
<i>Corrección</i>	FLORENCIA PILUSO
<i>Traducción</i>	MELANIE YALAZA

EDITOR

IADE · Instituto Argentino para el Desarrollo Económico

ISSN 0325-1926 ISSN e 2618-1711

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso (C1086AAT) CABA - Argentina
(5411) 4381-7380 / 9337

realidadeconomica@iade.org.ar · www.iade.org.ar



Realidad Económica

COMITÉ EDITORIAL

MIEMBROS

- ALFREDO T. GARCÍA** Economista jefe del Banco Credicoop Coop. Ltda. y docente de posgrado en UBA - Argentina.
- CARLOS LEÓN** Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti - Argentina.
- CARLOS VILAS** Universidad Nacional de Lanús - Argentina.
- DINA FOGUELMAN** Universidad Nacional de La Matanza - Argentina.
- ENRIQUE ARCEO** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.
- FERNANDO PORTA** Universidad Nacional de Quilmes - Argentina.
- GIANCARLO DELGADO RAMOS** Universidad Nacional Autónoma de México - México.
- JUAN SANTARCÁNVELO** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de Quilmes - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina.
- KARINA FORCINITO** Universidad Nacional de General Sarmiento - Argentina.
- MABEL MANZANAL** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires - Argentina.
- MARTÍN SCHORR** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Instituto de Altos Estudios Sociales - Universidad de Buenos Aires - Argentina.
- OSCAR UGARTECHE** Universidad Nacional Autónoma de México - México.
- PABLO IMEN** Idelcoop Fundación de Educación Cooperativa - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini - Argentina.
- RAMIRO BERTONI** Universidad Nacional de Moreno- Universidad Nacional de Quilmes - Argentina.
- ROBERTO GÓMEZ** Coalición por una Comunicación Democrática, Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos - Argentina.
- SILVIA BERGER** Asociación Internacional de Economía Feminista - Argentina.
- SILVIA GORENSTEIN** Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Universidad Nacional del Sur - Centro de Estudios Urbanos y Rurales- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Argentina.
- ALICIA GIRÓN** Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

I A D E
COMISIÓN DIRECTIVA

PRESIDENTE HONORARIO **ALEJANDRO ROFMAN**

COMISIÓN DIRECTIVA

Presidenta: **MARISA DUARTE**
Vicepresidente: **ALFREDO T. GARCÍA**
Secretario: **SERGIO I. CARPENTER VALLEJOS**
Prosecretario: **RAMIRO BERTONI**
Tesorero: **ENRIQUE JARDEL**
Protesorero: **ALEXANDER KODRIC**

VOCALES TITULARES

JOSÉ MARÍA CARDO	KARINA FORCINITO
PAULA MOSESSO	GUIDO PRIVIDERA
NICOLÁS DVOSKIN	CECILIA VITTO
MIRTA LEDA QUILES	ELSA CIMILLO

VOCALES SUPLENTES

FEDERICO NACIF	ARIEL SLIPAK
ROBERTO ADARO	FLORA LOSADA
ROBERTO GÓMEZ	PABLO MÍGUEZ

REVISORAS DE CUENTAS

NORMA BEATRIZ PENAS
GABRIELA VITOLA

Suscripción a la revista

ATENCIÓN
Maxi Senkiw

CORREOS ELECTRÓNICOS
mсенkiw@iade.org.ar

PÁGINA WEB
www.iade.org.ar

TELÉFONOS
4381 7380 / 9337

SEDE DEL IADE
Hipólito Yrigoyen 1116, 4º piso CABA - Argentina

- Í N D I C E -

MERCADO AGROALIMENTARIO

El régimen de las DJVE y la evasión impositiva. Caso testigo: el complejo sojero _____ 9 a 49
Anahí Rampinini, Verónica Grondona y Lisandro Mondino

DESARROLLO INTEGRAL ARGENTINO

**Evolución de las brechas de desarrollo de la Argentina entre 2010 y 2019:
¿una nueva década perdida?** _____ 51 a 82
Pablo Añes y Andrés Niembro

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, EXTRACTIVISMO Y TERRITORIO

Desigualdad y explotación de la naturaleza en la Argentina _____ 83 a 108
Fernando González Cantero

Sumario _____ 110 a 112

RESEÑA

**Con exportar más no alcanza (aunque neoliberales y neodesarrollistas
insistan con eso), de Francisco Cantamutto, Martín Schorr y Andrés Wainer** _____ 113 a 117
Agustina Rayes



www.iade.org.ar
comprender la realidad para transformarla

ADE
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO

 **realidad
económica**

**seguinos
en**





 **realidad
económica**

Nº 369 • AÑO 55

1 de enero al 15 de febrero de 2025

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 49

MERCADO AGROALIMENTARIO

El régimen de las DJVE y la evasión impositiva. Caso testigo: el complejo sojero*

Anahí Rampinini,** Verónica Grondona*** y Lisandro Mondino****

* Este trabajo es una versión modificada y actualizada del publicado por Rampinini, Grondona y Mondino (2023).

** Doctora en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Investigadora Asistente del Consejo Nacional para la Investigaciones Científicas y Técnicas por la Universidad Nacional de Luján (CONICET-UNLu) y en el Centro Cultural de la Cooperación "Floral Gorini" (CCC). Investigadora y docente en la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV) y en la UNLu, Ruta 5 y Avenida Constitución (B6700), Luján, Buenos Aires, Argentina, anahi.rampinini@gmail.com.

*** Licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA), posgrado en Finanzas por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) y doctoranda en Doctorado en Desarrollo Económico (UNQ). Investigadora en el CCC, Av. Corrientes 1543 (C1042AAB), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, verogronдона@gmail.com.

**** Magíster en Relaciones Económicas Internacionales por la UNQ y doctorando en Desarrollo Económico (UNQ). Investigador del CCC y docente e investigador en la UNLu, la UNDAV y la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Director de Vinculación Científico Productiva en el Ministerio de Defensa, lisandromondino@gmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: agosto de 2024

ACEPTACIÓN: noviembre de 2024



Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo evaluar críticamente el régimen de la Declaraciones Juradas de Ventas al Exterior (DJVE) como herramienta de política y su utilización en particular para las exportaciones del complejo sojero, como caso de estudio. Para ello, se realizará un análisis transaccional de la relación entre los plazos, cantidades y valores anticipados en la DJVE y lo efectivamente declarado en el permiso de embarque (PE); analizándose asimismo el marco normativo vigente a los fines de la determinación del impuesto a las ganancias y la valoración aduanera, así como la aplicación de la normativa cambiaria en relación con la exportación de commodities. Como corolario, se realizará una valoración de la pérdida de base imponible y recaudación por posibles incumplimientos normativos, así como la que surge por lo que parecería ser una ineficiente determinación de valores FOB oficiales. Finalmente se presentan recomendaciones de política pública.

Palabras clave: Declaraciones Juradas de Ventas al Exterior (DJVE) – Complejo sojero – Exportaciones – Impuesto a las ganancias – Valoración aduanera

Abstract

The DJVE Regime and Tax Evasion. Case Study: The Soybean Complex

This paper aims to critically evaluate the Declaraciones Juradas de Ventas al Exterior (DJVE, Sworn Export Sales Declarations) regime as a policy tool, focusing specifically on its use in soybean complex exports as a case study. To this end, a transactional analysis will be conducted on the relationship between the deadlines, quantities, and values declared in advance in the DJVE and those effectively reported in the permiso de embarque (PE, Export Permit). The current regulatory framework will also be examined, particularly regarding income tax determination, customs valuation, and the application of foreign exchange regulations in relation to commodity exports. As a conclusion, the paper will assess the loss of the tax base and revenue due to potential regulatory non-compliance, as well as the impact of what appears to be an inefficient determination of official FOB (Free on Board) values. Finally, public policy recommendations are presented.

Keywords: Declaraciones Juradas de Ventas al Exterior (DJVE, Sworn Export Sales Declarations) – Soybean Complex – Exports – Income Tax – Customs Valuation

Introducción

Las facilidades para el movimiento de capitales permiten a las empresas multinacionales ubicar las utilidades dondequiera que les resulte más rentable. Esto representa un problema para la tributación de las empresas multinacionales debido a las posibilidades que este panorama ofrece para desvincular la localización de la base imponible y su consiguiente tributación, de la actividad económica real. Este desajuste es posibilitado por las normas fiscales internacionales vigentes en combinación con los incentivos fiscales y las posibilidades de crear estructuras opacas.

La red de filiales a menudo se organiza estratégicamente con miras a las posibilidades de transferencia de beneficios a través de precios de transferencia. Considerando que alrededor del 70% del comercio mundial se realiza actualmente entre empresas del mismo grupo; esto nos permite tener una perspectiva de la magnitud del problema que implica la valoración de estas operaciones intragrupo realizadas entre distintas jurisdicciones.

El sector de molienda y exportación de derivados de la soja es un ejemplo en la Argentina, ya que, según García Zanotti y Gaggero (2021), ocho grandes grupos multinacionales con dominancia en el sector concentran la actividad: Bunge, Cargill, Dreyfus, COFCO, Oleaginosa Moreno Hnos., Aceitera General Deheza, Molinos Agro y Vicentin. Estos grupos son grandes comercializadores internacionales, cuyas casas matrices se localizan principalmente en Países Bajos, Estados Unidos y Suiza, así como grandes grupos de origen nacional que han ido implementando estrategias de internacionalización de capitales. Por ejemplo, Bunge, que ha reubicado su casa matriz en Bermuda, o la empresa de capitales argentinos Vicentin, que ha dividido su grupo manteniendo su casa matriz y el control de algunas empresas en la Argentina y transfiriendo el control de otras de las compañías del grupo a la empresa Vicentin Family Group localizada en Uruguay,

país que posee regímenes tributarios que son aprovechados por los grupos multinacionales para pagar nulos o pocos impuestos a nivel global. La estrategia internacional del grupo argentino Molinos es de público conocimiento tras un reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la Argentina, en el cual quedó expuesta la utilización del convenio para evitar la doble imposición, vigente en aquel momento, a los fines de no tributar en Chile ni en la Argentina por las regalías de sus filiales uruguayas y peruanas (Grondona, 2023). Por otra parte, Molinos Agro tendría como controlante a una empresa pantalla en Delaware, Estados Unidos (García Zanotti y Gaggero, 2021: 34).

Para la Argentina, la valoración de las exportaciones resulta particularmente relevante dada la importancia económica del sector en las exportaciones del país. En efecto, el complejo sojero representa en promedio un 28% de las exportaciones totales de argentina durante el periodo de estudio (2019-2022), compuesto por habas de soja (4,5%), aceite de soja (7,5%), harinas y pellets de soja (14%) y biodiesel (1%). A su vez, la Argentina es uno de los cinco principales productores a nivel mundial (Grondona y Burgos, 2016): en 2021, la producción mundial de soja fue liderada por Brasil (135 millones de toneladas), seguido por Estados Unidos (121 millones de toneladas) y luego por la Argentina (46 millones de toneladas), China (16 millones de toneladas), India (13 millones de toneladas) y Paraguay (11 millones de toneladas).

Por otro lado, a nivel mundial, el 95% de los productos exportados por el sector agroexportador son triangulados a través de Uruguay, Suiza, Estados Unidos y Países Bajos. La triangulación, que muchas veces excede estos tres países, se realiza aprovechando los diferentes regímenes tributarios en las distintas jurisdicciones. Ello, en combinación con normativas basadas en el principio de entidad separada y el principio de libre concurrencia (*arm's length*) permite a los grupos multinacionales arbitrar entre distintas jurisdicciones dejando la mayor rentabilidad en aquellas jurisdicciones donde no tributan o lo hacen de manera reducida.

Es importante destacar que, tal y como lo señaló oportunamente Argibay Molina (2013), no se requiere que las empresas exportadoras y los intermediarios

tengan vinculación económica para que se aprovechen maniobras de precios que permitan utilizarlos a los fines de eludir impuestos y sacar divisas del país.

Podría decirse, en relación con el principio de libre concurrencia que, dado que cuando las partes se encuentran vinculadas existe una ficción de los contratos, ya que estos tienen lugar entre dos partes de una misma entidad, o entre una parte y otra que se encuentra sujeta a ella, no existen verdaderamente dos intereses contrapuestos en la negociación de un contrato. Es decir, podría aplicarse un principio conocido en el derecho tributario de Argentina y de otros países de la región que es el principio de “realidad económica”.¹ Es por ello que resultan de utilidad las herramientas para la valoración de estas operaciones que refieran a índices o valores oficiales y que permitan establecer una fecha clara para dicha valoración.

La Argentina tiene una larga experiencia normativa y práctica referida a la valoración de las exportaciones para fines impositivos y aduaneros y de utilización de herramientas destinadas al control del movimiento de capitales, ello atendiendo a la importancia que representa la restricción externa (los déficits de balanza de pagos) para el desarrollo del país.

Entre estas normas cabe destacar el uso del régimen de Declaraciones Juradas de Venta al Exterior (DJVE), originalmente creado en el contexto de la dictadura cívico-militar iniciada en marzo de 1976, que tiene por objetivo para el Estado argentino conocer anticipadamente las exportaciones comprometidas a futuro y el valor que estas representarían, con efectos tanto de recaudación de tarifas aduaneras como para la valoración de las exportaciones a los fines del impuesto a las ganancias corporativas.

En julio de 2024 se aprobó la Ley 27.742² que introduce el Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI), que exime a las empresas beneficiaras

¹ En el caso de la Argentina, este se encuentra plasmado en el artículo 2 de la Ley de Procedimiento Tributario (Ley 11.683 y sus modificatorias).

² Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos (en adelante, Ley de Bases). Los artículos referidos al RIGI son los 164 a 228 del título VII.

de la obligación de presentación de las DJVE. Por otra parte, mediante la Resolución 50 de 2024, de la Secretaría de Bioeconomía del Ministerio de Economía, se modifica el anexo 1 de la Resolución 128 de noviembre de 2019, reduciendo el universo de productos alcanzados por el régimen.

Por ello, el presente trabajo tiene por objetivo estudiar la eficacia del régimen de las DJVE, a partir del cual se requiere la declaración anticipada de la exportación, para el control del valor de dichas exportaciones, a los fines impositivos, aduaneros y cambiarios.

A tales efectos, el presente trabajo analizará el régimen de las DJVE y su funcionamiento; seguidamente se realizará una presentación de las observaciones que surgen del análisis de la utilización de las DJVE por parte del complejo sojero como caso de estudio; luego se abordará el marco normativo para la determinación de impuestos y liquidación de divisas en el marco de las DJVE, con el objetivo de, en la quinta sección, analizar los problemas bajo el marco normativo actual, para finalmente, esbozar recomendaciones de política a los fines de mejorar la recaudación de los impuestos analizados, así como la liquidación de las divisas.

Las Declaraciones Juradas de Venta al Exterior

Las DJVE fueron instrumentadas por la Ley 21.453 el 8 de octubre de 1976, en el contexto de la dictadura cívico-militar iniciada el 24 de marzo de 1976. La Ley, aún vigente, tuvo como objetivo facilitar las exportaciones sin afectar el abastecimiento interno, a partir de la creación de un registro de las ventas al exterior, las DJVE, exigidas a determinados grupos de productos de origen agrícola,³ entre los que se encuentran la soja y sus productos derivados.

14

Las DJVE deben realizarse ante la autoridad de aplicación en el momento de la concreción del contrato de venta con el comprador del exterior, comprometiendo

³ Los productos alcanzados por la Ley 21.453 son productos del sector agroexportador. El detalle se encuentra en el anexo e incluye: trigo, cebada, avena, maíz, alpiste, soja y sus derivados, harinas y aceites de oliva, cacahuete o maní, girasol, nabo, lino y maíz, entre otros.

las cantidades a exportar, el plazo en el que se embarcarán y el valor de la mercadería. A su vez, esta declaración permite cobrar con antelación los derechos de exportación que surgieran de las exportaciones futuras comprometidas y generar así un compromiso al declarante de exportar las cantidades comprometidas a los valores comprometidos en las fechas correspondientes.

A los fines de la determinación de la base imponible para la liquidación de los distintos derechos o tasas que gravan la exportación, el artículo 6 de la ley establece que debe considerarse el valor FOB⁴ de las operaciones de venta, en la medida en que este se corresponda con el régimen de valores establecido por la autoridad competente, que en el periodo analizado es la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP).⁵ Este valor FOB oficial es establecido para todos los productos definidos en la Ley 21.453.⁶

Por otra parte, la Resolución 128/2019, emitida por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP, hoy SAGyP), con posterioridad a la reforma tributaria que resultó, entre otras cosas, en la modificación del sexto método referido en la sección 2.1, que establece el procedimiento para la presentación de las DJVE ante la SAGyP. Esta resolución define, en su artículo 6, los controles que deberá realizar la SAGyP a los fines de admitir las DJVE, encontrándose entre dichos controles la verificación de la fecha de concertación de la venta y el valor FOB oficial utilizado.

Asimismo, la Resolución 128/2019 contiene otros detalles relevantes que se resumen a continuación: 1) establece plazos y procedimientos para el registro de

⁴ Se entiende por FOB el término de compraventa internacional (INCOTERM) “libre a la borda del buque” que incluye el precio de la mercadería y todos los costos asociados hasta alcanzar dicho estado, incluyendo los trámites de exportación.

⁵ De acuerdo a lo establecido por el artículo 8 del decreto 1177/92, reglamentario de la Ley 21.453, como así también la Resolución N 331/01 de la SAGyP y sus modificatorias. En la actualidad el área competente es la Secretaría de Bioeconomía del Ministerio de Economía.

⁶ Pueden existir excepciones a la aplicación del valor FOB oficial, como las listadas en el Comunicado del 28/10/2022 de la SAGyP. En dichos casos, la Resolución 411E/2017 establece en su artículo 6 que será la aduana la que realice la valoración.

declaraciones juradas de ventas al exterior (DJVE); 2) los períodos de vigencia de las DJVE, existiendo dos opciones a 360 días (DJVE-360) y DJVE especial a 30 días (DJVE-30);⁷ 3) extensión de los períodos de embarque, es decir, el plazo en el cual deberá realizarse la exportación, que es diferente según la opción de DJVE y forma en la que se exporta el producto (bultos o granel); IV) prórrogas que pueden otorgarse (las cuales tienen dos características: automáticas y extraordinarias), según la opción de DJVE que haya seleccionado el exportador.

El uso de las DJVE-360 o DJVE-30 implica que los exportadores deben declarar un periodo de embarque con fechas de inicio y finalización acotadas por el plazo de vigencia de la DJVE.

En todos los casos, los embarques pueden anticiparse hasta 15 días con respecto a la fecha de inicio de embarque comprometida en las DJVE. Los embarques que no se realicen durante el plazo declarado por el exportador, para el caso de las DJVE-360 gozarán de prórroga automática de hasta 30 días corridos a partir del último día del período de embarque comprometido. Esta prórroga se encuentra siempre acotada por el plazo de vigencia de las DJVE (360 días), es decir, si la prórroga automática extiende el plazo de las DJVE más allá de los 360 días, esta solo gozará de los días extras que no superen los 360 días. En el caso de las DJVE-30, no existirá tal prórroga automática. No obstante, en casos fortuitos o de fuerza mayor, como sucedió durante la pandemia, a pedido del exportador y en ambas opciones de DJVE, la SAGyP podrá otorgar una prórroga extraordinaria de hasta 30 días adicionales sobre el periodo de embarque y de vigencia de las DJVE.

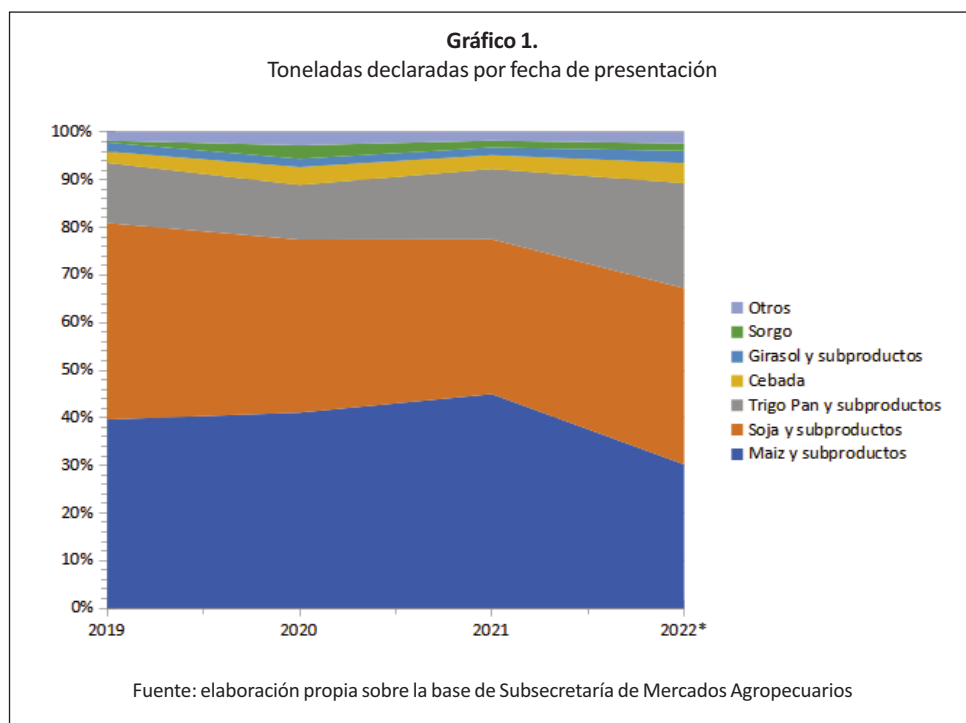
Un aspecto importante a distinguir es el cumplimiento del inicio y finalización del periodo de embarque comprometidos por el exportador en las DJVE y el del permiso y cumplido de embarque otorgados por la aduana. En principio, el permiso y cumplido de embarque aduaneros deben quedar comprendidos dentro

⁷ Inicialmente, la resolución conjunta 1-E/2017 de los Ministerios de Producción, Agroindustria y Hacienda establecía dos regímenes: a 180 y 45 días. Poco después, la Resolución 171-E/2017 del Ministerio de Agroindustria extendió el primer plazo a 360 días, manteniendo el segundo en 45 días. Finalmente, la resolución 128/2019 del MAGYP estableció el sistema actualmente vigente, manteniendo el primer plazo en 360 días y dando de baja el régimen de las DJVE-45, con lo que se redujo el segundo plazo a 30 días.

del período de embarque declarado por el exportador (y, por lo tanto, dentro del plazo de vigencia de las DJVE), pero dado el régimen de prórrogas vigente, el cumplimiento de embarque puede llegar a otorgarse hasta 30 días después de la finalización de la vigencia de las DJVE (mediante la obtención de una prórroga extraordinaria).

Por otra parte, el artículo 9 de la Ley 21.453 establece que:

- Las ventas declaradas se darán por cumplidas cuando, dentro del plazo estipulado para la declaración jurada, el exportador hubiese registrado la declaración aduanera de exportación de por lo menos el 90% de la cantidad declarada.
- El incumplimiento o la anulación de operaciones correspondientes a las declaraciones de ventas registradas será sancionado con una multa equivalente al



15% del valor FOB de venta de la parte incumplida de la declaración hasta, como máximo, el 90% de la cantidad declarada.

En cuanto a los productos sujetos al régimen durante el periodo analizado, en función de los montos exportados durante el periodo estudiado (ver gráfico 1), los más relevantes son: la soja y sus subproductos y el maíz y sus subproductos, como los más afectados por el régimen; seguido de trigo pan y sus subproductos, cebada, girasol y sus subproductos, sorgo y otros (alpiste, arroz, arvejas, colza y subproductos, algodón y subproductos, garbanzos, girasol y sus subproductos, lentejas, lino, malta, maní y subproductos y porotos).

No obstante, en la actualidad, con la nueva gestión de gobierno de Javier Milei en junio de 2024 se emite la Resolución 50 de 2024 de la Secretaría de Bioeconomía del Ministerio de Economía, que modifica el anexo 1 de la Resolución 128 de noviembre de 2019, reduciendo el universo de productos alcanzados por el régimen, mediante la eliminación de arvejas, garbanzos, porotos, lentejas, arroz, maní, aceite de maíz y afrecho y afrechillo de trigo. En términos de montos exportados, los productos eliminados representaron en el periodo estudiado algo más del 1% del total.

Funcionamiento de las DJVE: análisis complejo sojero y maicero

Se selecciono para el análisis de esta sección el complejo sojero y maicero, por tratarse de los complejos que mayor volumen reportan durante el periodo a analizar. A su vez, la elección de dos complejos importantes en volumen permitirá el análisis y la comparación del funcionamiento del régimen.

Para el caso de las DJVE-360, en los productos habas de soja (embolsada y a granel), aceite de soja refinado (a granel y en tambores), harina y pellets de soja (excepto soja desactivada) y maíz (en grano y a granel, excepto pisingallo), el exportador cuenta con 5 días corridos posteriores a las DJVE,⁸ para cancelar al

⁸ El anexo II de la Resolución 128/2019 detalla las posiciones arancelarias alcanzadas por el plazo destacado, siendo relevantes de estas las siguientes: 1201-90-00 (Habas de soja, Los demás, A granel con hasta un 15% embolsado –excepto soja desactivada–; y Habas de soja, Los demás, más del 15% embolsado); 1507-10-00 (Aceite de soja, a granel); 1507-90-19 (Aceite de soja, Los demás, Refinado a granel y Aceite

menos el 90% de los derechos de exportación generados en función de la cantidad comprometida a exportar al valor FOB oficial incorporado en las DJVE. Mientras que, en el caso de las DJVE-30, se deben liquidar los derechos de exportación en el momento de oficializar la exportación, tomando como base la alícuota de derechos de exportación correspondiente al día de cierre de venta (es decir, al día de oficialización de las DJVE) y al valor FOB oficial incorporado en las DJVE.

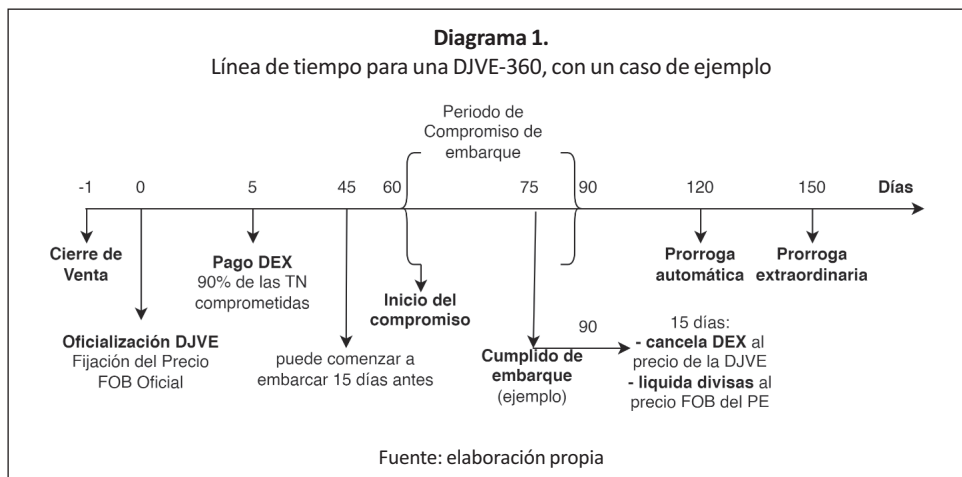
En este punto es relevante destacar que, una vez realizado el registro de las DJVE, los valores FOB oficiales y las alícuotas de derechos de exportación se mantienen inalterados, incluso cuando los exportadores puedan obtener prórrogas para la efectiva exportación y rigen para la determinación de los derechos de exportación con independencia de las variaciones de los precios efectivamente observados en el mercado en el momento de la realización del embarque, posterior al de la oficialización de las DJVE, tema que analizaremos posteriormente.

El pago de los derechos adicionales (el 10% restante, o hasta el 14%, atendiendo a que la Resolución 128/2019 prevé una tolerancia de exceso de los volúmenes exportación comprometidos del 4%, siempre para el caso de las DJVE-360) deberá efectuarse mediante el pago previo en el momento del registro de la destinación (permiso de embarque) o con plazo de espera, dentro de los 15 días posteriores al registro del cumplimiento de embarque.

La línea de tiempo siguiente resume lo presentado hasta el momento en relación con la normativa vigente para la determinación del impuesto a las ganancias, los derechos de exportación y la liquidación de las divisas.

En este apartado se estudiará el funcionamiento del régimen de las DJVE para tres productos exportables seleccionados del complejo sojero y uno del complejo

de soja, Los demás, Refinado en tambores de más de 200 litros); 2304-00-10 (Pellets y Harina de soja, Pellets, de harina de extracción, y Pellets, de harina de tortas) y 1005-90-10 (Maíz, Los demás, En grano, A granel con hasta un 15% embolsado). El resto de los productos alcanzados por la DJVE que están comprendidos en el anexo II cuenta con un plazo de dentro de los 15 días posteriores al registro del cumplimiento de embarque.



maicero. En función de la normativa vigente los productos habas de soja, aceite, harinas y pellets de soja y maíz a granel tienen la obligación de presentar DJVE.

A los efectos de analizar aquellas posiciones arancelarias más representativas del régimen, para todo lo relativo al complejo sojero en el caso de los productos aceite y habas de soja, el presente análisis se centra en las posiciones a granel debido a que estas representan en promedio el 99% de las toneladas exportadas en el periodo estudiado.

Las posiciones seleccionadas para el análisis para el complejo sojero son:

- 1201.90.00.190C – habas de soja a granel
- 1507.10.00.100Q – aceite de soja refinado a granel
- 2304.00.10.100B – harina de soja
- 2304.00.10.200G – pellets de soja

Las posiciones seleccionadas para el análisis para el complejo maicero son:

- 1005.90.10.190Y – maíz en grano, a granel

Si bien los exportadores pueden optar por dos tipos de opciones de DJVE, como ya se mencionó, en promedio el 78% de las toneladas totales exportadas de

los productos bajo análisis durante el periodo estudiado se realizó a través de la opción DJVE-360.

En cuanto al funcionamiento de las DJVE, en el momento de oficialización de una DJVE, el exportador fija el precio en función al precio FOB oficial determinado por la SAGyP, que se publica diariamente, para el producto correspondiente y en función de la fecha comprometida de inicio de embarque (de ahora en adelante, fecha de inicio de compromiso), es decir, es un precio a futuro que se compromete a la fecha de oficialización de las DJVE.

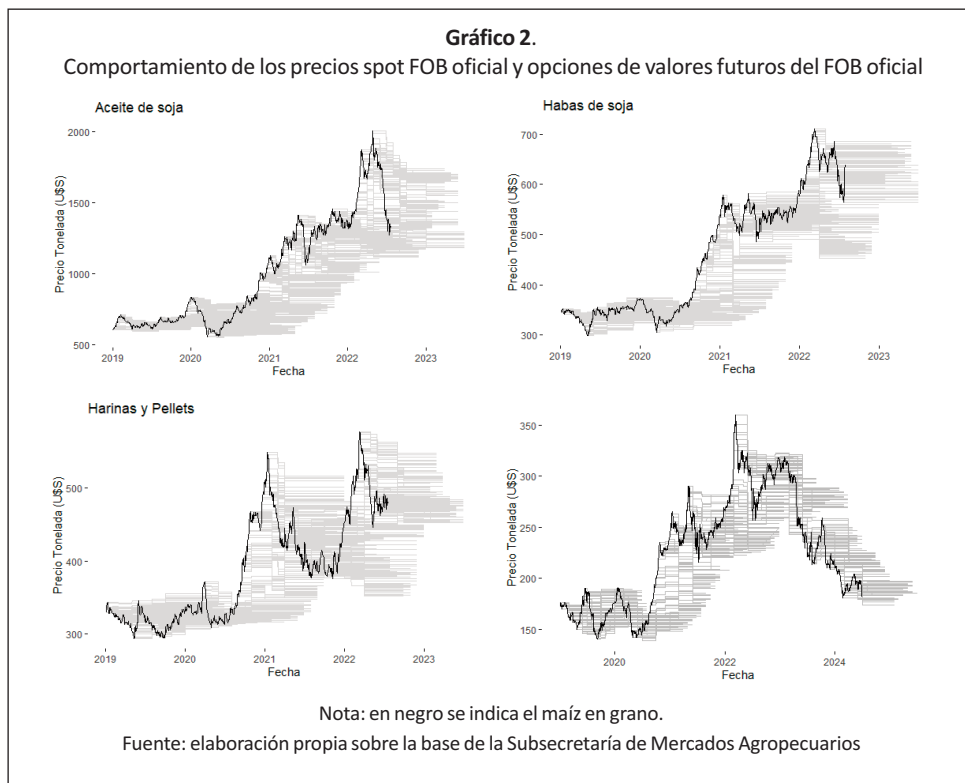
En función de lo establecido por el artículo 4 de la Resolución 411-E/2017 del entonces Ministerio de Agroindustria, estos precios FOB oficiales publicados en la web oficial,⁹ se elaboran teniendo en cuenta: precios publicados por las bolsas de comercio internacionales (como Chicago) y locales (como Rosario), información de operaciones realizadas en el mercado e información provista por las cámaras locales, entre otras fuentes. Estos precios FOB oficiales diarios pueden contar con varios precios a futuro en función a diferentes periodos de embarque preestablecidos por el organismo, con sus respectivas fechas de inicio y finalización.¹⁰

En la práctica, la cantidad de opciones disponibles de periodos de embarque a futuro y sus correspondientes precios FOB oficiales no parecieran seguir una lógica predecible durante el periodo analizado, ya que hay momentos en los que se publica un solo periodo y precio y hay otros momentos en los que hay hasta siete periodos y precios, dependiendo del producto. A su vez, estos precios a futuro son una proyección casi lineal del precio spot¹¹ diario, con una variación que puede alcanzar desde el 5% hacia arriba en soja y hasta el 15% en maíz y -15% o -20% hacia abajo según el producto (ver gráfico 2).

⁹ Ministerio de Economía. "Precios FOB Oficiales". Disponible en: https://www.magyp.gov.ar/sitio/areas/ss_mercados_agropecuarios/fob_oficiales/.

¹⁰ El periodo de embarque entre el primer precio ofrecido y el último precio futuro ofrecido un mismo día nunca supera el plazo de un año entre el inicio y fin del embarque, ya que la DJVE-360 no supera dicho plazo. Igualmente, estos precios se usan tanto para las DJVE-30 como las DJVE-360.

¹¹ Por precio spot se entiende el precio del día, en este caso, es el precio FOB oficial correspondiente a la fecha de oficialización de la DJVE. En consecuencia, se puede entender este precio como el precio vigente en el mercado cada día.

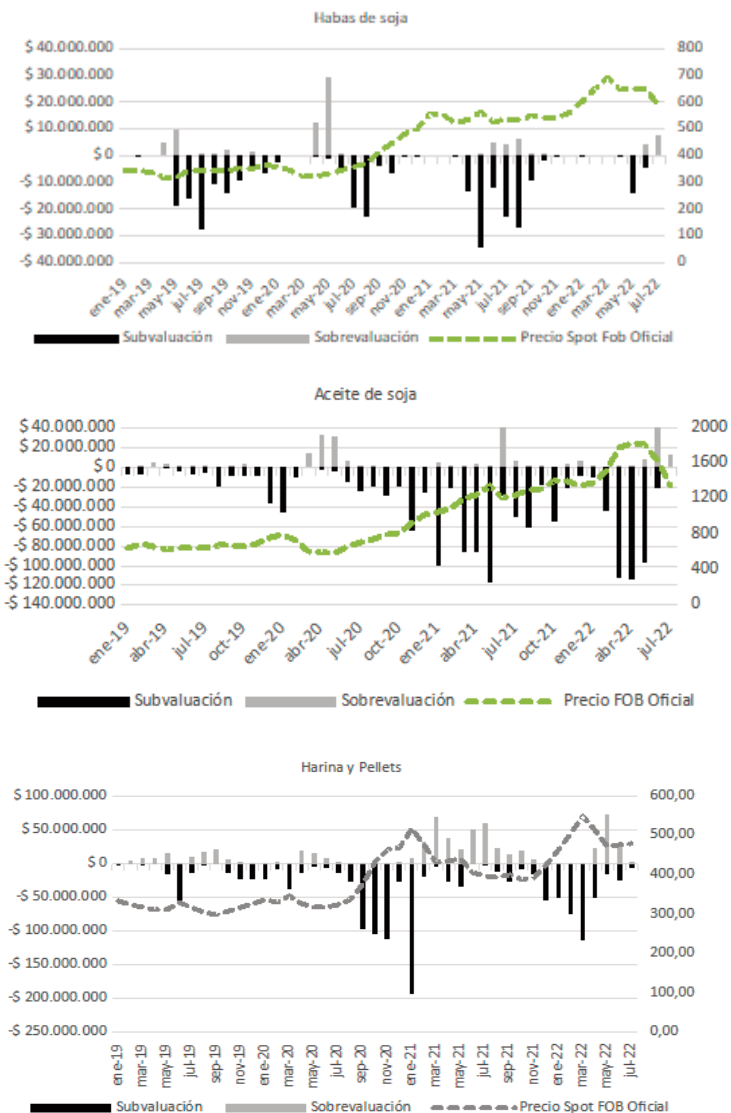


Caso de estudio: el complejo sojero

Se selecciona el complejo sojero como caso de estudio respecto a la utilización del régimen de las DJVE, especialmente en lo relacionado a los precios de exportación, debido a que es un sector con la presencia determinante de grandes grupos multinacionales con poder de mercado a lo largo de toda la cadena, especialmente en la comercialización. Asimismo, es de los productos más relevantes, en términos de valores y volúmenes, dentro de los afectados por el régimen, y a su vez, no fue excluido del alcance de las modificaciones que se determinaron en junio de 2024.

Gráfico 3.

Diferencias de precios en las exportaciones, en valores totales: precio futuro comprometido en las DJVE respecto del precio spot FOB oficial a la fecha de embarque (cumplido)

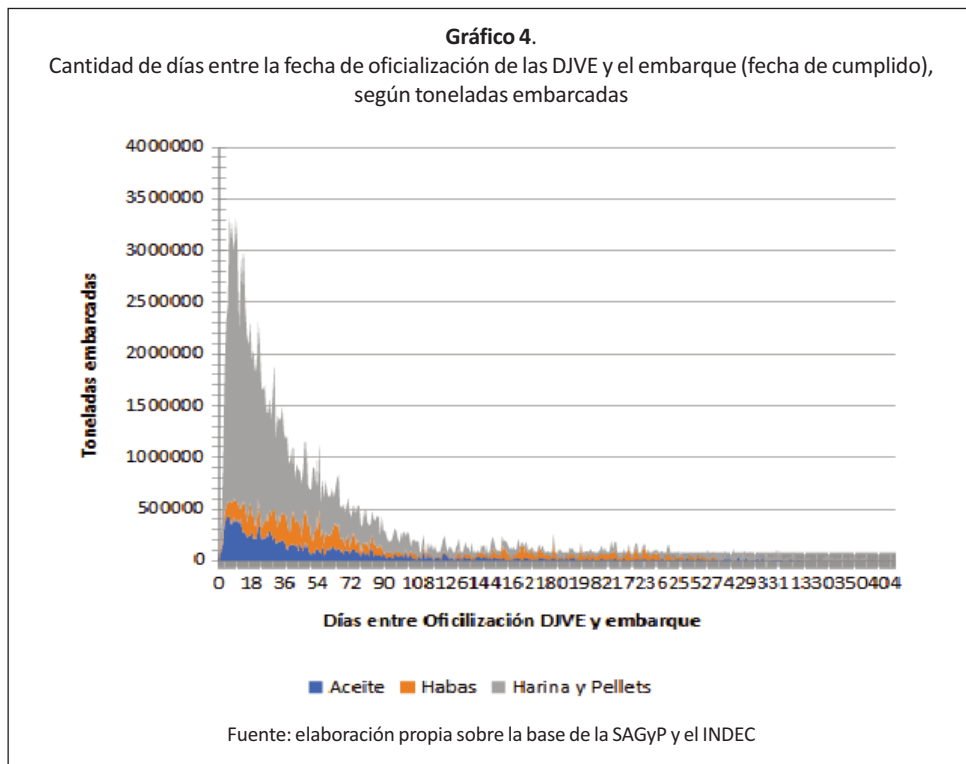


Fuente: elaboración propia sobre la base de la SAGyP y el INDEC

Diferencia entre el precio futuro comprometido en las DJVE respecto al precio spot

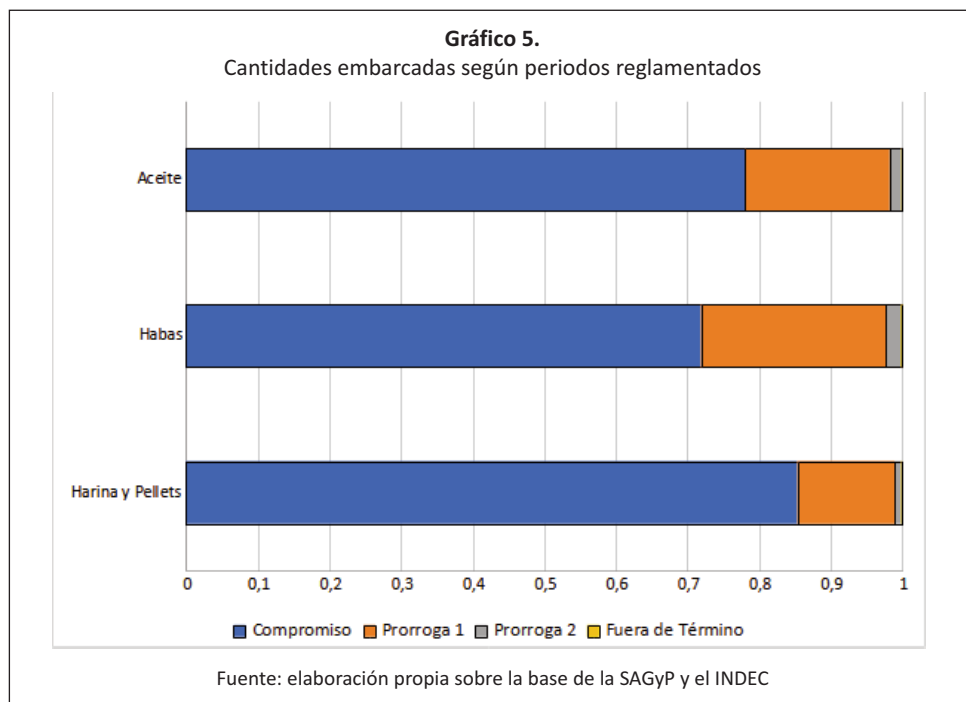
Según lo expuesto en relación al comportamiento de los precios FOB oficiales disponibles a futuro del complejo sojero, de acuerdo con los periodos de embarque, en las DJVE oficializadas en momentos donde el precio spot FOB oficial muestra un comportamiento creciente se observará consecuentemente que los precios comprometidos en las DJVE para los futuros embarques se efectuarán a un precio menor respecto de los precios spot del FOB oficial vigentes en el momento de dicho embarque (ver gráfico 3).

Tal y como se verá en las secciones siguientes, el perjuicio fiscal resultante de estas diferencias será mayor o menor según la fecha de embarque real, es decir, según la diferencia existente entre el precio futuro comprometido en el momento



de oficializar las DJVE y el precio spot FOB oficial en el momento de realizado el embarque (cumplido). Por caso, si la mayoría de los embarques son realizados a días de oficializadas las DJVE, esto implicaría menores perjuicios, ya que las diferencias con el precio spot FOB oficial serían menores. En este punto vale la pena observar que, para el caso del aceite de soja, el 50% de las toneladas es embarcado a los 30 días y el 80% a los 3 meses; para el caso de habas, el 50% de las toneladas es embarcado a los 60 días y el 80% a los 6 meses; y, para el caso de harina y pellets, el 50% de las toneladas es embarcado a los 26 días y el 80% a los 2 meses y medio (ver gráfico 4).

Otro dato importante es que, para los casos de harina, habas y aceite de soja, más del 70% de las toneladas se embarca dentro del periodo de embarque comprometido y el resto, prácticamente en su totalidad, es embarcado dentro de la prórroga automática de 30 días (ver gráfico 5).



Es importante destacar que estas operaciones de comercio exterior no consisten en ventas de empresas argentinas a consumidores finales de países extranjeros, sino en operaciones logísticas dentro de un mismo grupo empresario multinacional o entre empresas vinculadas. Es decir que, una vez definida la necesidad de embarcar la mercadería, proceden a la presentación de una DJVE, dado que esto es una exigencia ineludible de la reglamentación argentina.

En efecto, no resulta evidente que lo observado en el gráfico 3 responda a maniobras especulativas por parte de las empresas exportadoras. Más bien, dicho comportamiento parecería estar incidido por la modalidad de fijación de precios futuros del propio Estado argentino a través de la autoridad correspondiente, que, como fuera mencionado anteriormente, establece precios futuros que son una proyección casi lineal de los valores spot diarios (gráfico 2). Por caso, si el precio FOB oficial a futuro siguiera la tendencia de los precios futuros de plazas como la de Chicago, la diferencia de precio evidenciada podría ser menor, es decir, el precio FOB oficial a futuro comprometido en las DJVE (para el periodo de embarque correspondiente) sería más cercano al precio spot FOB oficial de la fecha de embarque.

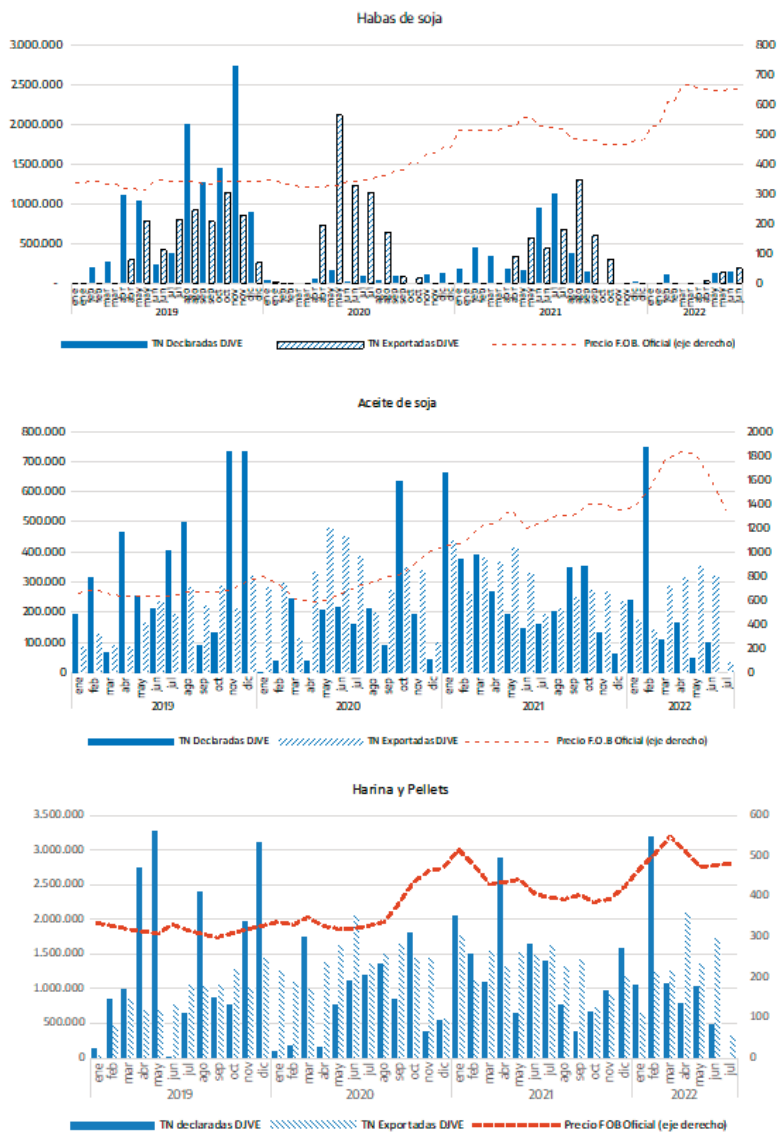
Una justificación posible para la tendencia casi lineal del precio a futuro FOB oficial respecto del precio spot FOB oficial diario estaría fundamentada en los objetivos primigenios del régimen de DJVE, de conocerse de antemano las cantidades que serán exportadas a los fines de evitar potenciales desabastecimientos; así como también, en el contexto de los problemas de balanza de pagos, a los fines de conocer anticipadamente la liquidación de divisas que potencialmente ingresarán al país.

26

También puede identificarse una potencial utilización del régimen como seguro de cambio indirecto sobre el monto a pagar de los derechos de exportación, al ser adelantados temporalmente respecto del momento de embarque. Es decir, resulta importante tener en cuenta todos estos efectos a los fines de tomar decisiones sobre los precios futuros del FOB oficial.

No obstante, sí es posible identificar momentos coyunturales en los que el régimen de DJVE ha permitido la especulación respecto a posibles modificaciones

Gráfico 6.
Toneladas declaradas y exportadas (DJVE-360) y precio spot FOB oficial



Fuente: elaboración propia sobre la base de la SAGyP y el INDEC

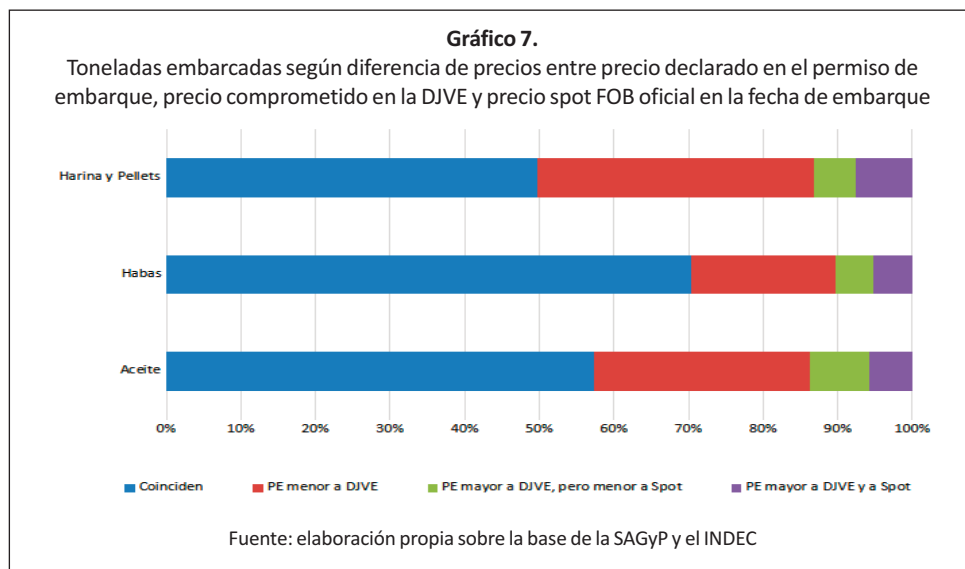
futuras de las condiciones de mercado. Un primer ejemplo es a finales de 2019, cuando luego de las elecciones presidenciales y previo al cambio de gobierno, ante la expectativa de un aumento de las alícuotas de los derechos de exportación de la soja y sus subproductos, aumentan considerablemente las toneladas declaradas en las DJVE. Asimismo, en aceite, harina y pellets se observa también un aumento de las toneladas declaradas en las DJVE en los últimos días del mes de febrero de 2022, ante un previsible aumento de los precios internacionales generado por el inicio de la guerra entre Rusia y Ucrania (ver gráfico 6).

Diferencia entre el precio futuro comprometido en las DJVE respecto al permiso de embarque

En el momento de oficializar el permiso de embarque (PE) se observa que el precio allí declarado coincide con el precio comprometido en la DJVE¹² en un poco más de la mitad de las cantidades embarcadas totales, siendo luego más habitual que el precio del PE se encuentre por debajo del precio de la DJVE (profundizando la subvaluación respecto al precio spot FOB oficial en el momento de embarque) que por encima de este (ver gráfico 7).

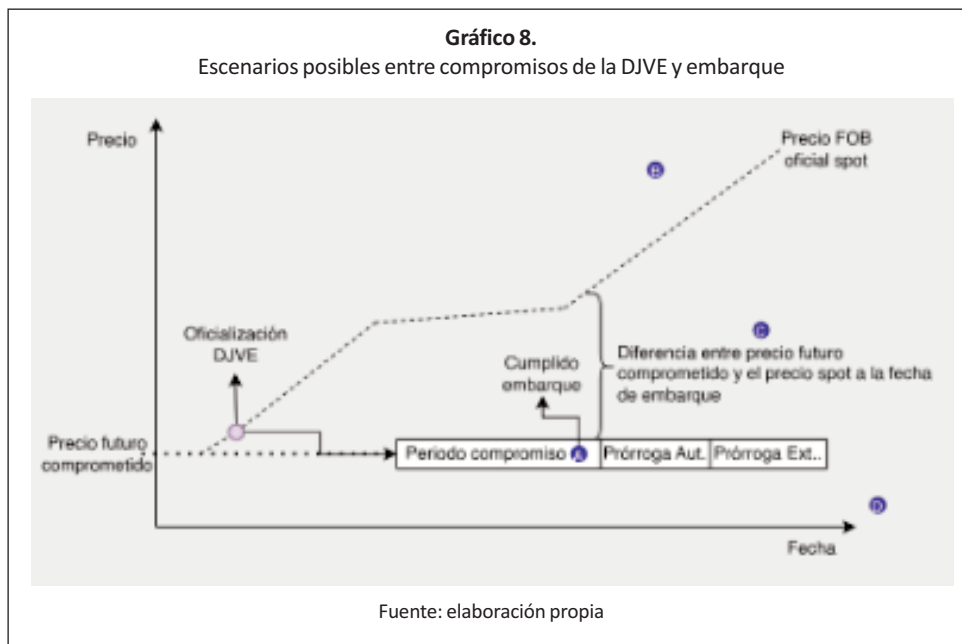
La existencia de precios declarados en el PE superiores a los de la DJVE puede explicarse, por un lado, por la evolución del precio internacional (similar al precio spot FOB oficial). Sin embargo, en aquellos casos en los que el precio del PE es incluso superior al precio spot FOB oficial a la fecha de embarque se podría tratar de productos de diferentes calidades con certificaciones y sellos internacionales. En este sentido, si bien algunos productos, como el orgánico, tienen un régimen aparte con reducciones en el pago de derechos, es importante mencionar que muchas veces los exportadores cuentan con productos diferenciados sin la certificación correspondiente o cuentan con otro tipo de certificaciones que no entran en el régimen de exportación de productos orgánicos.

¹² La Ley 21.453 y la LIG refieren únicamente a los valores de las operaciones a los fines de la liquidación de los tributos. Se entiende que el precio de venta podría ser diferente. Lo que interesa en este punto es qué tan cercanos –o lejanos– se encuentran los valores utilizados para el pago de los tributos y la liquidación de la divisa con la realidad del mercado y de las operaciones realizadas.



Finalmente, en el gráfico 8 puede observarse una esquematización de las situaciones posibles en materia de las diferencias entre lo comprometido en las DJVE y la concreción de los embarques posteriores. En el eje horizontal se identifica el tiempo y en el eje vertical el precio. La línea punteada ejemplifica un escenario de aumento paulatino del precio spot FOB oficial. Se identifica la oficialización de una DJVE que compromete un periodo de embarque determinado a un precio futuro inferior al precio spot FOB oficial vigente en el momento de realizar tal DJVE, como sucede en la gran mayoría de los casos bajo estudio.

A partir de esta premisa se evidencian diversas posibilidades en el momento de concretar el embarque. Por el lado del plazo, el embarque puede estar dentro del periodo de compromiso (A); dentro de la prórroga automática (B) o extraordinaria (C); o directamente fuera de término (D). Por el lado del precio, el precio declarado en el PE puede coincidir con el precio futuro comprometido en la DJVE (A); puede estar por encima del precio futuro comprometido en la DJVE y a la vez por encima del precio spot FOB oficial en el momento del embarque (B); puede estar por encima del precio futuro comprometido en la DJVE, pero por debajo del precio



spot FOB oficial en el momento del embarque (C) y puede estar por debajo del precio futuro comprometido en la DJVE (D).

La determinación de impuestos y liquidación de divisas en el marco de las DJVE

Impuesto a las ganancias

Las DJVE son utilizadas actualmente en el marco de los requisitos de cumplimiento formal respecto del registro de contrato de operaciones de exportación de determinados bienes con cotización en las que intervenga un intermediario del exterior (con determinadas condiciones de vinculación económica).

La valoración de las operaciones internacionales realizadas entre partes vinculadas o con entidades localizadas en jurisdicciones no cooperantes o de nula o baja tributación, a los fines del Impuesto a las Ganancias, es realizada, tanto en Argentina como en el resto del mundo, por norma general, sobre la base de dos

principios rectores: el principio de entidad independiente y el principio de libre concurrencia (conocido como *arm's length*).¹³

No obstante ello, la Argentina ha tenido un tratamiento especial para la valoración de las operaciones de exportación a los fines de la determinación del impuesto a la renta inicialmente y luego a las ganancias, desde 1943 (Grondona y Knobel, 2017), con algunos cambios sufridos a lo largo del tiempo, hasta el año 2003.

En 2003, la Ley 25.784 estableció un método (conocido como el “sexto método”) aplicable a:

exportaciones realizadas a sujetos vinculados, que tengan por objeto cereales, oleaginosas, demás productos de la tierra, hidrocarburos y sus derivados y, en general, bienes con cotización conocida en mercados transparentes, en las que intervenga un intermediario internacional que no sea el destinatario efectivo de la mercadería, siempre que no se pudiera determinar la sustancia económica del intermediario extranjero (Grondona y Knobel, 2017).

Cabe destacar que, por norma general, las exportaciones del sector agroexportador tienden a ser realizadas a través de uno o múltiples intermediarios del exterior. Así, un 95% de las exportaciones del sector agroexportador realizadas entre 2018 y 2021 fue triangulado; siendo los principales países a través de los cuales se realizó dicha intermediación Uruguay, Suiza, Estados Unidos y Países Bajos.¹⁴

¹³ Corti (2006) expresa respecto del principio de libre concurrencia que “dicha doctrina, que aplica a los ‘precios’ de los ‘contratos’ entre empresas económicamente vinculadas, el principio de plena competencia o *arm's length* para la atribución de capitales y utilidades de los conjuntos económicos transnacionales, reconoce la ficción de dichos contratos no obstante la inexistencia de intereses contrapuestos, con la consiguiente lesión de la renta fiscal de los países huéspedes de dichas empresas extranjeras”.

¹⁴ Información proporcionada por AFIP. Por el decreto 953/2024 del 24/10/2024 la agencia tributaria cambió su nombre por el de Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA). Atendiendo a que este trabajo fue escrito con antelación a dicho cambio, toda referencia en el mismo a la agencia tributaria continuará siendo a AFIP.

Tras la reforma tributaria instrumentada por la Ley 27.430 de diciembre 2017, la determinación del impuesto a las ganancias para el caso de las operaciones de exportación de bienes con cotización se realiza en base a lo dispuesto por el sexto y séptimo párrafo del artículo 17 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (LIG) (t.o. por Decreto 824/2019).

El séptimo párrafo refiere a las operaciones de exportación de bienes con cotización en las que intervenga un intermediario del exterior y el exportador se encuentre vinculado al intermediario o que en extremos el exportador y el importador se encuentren vinculados o que el intermediario se encuentre localizado en una jurisdicción de nula o baja tributación o no cooperante;¹⁵ e indica que, en dichos casos, los exportadores deberán registrar el contrato en el registro a ser dispuesto por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y que en caso de no efectuar dicho registro o cuando pueda determinarse que el contrato registrado carece de validez, “se determinará la renta de fuente argentina de la exportación considerando el valor de cotización del bien del día de la carga de la mercadería”.¹⁶

En diciembre de 2019 se publicó el Decreto 862, reglamentario de la LIG, el cual aclara lo que debía entenderse por bienes con cotización y cotización conocida, entre otras cuestiones, y establece la posibilidad de que la AFIP establezca un precio mínimo para la valoración de la exportación de bienes con cotización.

La Resolución General 4653/19 instrumentó el registro de contratos para el caso de bienes agrícolas obligados a presentar la DJVE. Dicha resolución establece en su artículo 2 que

¹⁵ Las jurisdicciones no cooperantes y de nula o baja tributación se encuentran definidas en los artículos 19 y 20 de la LIG, respectivamente; y en los artículos 24 y 25 del Decreto Reglamentario.

¹⁶ El Decreto Reglamentario, en su artículo 51, prevé la registración del contrato también para exportaciones de bienes con cotización en las que no intervenga un intermediario del exterior. Considerando que ello se encuentra respaldado también por la jurisprudencia existente, podría entenderse que, en caso de no existir un contrato, podría aplicarse un valor FOB oficial a la fecha de embarque también en estos casos.

La registración de la Declaración Jurada de Venta al Exterior (DJVE) en los términos dispuestos por la Resolución 128/19 y su modificatoria, del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (DJVE Aprobada - Estado "SALIDA"), dará por cumplida –respecto de los datos allí informados– la obligación de registrar los contratos a que se refiere el artículo anterior.

El registro del contrato en los casos obligados a presentar las DJVE vuelve prácticamente inaplicable la determinación del impuesto sobre la base de una cotización conocida a la fecha de embarque de la mercadería; ya que ello solo será posible en tanto y en cuanto se demuestre que el registro del contrato realizado "no cumplimenta lo requerido" por AFIP. A ello podría sumarse, tal y como aclara el artículo 45 del Decreto Reglamentario los casos en que se manifiesta una "discrepancia entre la operación real y las funciones descriptas o los contratos celebrados". Es decir, sería necesario demostrar que la DJVE es inválida.

La determinación de los derechos aduaneros

Los derechos de exportación se encuentran previstos en el Código Aduanero, Ley 22.425.

En función de lo indicado por los artículos 726 y 728 del Código Aduanero,¹⁷ la regla general indica que los derechos de exportación son determinados sobre la base de la alícuota, la base imponible y el tipo de cambio vigentes a la fecha del permiso de embarque.

Sin embargo, el artículo 729, por su parte, prevé que

el Poder Ejecutivo podrá establecer con relación a determinada mercadería un régimen opcional en virtud del cual, a los fines de la liquidación de los derechos de exportación y de los demás tributos que gravaren la exportación para consumo, sean aplicables el régimen tributario, la alícuota y la base imponible vigentes a la fecha en que se perfeccionare el contrato de compraventa y siempre que el

¹⁷ Ver: Sección IX. Tributos regidos por la legislación aduanera. Título I. Especies de tributos. Capítulo Primero. Derechos de importación. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16536/Ley22415_S9_TituloI.htm.

interesado registrare dicho contrato ante el organismo que al efecto se designare, dentro de un plazo que no podrá exceder de CINCO (5) días, contado desde el perfeccionamiento mencionado.

Es decir, en la medida en que exista, en relación con determinada mercadería, un régimen especial establecido por el Poder Ejecutivo por el cual se registre el contrato de compraventa ante un organismo definido, la alícuota de los derechos de exportación, la base imponible y el tipo de cambio serán determinados sobre la base de dicho régimen.

En el caso del sector sojero, atendiendo a que este se encuentra alcanzado por el régimen de las DJVE, la determinación de los derechos de exportación se realiza sobre el valor FOB oficial establecido por la SAGyP, utilizado para cumplimentar dicha declaración.

Ello es así porque la Ley 21.453¹⁸ por medio de la cual se establece el régimen de las DJVE establece en el artículo 6 que la liquidación de los derechos de exportación será realizada sobre la base del valor FOB de las operaciones de venta, en la medida en que este se corresponda con el régimen de valores establecido por la autoridad competente, que en este caso sería la SAGyP.

Las alícuotas vigentes son determinadas por el Poder Ejecutivo Nacional; ello en función de lo establecido en el inciso 1.c del artículo 755 del Código Aduanero. Por su parte, y más recientemente, el artículo 52 de la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública¹⁹ ratificó la potestad del Poder Ejecutivo de establecer las alícuotas de los derechos de exportación siempre que estas no superen el 33%.²⁰

¹⁸ Ver: Ley 21.453. Exportación. Nuevas normas para productos de origen agrícola. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25381/texact.htm>.

¹⁹ Ver: Ley 27.541. Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333564/norma.htm>.

²⁰ Una cuestión que vale la pena mencionar es que la Ley 26.351 de 2018, aclaratoria de la Ley 21.453, resuelve que en caso de que se produjera un incremento en la alícuota de un derecho de exportación de un producto sujeto a DJVE, entre el período comprendido entre el Registro de la DJVE y el de la oficialización

La liquidación de divisas

Tal y como establece el artículo 7 de la Ley 21.453 (DJVE), el ingreso de divisas se rige, tanto en estos casos como en otros, por las normas del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

El Decreto 260/2002 establece en el artículo 1 el mercado libre de cambios (MULC) y, en el artículo 2, que las operaciones de cambio serán realizadas al tipo de cambio que sea libremente pactado.

Por su parte, el Decreto 609/2019 y sus modificatorias establecieron que el contravalor de la exportación de bienes y servicios deberá ingresarse al país en divisas y/o negociarse en el MULC en las condiciones y plazos que sean establecidos por el BCRA.

Finalmente, el “Texto Ordenado de las normas sobre Exterior y Cambios” emitido por la Comunicación A 6844 y sus complementarias del BCRA contiene la normativa cambiaria vigente y las disposiciones específicas para el ingreso por el MULC del cobro de exportaciones. En la sección 7, ítem 7.1.1, se especifica que “el contravalor en divisas de la exportación hasta alcanzar el valor facturado según la condición de venta pactada deberá ingresarse al país y liquidarse en el mercado de cambios en los siguientes plazos a computar desde la fecha del cumplimiento de embarque otorgado por la Aduana.” Es decir, el ingreso de divisas deberá realizarse en función al valor de exportación vigente en la factura correspondiente, que se declara en el permiso de embarque que se presenta ante la aduana, en los plazos establecidos por la norma.²¹

de la correspondiente Destinación de Exportación (del permiso de embarque), el exportador deberá acreditar de modo fehaciente la tenencia o en su caso la adquisición de productos que dice tener para exportar. Aunque la idea de esta aclaratoria podría entenderse como la de evitar la especulación de los exportadores en caso de aumentos de alícuotas, podría resultar difícil de cuestionar las maneras que utilicen los exportadores para acreditar “de modo fehaciente” la tenencia de los productos, por las posibles subjetividades que se involucren. En caso de que no cumplan, deberán tributar la mayor alícuota en concepto de derechos de exportación, es decir, la nueva alícuota con aumento.

²¹ Los plazos para la liquidación de las divisas (Comunicación A 7422/2021 del BCRA), aunque muy relevantes para la Argentina atento a la restricción externa y las necesidades de divisas, en particular en un contexto de alto nivel de endeudamiento externo como el actual, no serán analizados en este trabajo. El

Posibilidades y problemas bajo el marco normativo actual

Escenarios en que el permiso de embarque presenta diferencias en plazos o valor con las DJVE

De lo expuesto se desprende que las divergencias de plazos y de precios entre las DJVE y el permiso de embarque podrían ser consideradas, *a priori*, un incumplimiento del contrato registrado en el marco del artículo 17, párrafo 7 de la LIG, y de su implementación a través de la Resolución General 4653/19.

Tal situación podría propiciar la realización de ajustes en la base imponible bajo la ley del impuesto a las ganancias. En consecuencia, en los casos identificados en el gráfico 5 y el gráfico 7, en los que el cumplimiento del embarque se produce por fuera del periodo comprometido en el momento de oficialización de las DJVE y/o el precio declarado en el permiso de embarque (que se debe corresponder a la factura de exportación) difiera del precio fijado en el momento de oficialización de las DJVE, se podría considerar el precio spot FOB oficial en el momento del embarque para el cálculo de la base imponible.

Asimismo, esta situación podría propiciar la realización de ajustes a los derechos de exportación, dado que los fundamentos anteriormente expuestos podrían considerarse suficientes para sostener la existencia de un “falseamiento de las declaraciones” al incumplirse el contrato registrado.

A continuación, en la tabla 1, se presenta el potencial aumento en la base imponible, el impuesto a las ganancias y los derechos a las exportaciones bajo este escenario. Los incrementos en la base imponible calculados representan en total un 4% de aumento de las exportaciones durante el periodo estudiado.

Siguiendo esta línea argumental, podría decirse que, a los fines de la liquidación de las divisas, debería requerirse la presentación de la factura de exportación y

foco de estudio ha sido el valor y no los plazos. No obstante, se hará alguna mención a la cuestión de los plazos en determinados momentos puntuales. Por otra parte, tampoco se hará una mención al tipo de cambio utilizado, cuestión por demás importante en el contexto actual, ya que en este trabajo las diferencias de valores son analizadas en dólares.

Tabla 1.

Modificación de la base imponible ante incumplimientos del contrato, por producto y año, en USD y porcentaje, respecto de la base imponible al precio de las DJVE. Incremento en la recaudación del Impuesto a las Ganancias y derechos de exportación

	Año	Aumento de la base imponible		Impuesto a las Ganancias	Derechos de exportación
Aceite	2019	\$ 121.221.206	2,70 %	\$ 41.881.745	\$ 24.667.289
	2020	\$ 220.170.109	7,71 %	\$ 74.468.334	\$ 68.409.316
	2021	\$ 319.767.808	4,73 %	\$ 108.070.971	\$ 102.003.170
	2022 (1° sem.)	\$ 257.981.183	7,52 %	\$ 83.661.375	\$ 83.209.287
Habas	2019	\$ 106.787.521	2,09 %	\$ 24.493.069	\$ 30.885.591
	2020	\$ 31.025.406	7,14 %	\$ 10.150.666	\$ 10.858.892
	2021	\$ 61.888.784	2,33 %	\$ 20.423.299	\$ 12.402.144
	2022 (1° sem.)	\$ 7.821.908	2,37 %	\$ 2.581.230	\$ 2.737.668
Harina y Pellets	2019	\$ 277.355.912	2,64 %	\$ 96.013.280	\$ 69.151.149
	2020	\$ 381.462.060	6,17 %	\$ 126.184.748	\$ 118.090.011
	2021	\$ 248.703.068	2,15 %	\$ 84.989.434	\$ 75.165.614
	2022 (1° sem.)	\$ 185.363.988	3,15 %	\$ 60.774.627	\$ 58.214.057
Total		\$ 2.219.548.953	-	\$ 733.692.778	\$ 655.794.188

Nota: Para el cálculo del incremental en los derechos de exportación a pagar se considera la tasa de derechos de exportación vigente en el momento de la concreción del embarque.

En los casos en los que corresponde el ajuste por incumplimiento del contrato, cuando el precio del permiso de embarque es superior al valor spot FOB oficial, se considera para el cálculo del incremento de la base imponible el precio del permiso de embarque, es decir, el mayor de ambos.

Fuente: elaboración propia sobre la base de SAGyP y el INDEC

permiso de embarque en conjunto con la DJVE oficializada, controlándose que toda la documentación sea coincidente y exigiendo que el ingreso de divisas se realice por dicho monto. Corresponde aclarar, en este punto, que la argumentación respecto del incumplimiento del contrato es más fuerte cuando se considera un incumplimiento de los plazos y no tanto respecto del precio. Ello es así porque, tal y como fue explicado en secciones anteriores, las DJVE solo pueden ser presentadas utilizando el valor FOB oficial correspondiente a la fecha comprometida de embarque, con lo cual podría argumentarse que el valor de la factura presentada en el momento del permiso de embarque refleja el precio real de la transacción. Ello nos lleva nuevamente al dilema de qué valor es el que corresponde cuando

las partes están vinculadas o existe una connivencia de intereses y, por ende, no hay una verdadera negociación de un acuerdo, ya que se trata de una parte y otra sujeta a ella o de una connivencia de intereses, para dejar parte de la ganancia de la operación en otra jurisdicción.

Por lo tanto, y de manera concordante con lo que se expone en la próxima sección, es necesario considerar una modificación del marco normativo.

Escenarios en que el permiso de embarque es coincidente con la DJVE

Tal y como fue expuesto en el gráfico 7, en un poco más de la mitad de las cantidades embarcadas totales el precio declarado en el permiso de embarque es coincidente con el precio fijado en la DJVE.

Atendiendo a que, como se observa en el gráfico 2, los precios futuros FOB oficiales tienden a ser una proyección casi lineal del precio spot diario, con una variación que puede alcanzar el 5% hacia arriba y el -15% o -20% hacia abajo según el producto; ello también representa un problema, porque tanto la base imponible para el impuesto a las ganancias como para el pago de los derechos de exportación y demás tasas aduaneras consideran este precio; en que en periodos de aumento de precio, como lo es el periodo bajo análisis, el funcionamiento del régimen fuerza una constante subvaluación de los embarques respecto de los precios spot FOB oficiales vigentes en el momento de concreción de los embarque respectivos.

Es relevante destacar que los precios a futuro en los mercados internacionales tienen otro comportamiento, anticipando la posible evolución de los precios spot futuros.

38

En la tabla 2 se presentan las diferencias entre el precio spot FOB oficial a la fecha de embarque y el precio comprometido en las DJVE para los casos en que el precio spot FOB oficial correspondiente a la fecha del embarque es mayor al precio comprometido en las DJVE.

Todo ello lo que pone en evidencia es que el marco normativo vigente se encuentra excedido por la práctica.

Tabla 2.

Aumento adicional de la base imponible en los casos en que el precio spot FOB oficial a la fecha de embarque es mayor al precio comprometido en la DJVE

Año	Habas	Aceite	Harina y Pellets
2019	\$ 69.160.014,95	\$ 86.836.515,73	\$ 121.095.765,42
2020	\$ 11.896.569,97	\$ 102.158.144,45	\$ 75.876.979,57
2021	\$ 56.755.089,69	\$ 254.808.355,68	\$ 71.791.285,07
2022 (1° sem.)	\$ 10.052.276,60	\$ 95.480.811,48	\$ 53.354.305,52
Totales	\$ 147.863.951,21	\$ 539.283.827,34	\$ 322.118.335,58

Fuente: elaboración propia sobre la base de la SAGyP y el INDEC

Recomendaciones políticas

En primer lugar, es importante destacar que el sistema actual brinda una posibilidad que no se tiene en relación con otros productos de exportación (por ejemplo, el litio), ya que cuenta con un precio oficial unitario y diario que es aceptado como válido por la jurisprudencia y que, por lo tanto, permite ser utilizado a los fines de la determinación del Impuesto a las Ganancias y de los derechos a la exportación.

Por otro lado, la DJVE permite, mediante el registro anticipado de la exportación, anclar el cobro de los derechos de exportación y la determinación del valor del Impuesto a las Ganancias a una fecha cierta.

No obstante, tal y como ha puesto en evidencia el análisis realizado en las secciones anteriores, el régimen presenta inconsistencias y fallas de las que se abusan para eludir y evadir impuestos y regulaciones cambiarias.

Por ello, en esta sección se pretende esbozar, de manera no exhaustiva, algunas posibilidades para mejorar el marco normativo vigente, reduciendo las posibilidades que este brinda para su utilización a los fines de reducir la base imponible del impuesto a las ganancias y de los derechos aduaneros, así como la liquidación de

divisas asociadas a las exportaciones de bienes con cotización y obligadas a la presentación de una DJVE.

La primera solución a considerar sería que el valor futuro FOB oficial sea determinado teniendo en cuenta, entre otros, los precios publicados por bolsas internacionales y locales y la información de las operaciones realizadas en el mercado y cuya comunicación sea provista por las cámaras locales, es decir, cumpliendo con lo que la propia Resolución 411-E/2017 indica en su artículo 4.

Por otra parte, en relación con el Impuesto a las Ganancias, existen dos grandes líneas bajo las cuales se pueden pensar mejoras.

Bajo el marco normativo vigente:

- Reglamentar el artículo 217 de la Ley de Procedimiento Fiscal (Ley 11.683 y sus modificatorias), que establece un trámite abreviado para las Determinaciones Conjuntas de Precios de Operaciones Internacionales (DCPOI) entre la AFIP y el contribuyente que lo solicite. La opción mencionada estaría disponible, entre otras actividades, para los contribuyentes que en sus operaciones de exportación de bienes con cotización utilicen como precio de estas la cotización de mercado del bien a la fecha del embarque.²²
- Reglamentar el artículo 52 del Decreto Reglamentario de la LIG estableciendo un valor mínimo para las exportaciones de productos agrícolas correspondiente al precio spot FOB oficial (SAGyP) vigente a la fecha efectiva de embarque.
- Modificar la Resolución General de AFIP 4653/2019 de registro de contratos, estableciendo una presentación de registro rectificativa en la fecha de embarque

²² Las DCPOI entran dentro de lo que se conoce como "acuerdos anticipados de precios de transferencia" (APA, por sus siglas en inglés). Tienen como ventaja que brindan mayor certeza tributaria tanto para la administración tributaria como para el contribuyente. Como contracara, se trata de acuerdos concertados entre el Estado y un particular, por lo que deben crearse reglas específicas a los fines de hacer de ello un mecanismo transparente. Asimismo, pueden pensarse soluciones bilaterales o multilaterales en el marco de los procedimientos amistosos regulados por el artículo 25 del Modelo de Convenio de la OCDE y su equivalente en el Modelo ONU, incorporado a la mayor parte de los convenios para evitar la doble imposición (CDI) y suscripto por la Argentina.

(sustituyendo la presentación de las DJVE originales) en alguno de los dos siguientes casos: a) si la exportación excede los 90 días o b) si el precio spot FOB oficial a la fecha de embarque es mayor en un porcentaje a definir al precio futuro FOB oficial fijado en el momento de oficializar la DJVE.

- Proponer la sustitución del séptimo párrafo del artículo 17 de la LIG para volver a considerar el sexto método como el “mejor método” a los fines de la valoración de las exportaciones de bienes con cotización. Es decir que, a los fines del impuesto a las ganancias, siempre que exista una cotización conocida o índice reconocido, la valoración a los fines de la determinación del impuesto sea realizada tomando dicho precio a la fecha de embarque de la mercadería.²³

En relación a las tarifas aduaneras, cabe observar que el caso entre la Aduana Argentina y Maltería Pampa²⁴ da cuenta de las posibilidades que tiene la Dirección General de Aduanas (DGA) para determinar el valor sobre la base de criterios de valorización de operaciones internacionales de la LIG, tales como el sexto método.

Finalmente, en lo relativo a la liquidación de las divisas, la realidad tiene otras complejidades ya que, en la práctica, los exportadores retienen la entrada de las divisas buscando presionar a los fines de recibir distintos tipos de incentivos. Ello ha llevado a que el Poder Ejecutivo Nacional estableciera tipos de cambios excepcionales en determinados momentos.²⁵ Asimismo, en diversas ocasiones se

²³ Cabe observar que existen opiniones que consideran que las modificaciones introducidas por la Ley 27.430 implicaron una mejora de la norma existente, acercándola a las posiciones del Marco Inclusivo del G20/OCDE tras el Plan de Acción contra la erosión de la base imponible y el desvío de utilidades (BEPS, por sus siglas en inglés) (Balestrini, 2018). Es cierto que la OCDE se ha mostrado, por regla general, en desacuerdo con la utilización de reglas que se encuentren en el límite, o por fuera del criterio arm's length. Sin embargo, este tipo de soluciones, que tienen un carácter de mayor simpleza, facilidad para la verificación y, en definitiva, mayor certeza tributaria, han sido implementadas por diversos países (Picciotto, 2018).

²⁴ El caso es descripto ejemplarmente en una nota del Cohete a la Luna, ver: Cohete a la Luna (24/10/2021). “Freno judicial a la fuga de divisas. Confirman millonarias multas a Maltería Pampa por subfacturación de exportaciones”. Cohete a la Luna. Disponible en: ver <https://www.elcohetéalaluna.com/freno-judicial-a-la-fuga-de-divisas/>.

²⁵ Por ejemplo, en septiembre de 2022 se crea, a través de los Decretos 576/2022, 787/2022 y 194/2023, el Programa de Incremento Exportador (PIE) estableciendo un valor mayor al tipo de cambio oficial, de manera transitoria, para la liquidación de las divisas obtenidas en las exportaciones de soja y sus sub-productos.

ha utilizado el Código Aduanero a los fines de controlar la liquidación de divisas del sector agroexportador. No obstante, esto resulta insuficiente, entre otras cosas, por las propias limitaciones del régimen cambiario en lo referido a la determinación del valor a ingresar.

Alternativamente, y considerando el problema que implica fiscalizar lo mismo con diferentes objetivos, podría considerarse una ley específica para el sector agroexportador obligado a presentar las DJVE, que requiera la liquidación de la divisa a un valor que esté asociado al de las DJVE y que asocie la fiscalización con fines cambiarios a la fiscalización con fines aduaneros y tributarios; resultando en multas agravadas ante incumplimientos verificados en uno u otro régimen.

Conclusiones

Las diferentes metodologías que pueden ser utilizadas para la medición de la cuantía de la evasión o elusión del impuesto a las ganancias o de los derechos aduaneros, así como de la fuga de capitales y los flujos financieros ilícitos en el marco de las exportaciones de bienes con cotización, han sido fruto de discusión en varios artículos.²⁶

A modo de resumen, existen tres líneas metodológicas: la primera de ella compara el valor de las exportaciones de un país con su espejo, las importaciones de sus socios comerciales; la segunda apunta a identificar precios anormales por tipo de producto, seleccionando aquellos que se encuentran por encima o por debajo de un rango intercuartil, y la tercera analiza, de manera más detallada, transacción por transacción, comparándola con un precio de referencia (Cobham y Jansky, 2020: 27-60).

En relación con el complejo sojero, el trabajo de Rovelli, Duarte y Vaccarezza (2021) realiza una aproximación sobre la base de la primera de las líneas metodológicas referidas. Por su parte, Grondona y Burgos (2016) y García Zanotti y Gaggero (2021) han realizado aproximaciones al problema según la tercera de las metodologías referidas.

²⁶ Ver al respecto Grondona y Burgos (2016) y Hanni y Podestá (2016), entre otros.

En este trabajo se profundiza sobre lo avanzado por estos últimos autores, además de lo adelantado por Villulla (2023), bajo el entendimiento de que para un producto como la soja y sus derivados existen no solo precios de referencia internacionales, sino también un índice local al que refiere la propia normativa y la jurisprudencia, y que justamente por ello la metodología que resulta en estimaciones más certeras es la que compara el valor de la exportación efectivamente realizado con un precio de referencia. Ello no implica desestimar completamente la validez de la comparación en espejo, ya que esta puede resultar particularmente útil a los fines de conocer la realidad económica de la operación.²⁷

El presente trabajo analiza en detalle la utilización de un precio de referencia como lo es el precio futuro FOB oficial dado que este es utilizado en el momento de su oficialización en las DJVE, sirviendo así tanto a los fines de la liquidación del impuesto a las ganancias como de los derechos aduaneros; no sirviendo sin embargo para tener un conocimiento de la liquidación de divisas que se espera se realizará, ya que esta se realiza al valor de la factura de exportación eventualmente declarada en el permiso de embarque.

En particular, se ha determinado en este trabajo que:

- Los valores futuros del FOB oficial son una proyección casi lineal del precio spot diario, con una variación que puede alcanzar el 5% hacia arriba y el -15% o -20% hacia abajo, según el producto, y que la brecha entre el límite inferior y el superior parece aumentar a lo largo de los años, en un contexto de tendencia alcista del valor spot FOB oficial durante el periodo analizado.
- Este comportamiento de los valores oficiales ofrecidos a futuro implica que en las DJVE oficializadas en periodos en que el precio spot FOB oficial se encuentra en aumento se observará una consecuente subvaluación de los valores

²⁷ Cabe observar que la AFIP cuenta con los informes país por país (CBCR, por sus siglas en inglés), a partir del intercambio de información internacional realizado sobre la base de la Acción 13 del Plan de Acción BEPS, de los cuales se puede extraer información sobre los ingresos, ganancia, cantidad de empleados, activos e impuestos pagados por los grupos multinacionales que tienen una facturación anual superior a los 750 millones de euros, en las jurisdicciones utilizadas como intermediarias. Ver: "Informe país por país". Disponible en: <https://www.afip.gob.ar/multinacionalesDDJJ/informe-pais-por-pais/concepto.asp>.

comprometidos en las DJVE respecto de los valores calculados al precio spot FOB oficial vigente en el momento del embarque.

- Para el caso del aceite de soja, el 50% de las toneladas es embarcado a los 30 días y el 80% a los 3 meses; para el caso de habas, el 50% de las toneladas es embarcado a los 60 días y el 80% a los 6 meses y, para el caso de harina y pellets, el 50% de las toneladas es embarcado a los 26 días y el 80% a los 2 meses y medio. Es decir, no resulta claro que la distinción entre DJVE-30 y DJVE-360 resulte eficiente, ya que refiere a dos extremos cuando, en la práctica, las exportaciones son embarcadas mayoritariamente antes de los 90 días.
- Para los casos de harina, habas y aceite de soja, más del 70% de las toneladas se embarca dentro del periodo de embarque comprometido y el resto, prácticamente en su totalidad, es embarcado dentro de la prórroga automática de 30 días.
- En el momento de oficializar el permiso de embarque, se observa que en general el precio declarado coincide con el precio comprometido en las DJVE en un poco más de la mitad de las cantidades embarcadas, siendo, sin embargo, más habitual que, en los casos en los que hay diferencia, el precio del permiso de embarque se encuentre por debajo del precio de la DJVE (profundizando la subvaluación respecto al precio spot FOB oficial en el momento del embarque).

Ante estas circunstancias, se podría propiciar la realización de ajustes a la base imponible sobre la que se determina tanto el impuesto a las ganancias como los derechos de exportación cuando existan diferencias de precio o de plazos entre el permiso de embarque y la DJVE, dado que los fundamentos anteriormente expuestos podrían considerarse a los fines de sostener la existencia de un “falseamiento de las declaraciones” al incumplirse el contrato registrado. El potencial aumento en la base imponible, calculado con base en la diferencia entre el precio spot FOB oficial a la fecha de embarque y el precio de la DJVE para los años 2019-junio 2022 sería de entre 121 y 319 millones de dólares, para el caso de aceite de soja; entre 7 y 106 millones de dólares para el caso de habas de soja y entre 185 y 381 millones para el caso de harina y pellets de soja. La suma total superaría los 2000 millones de dólares. Esto representaría un 4% de incremento en las exportaciones totales durante el periodo estudiado.

Por otra parte, cuando el precio declarado en el permiso de embarque coincide con el fijado en el momento de la oficialización de las DJVE, pero el precio spot FOB oficial es mayor que el primero, se observa también una pérdida en la recaudación por el aprovechamiento de esta circunstancia. Calculando las diferencias de la misma manera que para el caso anterior, observamos que la pérdida de base imponible por diferencias entre el precio spot FOB oficial a la fecha de embarque y el precio comprometido en las DJVE, para los años 2019-junio 2022, sería de un total de 147 millones de dólares para las habas de soja, 539 millones de dólares para el aceite de soja y 322 millones de dólares para la harina y pellets de soja.

Frente a este escenario, se proponen algunas posibles soluciones.

Por un lado, y sin necesidad de realizar cambios en las leyes, es posible mejorar la eficiencia del sistema a través de una mejor estimación de los valores futuros del FOB oficial que tenga en cuenta tanto lo que ocurre en las plazas internacionales como los diversos usos que se le dan a este valor FOB oficial.

Adicionalmente, en relación con el Impuesto a las Ganancias, existen algunas grandes líneas bajo las cuales se pueden pensar mejoras: a) establecer una solución de acuerdos anticipados de precios entre los contribuyentes y la administración tributaria específica para el sector que, por ejemplo, posibilite que en caso de que los exportadores utilicen el precio FOB oficial a la fecha de embarque se acuerde con este que se tomará por válido dicho precio, es decir, otorgarle al exportador una certeza tributaria anticipada;²⁸ b) también bajo el actual marco normativo, y tal y como está previsto en el artículo 52 del Decreto Reglamentario de la LIG (t.o.

²⁸ La Ley de Procedimiento Tributario prevé en el artículo 217 las determinaciones conjuntas de precios de operaciones internacionales (DCPOI). Sin embargo, a la fecha de redacción del presente trabajo, dicho artículo no había sido reglamentado. Estas determinaciones conjuntas o acuerdos anticipados de precios (APA, por sus siglas en inglés y como son conocidos a nivel internacional) consisten en acuerdos entre contribuyentes particulares y la administración tributaria sobre criterios y metodologías para la valoración de las operaciones internacionales realizadas entre partes vinculadas o con entidades localizadas en JNBT o no cooperantes (es decir, aquellas alcanzadas por el artículo 17 de la LIG) por un plazo determinado de tiempo. La reglamentación podría realizarse de manera transparente y objetiva, estableciendo criterios claros que permitan llegar a acuerdos sobre la valoración de operaciones como las referidas en este trabajo, en la medida en que estas sean valoradas al precio FOB oficial a la fecha de embarque.

2019), establecer un precio mínimo; c) modificar la reglamentación del registro de contratos (Resolución General de AFIP 4653/19) para que se requiera una nueva registración ante circunstancias específicamente delineadas, como por ejemplo, el paso de un tiempo superior a los 90 días entre la registración de las DJVE y el embarque, o un aumento o disminución del precio FOB a la fecha de embarque respecto del precio FOB oficial utilizado en el momento de las DJVE superior al 10%; d) alternativamente, podría sustituirse el séptimo párrafo del artículo 17 de la LIG para volver a considerar el sexto método como el mejor método a los fines de la valoración de las exportaciones de bienes con cotización, requiriendo que la valoración de la exportación sea realizada utilizando el precio FOB oficial a la fecha de embarque independientemente de la existencia de un registro de contrato.²⁹

En base a la experiencia observada, las mejoras en la valoración con fines del Impuesto a las Ganancias podrían servir también para la determinación del valor aduanero.

Finalmente, en relación con la liquidación de las divisas, tal y como fue mencionado oportunamente, existen ciertas complejidades (algunas de ellas de carácter político). Sin embargo, podrían contemplarse modificaciones normativas que permitan incorporar definiciones en lo referido al valor a ingresar y no solamente en cuanto a los plazos.

Alternativamente, y considerando el problema que implica fiscalizar lo mismo con diferentes objetivos, podría considerarse una ley específica para el sector agroexportador obligado a presentar las DJVE, que requiera la liquidación de la divisa a un valor que esté asociado al de la DJVE y que asocie la fiscalización con fines cambiarios a la fiscalización con fines aduaneros y tributarios; resultando en multas agravadas ante incumplimientos verificados en uno u otro régimen.

²⁹ Cabe observar que esta última opción encuentra ciertas resistencias en la medida en que el Plan de Acción BEPS de la OCDE y la Guías de precios de transferencia de la OCDE de 2017 consideran el uso de índices y cotizaciones de mercado válidos como benchmarking del precio de las exportaciones entre partes vinculadas, pero no como una regla de mejor método (Martinoli et al., 2023).

Es importante observar que en julio de 2024 fue aprobado el Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI) como parte de la Ley número 27.742, conocida como Ley de Bases, el cual exime, en el artículo 193, a las empresas beneficiaras de la presentación de las DJVE, no pudiendo aplicárseles precios oficiales ni ninguna otra medida oficial que altere el valor de las mercaderías importadas o exportadas.

Por otra parte, el artículo 198 exime de la obligación de ingreso y liquidación en el mercado de cambios (en diversos porcentajes de hasta el 100% a partir del cuato año) de las divisas resultantes de las exportaciones cobradas por los Vehículos de Proyecto Único que adhieran al RIGI.

Dado que el RIGI no había sido reglamentado en el momento de escribir este artículo en julio de 2024, no se ha tenido cuenta el impacto de dichas modificaciones regulatorias en este trabajo. Sin embargo, sus potenciales efectos ameritan la realización de un trabajo específico que contemple también recomendaciones de política.

Bibliografía

- Argibay Molina, J. (2013). *The Phenomenon of Trade Mispricing: Untying the Knot for a Legal Analysis*. Montreal: McGillUniversity, Faculty of Law.
- Balestrini, C. (2018). "Operaciones Internacionales". En Marchevisky, R. A., *Reforma tributaria. Ley 27.430 (207-245)*. Buenos Aires: ERREPAR.
- Cobham, A. y Jansky, P. (2020). *Estimating illicit financial flows. A critical guide to the data, methodologies and findings*. Reino Unido: Oxford University Press.
- Corti, A. (2006). "Algunas ideas y aportes para una reforma progresiva del sistema tributario argentino". En Alterini, A. (ed.), *Ideas para la Formulación de un Nuevo Contrato Social (91-129)*. Buenos Aires: La Ley.

García Zanotti, G. y Gaggero, A. (2021). “Precios de transferencia en el comercio exterior del complejo sojero argentino (2004-2020)”. *Revista Economía*, vol. 73, n° 117, 29-44. DOI: <https://doi.org/10.29166/economia.v73i117.2955>.

Grondona, V. (2014). *Fuga de Capitales IV. Argentina, 2014. La manipulación de los precios de transferencia*. Buenos Aires: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR). Disponible en: <http://www.iade.org.ar/system/files/dt58.pdf>.

____ (2023). “Tax evasion and capital flight in resource-rich Latin America: What can we learn from Argentina”. En Fehling, P. y Burchardt, H.-J. (eds.), *Taxation and Inequality in Latin America, New Perspectives on Political Economy and Tax Regimes* (115-133). Reino Unido: Routledge.

Grondona, V. y Burgos, M. (2016). *Fuga de Capitales VI. Argentina, 2015. Estimación de precios de transferencia. El caso del complejo sojero*. Buenos Aires: CEFID-AR. Disponible en: <https://www.iade.org.ar/noticias/estimacion-de-los-precios-de-transferencia-el-caso-del-complejo-sojero>.

____ (2022). “Food”. En Seabrooke, L. y Wigan, D. (eds.), *Global Wealth Chains: Asset Strategies in the World Economy* (155-181). Reino Unido: Oxford University Press. Disponible en: <https://fdslive.oup.com/www.oup.com/academic/pdf/openaccess/9780198832379.pdf>.

Grondona, V. y Knobel, A. (2017). *Transfer Pricing in Argentina 1932-2015. ICTD Working Paper 63*. Brighton: IDS.

Hanni, M. y Podestá, A. (2016). *Flujos financieros ilícitos en los países andinos, una mirada al sector minero*. Santiago: Naciones Unidas.

Martinoli, C.; Ventura, M. C.; Gil Esnal, M. D. y Nuñez Irigoyen, M. (2023). “Mecanismos para evitar abusos en la comercialización de commodities y materias primas en general”. En Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), *Manual sobre Control de la Planeación Tributaria internacional*. CIAT.

Naciones Unidas (2015). *Illicit financial flows, human rights and the post-2015 development agenda*. Ginebra: UN.

- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (1995). *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*. París: OCDE.
- Picciotto, S. (2018). *Problems with Transfer Pricing and Possibilities for Simplification*. Brighton: International Centre for Tax and Development, Institute of Development Studies (IDS).
- Rampinini, A.; Grondona, V. y Mondino, L. (2023). *Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://justiciafiscal.net/documento-flujos-financieros-ilicitos-en-las-exportaciones-del-complejo-sojero-argentino/>.
- Rovelli, H.; Duarte, M. y Vaccarezza, F. (2021). *Corredor del Litoral. Un debate estratégico para el desarrollo*. Buenos Aires: Proyecto Económico, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Disponible en: <https://socompa.info/economia/un-debate-estrategico-para-el-desarrollo/>.
- Villulla, J. (2023). “El comercio externo de granos y derivados en Argentina y la pérdida de divisas por defraudación legalizada”. *Ciencia, Tecnología y Política*, vol. 6, n° 10.

INSCRIPCIÓN ABIERTA

Ciclo 2025-2026

Hasta 10 de marzo de 2025



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

**Área de Economía
y Tecnología.**

NUEVA MODALIDAD

 Presencial

 o Híbrida

Maestría en Economía Política con mención en Economía Argentina

Especialización en Economía Política con mención en Economía Argentina

MAS INFORMACIÓN

maestriaep@flacso.org.ar


 [maestriaep](#)

 [maestriaep](#)

 www.flacso.org.ar/maestriaep

Área de Economía y Tecnología
FLACSO | Sede Argentina

Horario de atención: 12 a 18 hs. 

(+54 11) 5238-9300 int. 384 

Tucumán 1966, CABA 



 **realidad
económica**

Nº 369 • AÑO 55

1 de enero al 15 de febrero de 2025

ISSN 0325-1926

Páginas 51 a 82

DESARROLLO INTEGRAL ARGENTINO

Evolución de las brechas de desarrollo de la Argentina entre 2010 y 2019: ¿una nueva década perdida?*

Pablo Añes y Andrés Niembro*****

* Este artículo tiene su origen en la tesis de maestría en Desarrollo Humano de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina) realizada por Pablo Añes y con dirección y acompañamiento de Andrés Niembro. Se agradecen muy especialmente los comentarios y sugerencias de Analía Erbes, Andrés López y Andrés Wainer, jurada/os de dicha tesis.

** Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magíster en Desarrollo Humano por la FLACSO Argentina. Investigador en la Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Lima 757 (C1073AAO), CABA, Argentina, paanes@uade.edu.ar.

*** Doctor en Economía por la Universidad Nacional del Sur (UNS) y magíster y licenciado en Economía por la UBA. Investigador en la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN), Instituto de Estudios en Ciencia, Tecnología, Cultura y Desarrollo (CITECDE) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Villegas 360 (CP8400), San Carlos de Bariloche, Argentina, aniembro@unrn.edu.ar.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: julio de 2024

ACEPTACIÓN: septiembre de 2024



Resumen

Medir, cuantificar y analizar el nivel de desarrollo de un país desde una perspectiva multidimensional es una tarea compleja, ya que no hay definiciones, herramientas o criterios unívocos para ello. Este trabajo retoma el legado de estudios previos sobre brechas de desarrollo (en los años 2000) para realizar un diagnóstico de la situación y evolución de la Argentina durante el período 2010-2019. Con este propósito, se construye una amplia base internacional de datos, que abarca catorce dimensiones del desarrollo y tres años de corte (circa 2010, 2015 y 2019), aportando un ejercicio actualizado y dinámico de las brechas del desarrollo argentino. Estos años de análisis permiten no solo examinar la evolución de las brechas entre inicios y fines de la década, sino también dos subperíodos con distintos gobiernos nacionales y orientaciones políticas, que se traducen en dinámicas pendulares en diferentes áreas del desarrollo. Los resultados muestran que, así como puede hablarse de una nueva década perdida en términos macroeconómicos, también se trata de una década desperdiciada en el zigzagante sendero del desarrollo argentino.

Palabras clave: Brechas de desarrollo – Desarrollo económico – Desarrollo social – Desarrollo institucional – Desarrollo sostenible

Abstract

The Evolution of Argentina's Development Gaps Between 2010 and 2019: A New Lost Decade?

Measuring, quantifying, and analyzing a country's level of development from a multidimensional perspective is a complex task, as there are no universal definitions, tools, or criteria for doing so. This paper builds on the legacy of previous studies on development gaps (from the 2000s) to diagnose Argentina's situation and evolution during the 2010–2019 period. For this purpose, an extensive international database is constructed, covering fourteen dimensions of development and three reference years (circa 2010, 2015, and 2019), providing an updated and dynamic assessment of Argentina's development gaps. This period of analysis allows not only for an examination of the evolution of these gaps between the beginning and the end of the decade but also for an exploration of two sub-periods under different national governments and political orientations, reflected in pendulum-like dynamics across various areas of development. The results show that, just as one can speak of a new lost decade in macroeconomic terms, it also represents a wasted decade in the erratic path of Argentina's development.

Keywords: Development Gaps – Economic Development – Social Development – Institutional Development – Sustainable Development

Introducción

La pandemia de covid-19 marcó el inicio de una década que, incluso con los cambios que se intensificaron desde entonces, conserva muchas de las características de la anterior. ¿Podemos decir que la Argentina se estaba desarrollando o venía progresando en términos de desarrollo antes de semejante debacle? Al menos en materia de pobreza, deuda, crecimiento y buena parte de las macrovariables vinculadas, esto no era así. Por ello, autores como Wainer (2021) no dudan en hablar de una nueva década perdida. ¿Es posible ampliar esta afirmación a un campo que abarque más dimensiones del desarrollo que la evolución macroeconómica o el mero crecimiento económico? Esto es lo que se propone el siguiente trabajo.

Habiendo salido de la convertibilidad luego de la gran crisis de 2001-2002, la Argentina tuvo un importante proceso de crecimiento refrenado por la crisis internacional de 2008-2009. A partir de entonces, este proceso comenzó a mostrar sus límites y, desde 2011, el país no logró mantener la tendencia positiva previa y experimentó un largo estancamiento económico. Todo esto dio lugar también a un fuerte debate en torno a los resultados obtenidos por los gobiernos del período: la idea de la década ganada versus la década desperdiciada (Kessler, 2014; Levy Yeyati, 2015; Gervasoni y Peruzzotti, 2016; Kulfas, 2016; Schorr, 2018; Niembro y Sarmiento, 2021). La experiencia política iniciada en 2015 empeoró el estado de situación, aumenta la inflación y se contrae una deuda exorbitante en moneda extranjera, no destinada precisamente a promover un proceso de desarrollo (Kulfas y Zack, 2018; Wainer, 2019; Santarcángelo y Padín, 2022). La pandemia, en este marco, significó otro duro golpe a una economía ya diezmada y, en los años que siguieron, no se lograron resolver (o se profundizaron) los problemas y cuellos de botella más acuciantes.

El panorama actual tampoco resulta muy alentador y no se vislumbra hacia dónde podría apuntar una nueva estrategia de desarrollo. La Argentina presenta todavía una gran cantidad de déficits vinculados al desarrollo, por lo que parece imprescindible que cualquier política estratégica defina prioridades, de modo de no incurrir en inconsistencias y consecuentes fracasos. En este sentido, vale la pena preguntarse: ¿cuáles son las áreas con déficits (o brechas negativas) más comprometedoras? y ¿cuáles son aquellas que, por el contrario, parecen mostrar mayores fortalezas o, por lo menos, presentan resultados en línea con otros países de ingresos similares?

El desarrollo, entendido como proceso de aumento del bienestar y de búsqueda de una mayor homogeneidad productiva y socioeconómica, contrasta con la noción de heterogeneidad estructural, la cual plantea la existencia de brechas entre países y dentro de estos, tanto en términos de desarrollo productivo como de equidad social (CEPAL, 2018a). La idea de brecha de desarrollo refiere, entonces, a las desigualdades en el nivel de bienestar entre distintos países, regiones o jurisdicciones. Pero la medición de lo que llamamos desarrollo no presenta métodos unívocos, debido a las múltiples aristas que lo componen y las distintas ponderaciones que cada uno pueda tener de ellas (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009).

No obstante, hay cierto acuerdo respecto de que el desarrollo excede al mero crecimiento económico y que es necesario considerar otras múltiples dimensiones de este proceso. En efecto, organismos internacionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han llevado a cabo diferentes estudios en América Latina con el propósito de identificar las brechas de desarrollo más acuciantes para direccionar estratégicamente las políticas y recursos (CEPAL, 2012; Tezanos Vázquez, 2012; López, Niembro y Ramos, 2013; Borensztein *et al.*, 2014; Pardo Beltrán, 2014; Kaldewei, 2016; Acevedo, Borensztein y Lennon, 2019; Gaudin y Noguez, 2020).

En este marco, el objetivo central del trabajo es realizar un diagnóstico de brechas de desarrollo de la Argentina a lo largo de la última década, contrastando además diferentes períodos de gobiernos nacionales (2010-2015 y 2015-2019). Sobre la base de una perspectiva multidimensional, se estiman las brechas que atraviesan diferentes dimensiones del desarrollo social (pobreza y marginalidad,

desigualdad, agua y saneamiento, salud, educación), del desarrollo económico (infraestructura de transporte y energía, tecnologías de la información y la comunicación (TIC) e innovación, sistema financiero, desarrollo privado y comercial), del desarrollo institucional (calidad institucional y seguridad ciudadana) y del desarrollo sustentable (medioambiente). En comparación con aportes previos en esta línea (que en general se han quedado en el análisis de los años 2000), el ejercicio no solo presenta datos y resultados actualizados, sino que incorpora algunas mejoras metodológicas, al igual que dimensiones e indicadores no incluidos en los anteriores cálculos de brechas.

En la siguiente sección, se repasan el marco teórico y los antecedentes en la temática, tanto a nivel regional como nacional y subnacional. Luego se detalla la metodología aplicada en este trabajo: criterios estadísticos seleccionados, indicadores y dimensiones elegidas y los tipos de cálculos realizados para obtener las brechas y para verificar la robustez de los resultados. En la cuarta sección se exhiben los resultados obtenidos: la evolución de las brechas de desarrollo para la década y los cambios en las brechas durante los dos gobiernos que marcaron el período. Por último, se ofrece una mirada y discusión integral de los resultados, de modo de complementar el ejercicio de diagnóstico con algunas reflexiones generales de política.

Marco conceptual y antecedentes

Distintos trabajos han enfatizado que tanto la concentración del ingreso como la del capital demandan la separación del crecimiento económico del concepto de desarrollo, entendiendo este como un aumento del bienestar concomitante con una mayor homogeneidad productiva y socioeconómica (Cimoli, 2005; Chena, 2009; CEPAL, 2018a; Gaudin y Noguez, 2020). Aunque la medición del desarrollo de un país no presenta métodos o indicadores unívocos, no se debiera hacer sin contemplar al menos algunas de sus múltiples facetas, las cuales exceden a la mera evolución de la cantidad de bienes y servicios producidos. Desde una perspectiva más amplia, el progreso y el bienestar humano responden a un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, se expanden las libertades y se mejoran las capacidades de realización, en que aparecen como dimensiones básicas el acceso a la educación y la salud, la reducción

de la pobreza y las desigualdades de ingreso, la seguridad, la estabilidad político-institucional y el cuidado del medioambiente, entre tantas otras dimensiones (Stiglitz *et al.*, 2009; CEPAL, 2012).

La idea del diagnóstico de brechas de desarrollo (DBD) se ha inspirado en la metodología para el diagnóstico del crecimiento popularizada a partir de Hausmann, Rodrik y Velasco (2005),¹ pero también se diferencia de esta por presentar una mirada multidimensional. El DBD se encuentra fundamentado, así, en la teoría de la segunda mejor alternativa: dada la escasez de recursos, no es posible abordar todas las brechas de manera simultánea, sino que es necesario identificar, definir y priorizar aquellas que tengan mayor impacto sobre el desarrollo (Gaudin y Noguez, 2020).

Según la CEPAL (2016a), el DBD incluye diferentes fases analíticas entre las que se pueden destacar (a los fines de este trabajo) la preselección de las brechas a analizar, la selección de indicadores, el análisis diagnóstico (identificación) de las brechas y sus determinantes y, por último, las conclusiones y recomendaciones políticas. El DBD apunta a identificar, evaluar y priorizar los diferentes obstáculos al establecer bases para una agenda de políticas públicas (CEPAL, 2012; Tezanos Vázquez, 2012; López, Niembro y Ramos, 2013; Borensztein *et al.*, 2014; Pardo Beltrán, 2014; Kaldewei, 2016; Acevedo, Borensztein y Lennon, 2019; Gaudin y Noguez, 2020).

Para el caso argentino, son pocos los estudios que han realizado un análisis integral y completo respecto del estado del país, siendo los trabajos de López, Niembro y Ramos (2013, 2014) los que analizaron más profundamente cada una de las aristas del desarrollo nacional hacia fines de los años 2000. A nivel subnacional, Niembro (2015) y Niembro y Sarmiento (2021) buscaron aportar una mirada multidimensional de las brechas provinciales en distintos momentos (2000 versus 2009 y todo el período 2003-2013). En este mismo dominio, también hay que destacar los aportes de otros estudios que analizan las brechas de

¹ La metodología para el diagnóstico del crecimiento ha dado lugar a una buena cantidad de trabajos en el caso argentino (Chisari *et al.*, 2007; Albrieu y Fanelli, 2008; Sánchez y Butler, 2008; Castro, Rozemberg y Lotitto, 2014; Gay, 2022).

desarrollo de algunas provincias argentinas en particular (CEPAL, 2016b, 2017, 2018b, 2019; Amar y Álvarez, 2023).

En un plano más internacional, Acevedo, Borensztein y Lennon (2019) comparan distintas regiones, obteniendo las brechas a partir del promedio simple de los países de cada región. Sus resultados marcan que tanto la infraestructura de transporte como el desarrollo educativo (centralmente por la calidad) sobresalen por grandes déficits en todas las regiones latinoamericanas (Andina, Caribe, Centroamérica y Cono Sur) respecto a otras zonas del mundo. Asimismo, otras áreas con brechas negativas son el gasto en investigación y desarrollo y la proporción de exportaciones de alta tecnología. La adopción digital es un espacio de gran retraso y, de manera similar, el desarrollo financiero está atrasado en toda América Latina.

En línea con estos resultados, Gaudin y Noguez (2020) concluyen que los países de América Latina se caracterizan por profundas heterogeneidades estructurales heredadas de una cultura del privilegio, que ha resultado en profundas disparidades socioeconómicas, un crecimiento insuficiente y volátil y poca cohesión social, así como en el acceso desigual a oportunidades entre territorios y grupos poblacionales. El marco empírico desarrollado evidencia la existencia de brechas horizontales y verticales de envergadura. En términos de brechas horizontales, encuentran que los indicadores de desempeño económico y social de la región se sitúan en general por debajo de Asia del Este y del Pacífico, pero por encima de Oriente Medio, África del Norte y África Subsahariana. Asimismo, ratifican que la región se posiciona como la más desigual del mundo, ahondándose esto al analizar las disparidades territoriales.

Volviendo al caso particular de la Argentina, López, Niembro y Ramos (2013, 2014) establecen que, hacia fines de los años 2000, las áreas de mayor atraso relativo del país pasaban por: calidad institucional y seguridad ciudadana, sistema financiero, extensión y calidad de la infraestructura de transporte, calidad y eficiencia de la educación, esfuerzos y resultados de I+D, sector energético, pobreza y TIC (excluyendo el acceso a celulares). Los resultados y conclusiones de Borensztein *et al.* (2014) coinciden en gran medida con los recién expuestos, se muestra para la Argentina déficits en pobreza, educación, transporte y energía, in-

novación y mercados financieros, con la mayor brecha negativa en calidad institucional y seguridad ciudadana.

En definitiva, podemos señalar que la bibliografía sobre brechas de desarrollo coincide en que es indispensable contar con herramientas de diagnóstico que permitan generar un enfoque integral de comprensión de las brechas estructurales, tanto a nivel regional e internacional como nacional y subnacional. La mayoría de estos trabajos consiste en investigaciones de tipo explicativas, descriptivas o exploratorias, a partir de la recolección y análisis de múltiples indicadores. Asimismo, en general se adopta un criterio de brecha de desarrollo en relación con el ingreso de la unidad en cuestión, es decir, el enfoque consiste en contrastar el nivel de un indicador económico, social o institucional en comparación con una norma o estándar sobre la base del ingreso relativo de cada país (ver también OCDE, 2019). En palabras de López, Niembro y Ramos (2013: 6):

La idea básica es que dado el nivel de ingreso per cápita de un país, le corresponden en consecuencia determinados niveles de desarrollo en áreas tales como salud, educación, pobreza, innovación, etc. No se trata, cabe advertir, de un intento de establecer mecanismos de causalidad entre los niveles de ingreso y los avances en los distintos campos analizados, sino simplemente de identificar en qué áreas la Argentina está atrasada [...] en función de la distancia observada entre los indicadores de desarrollo reales y los esperados según su nivel de ingreso per cápita.

Datos y metodología

Los trabajos de López, Niembro y Ramos (2013, 2014) y Borensztein *et al.* (2014)² constituyen las principales referencias para el tipo de ejercicio que aquí se desarrolla. No obstante, el presente estudio introduce una serie de cambios y aportes adicionales en términos de indicadores y fuentes de información, de metodología y del tipo de preguntas a analizar, al contemplar la evolución entre diferentes años y no solo la foto de un momento en particular.

² Existe una versión previa e inédita (Borensztein *et al.*, 2010), que sirvió de base para el desarrollo del primer trabajo de López, Niembro y Ramos (2013).

Como recién se mencionó, la idea central es que según el nivel de ingreso *per cápita* de un país le *correspondería*, a partir de la comparación internacional, alcanzar determinados niveles de desarrollo en diversas áreas. Esta metodología se desarrolla en el trabajo de Borensztein *et al.* (2014: 4), quienes definen la brecha de desarrollo como “la distancia entre el nivel de desarrollo observado y el esperado para un país”, y luego la aplican en un primer intento de identificar el estado de las brechas de desarrollo en varios países de la región. Para calcular la brecha existente para cada uno de los campos estratégicos del desarrollo considerados, se procede primero a la obtención de brechas particulares para cada indicador disponible y, luego, mediante procesos de normalización (estandarización) y agregación, se deriva finalmente una medida sintética (López, Niembro y Ramos, 2013, 2014). Vale destacar que un procedimiento similar también es aplicado en el informe de la OCDE (2019: 75) para América Latina.

Indicadores y fuentes de información

Como se desprende de lo anterior, un aspecto clave son los indicadores y fuentes de información utilizados. Cada uno de los campos del desarrollo se compone de una serie de indicadores específicos que cubren diversos aspectos o características. Las mayores restricciones a la hora de buscar y seleccionar las variables a emplear vienen dadas por la disponibilidad de información para la Argentina y un número *razonable* de otros países y, dado el objetivo de este trabajo, para un conjunto de años (alrededor o *circa* 2010, 2015 y 2019). Respecto a esto último, en los casos en que no se hallaron datos del año en estudio se intentó suplir por el año siguiente o el anterior, promediando ambos valores cuando los dos estaban disponibles. Para cubrir la falta de información para 2019 (en muchas series, el último año disponible), se decidió extraordinariamente incorporar el año 2017, en caso de ausencia de valores para 2018 o cuando ayudaba a engrosar la cantidad de países con información, estrategia a la que se apeló en diez de los sesenta y dos indicadores utilizados. Aunque en algunos pocos casos estaban disponibles, se decidió no utilizar datos de 2020 (y eventualmente 2021) debido al sesgo que la pandemia podía introducir en el análisis.

En cuanto a la cantidad de países con información disponible, se adoptó el criterio de contar con datos de, al menos, un cuarto de la totalidad de países

existentes (es decir, de cuarenta y nueve países como mínimo). Esto llevó a desechar dos indicadores originalmente contemplados³ y, además, debieron excluirse dos de los indicadores en la dimensión de desarrollo privado y comercial para el año 2015, por lo que este campo solo será comparable entre los años extremos (2010 y 2019).

Si bien no se han registrado controversias en la bibliografía revisada respecto de los indicadores a escoger para el análisis, hemos intentado mejorar el ejercicio incorporando nuevas variables disponibles, respecto de las utilizadas anteriormente por López, Niembro y Ramos (2013, 2014) y Borensztein *et al.* (2014) (ver cuadro 1). Como contrapartida, no hemos podido recurrir a algunos indicadores y fuentes de información utilizadas por aquellos trabajos pioneros por discontinuación de las series o falta de datos para algunos de los años requeridos.

En varias dimensiones prácticamente se siguieron utilizando indicadores muy similares a los empleados por López, Niembro y Ramos (2013, 2014): salud, transporte, energía, finanzas y medioambiente. Las principales innovaciones respecto a los trabajos previos consisten en: 1) complejizar la medición de la pobreza y marginalidad, considerando medidas de incidencia, profundidad y severidad; 2) incorporar la dimensión de desigualdad como arista aparte del desarrollo social (antes englobada con pobreza); 3) separar la dimensión de seguridad ciudadana (considerando la cantidad de homicidios intencionales y los robos y asaltos) y la de calidad institucional y 4) en el caso del desarrollo institucional, además de los usuales índices (internacionales) de gobernanza, sumar indicadores de democracia y derechos humanos. También incorporamos algunos nuevos indicadores en diversas dimensiones, ya sea para contemplar la cuestión desde ángulos complementarios (por ejemplo, en TIC, la velocidad de banda ancha y no solo el nivel de disponibilidad del servicio), o bien para suplementar indicadores utilizados en otros estudios que ya no estaban disponibles o no cumplían con los criterios establecidos (por ejemplo, en el acceso a agua potable).

³ Hacemos referencia a: toneladas de residuos municipales reciclados (en la dimensión de medioambiente) y prevalencia de inseguridad alimentaria en hogares (en pobreza y marginalidad).

Como es natural, en este tipo de ejercicios, y en particular por los cambios incrementales a partir de estudios previos, pueden haber quedado dimensiones o indicadores sin considerar. Futuros trabajos podrían apuntar a incluirlos y seguir ampliando el espectro de los campos del desarrollo analizados.

Metodología para el cálculo de brechas

El procedimiento para el cálculo de las brechas de desarrollo comienza con la fase de regresión, cuyo principal subproducto es la predicción de un valor esperado para cada indicador según el nivel de ingreso *per cápita* de los países. Se procede entonces a realizar una regresión *cross-country* de cada indicador del desarrollo sobre el logaritmo del PBI *per cápita* (medido en paridad de poder adquisitivo o PPP), aplicando una relación no lineal, polinómica de segundo grado, entre dichas variables.⁴ Si bien Borensztein *et al.* (2014) utilizan tanto una regresión lineal como no lineal en la operación, en este último caso siempre lo hacen estimando un polinomio de grado dos. En este trabajo, por simplicidad y homogeneidad metodológica, coincidimos con López, Niembro y Ramos (2013, 2014) al preferir el empleo de esta última forma funcional en todos los cálculos, porque permite captar no linealidades y, en cierta medida, también incluye la relación lineal como posibilidad (como se ve en el gráfico 1).

Producto de esta primera etapa, se obtiene la brecha de desarrollo de un indicador específico para cada país, mediante la diferencia entre su valor observado y el estimado a partir de la regresión (dado el nivel de ingreso *per cápita* de dicho país). Esto se ejemplifica en el gráfico 1, el que exhibe, entre otras, la brecha negativa de la Argentina para el porcentaje de población con facilidades sanitarias mejoradas.

Cabe aclarar que la noción de brecha positiva o negativa en una cierta variable puede requerir un ajuste de acuerdo con la naturaleza del indicador en cuestión. En indicadores negativos (por ejemplo, mortalidad, pobreza, desigualdad, delitos),

⁴ Para interiorizarse sobre modelos de regresión no lineales, véase Gujarati (2003).

Cuadro 1.

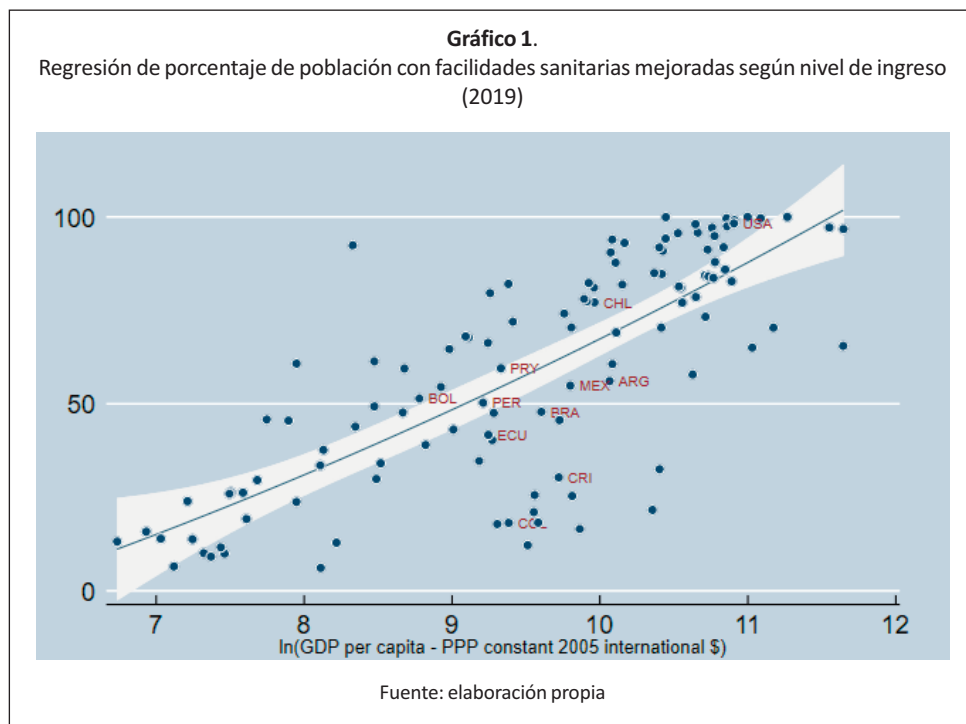
Ámbitos del desarrollo, dimensiones e indicadores utilizados en el ejercicio de diagnóstico

Ámbito	Dimensión	Indicador	Fuente
Desarrollo social	Pobreza y marginalidad	Pobreza según ingresos de USD1.90 (PPP) por día (% de la población)	World Development Indicators (World Bank)
		Brecha de pobreza a USD1.90 (PPP) por día (%)	World Development Indicators (World Bank)
		Tasa de trabajadores pobres (% ocupados con menos de USD1.90 por día)	Organización Internacional del Trabajo (OIT)
		Prevalencia de desnutrición (% de la población)	Food and Agriculture Organization (FAO)
	Agua y saneamiento	Tasa de muertes por falta de acceso a fuentes mejoradas de agua potable	Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME)
		Proporción de la población que tiene facilidades sanitarias mejoradas	Millennium Development Goal Indicators (UN)
	Salud	Tasa de mortalidad infantil cada 100.000 nacidos vivos	Organización Mundial de la Salud (OMS)
		Esperanza de vida al nacer (ambos sexos) en años	Organización Mundial de la Salud (OMS)
		Tasa de mortalidad materna cada 100.000 nacidos vivos	Millennium Development Goal Indicators (UN)
		Incidencia de la tuberculosis cada 100.000 habitantes	Millennium Development Goal Indicators (UN)
		Tasa de mortalidad por cáncer, enfermedades cardiovasculares y diabetes cada 100.000 habitantes	Organización Mundial de la Salud (OMS)
	Educación	Puntuación media del desempeño estudiantil en la prueba de lectura	Pruebas PISA (OECD)
		Puntuación media del desempeño estudiantil en la prueba de ciencias	Pruebas PISA (OECD)
		Puntuación media del desempeño estudiantil en la prueba de matemática	Pruebas PISA (OECD)
		Tasa de finalización del ciclo inferior de la educación secundaria	UNESCO
Tasa neta de matriculación en educación primaria		UNESCO	
Tasa neta de matriculación en educación secundaria		UNESCO	
Desigualdad	Tasa bruta de matriculación en educación terciaria	UNESCO	
	Pérdida en el índice de desarrollo humano debido a la desigualdad	Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD)	
	Participación en el ingreso del 20% peor remunerado de la población	Development Research Group (World Bank)	
Desarrollo económico	Infraestructura de transporte	Índice de desigualdad de género	Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD)
		Kilómetros de vías férreas / superficie de tierras de cultivo (productivas)	World Development Indicators (World Bank)
		Mortalidad por accidentes de tránsito (cada 100.000 habitantes)	Organización Mundial de la Salud (OMS)
		Calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte	Logistics Performance Index (World Bank)
	Infraestructura energética	Índice de conectividad de carga marítima	UNCTAD
		Tasa de electrificación	Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD)
	Tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs)	Capacidad instalada en electricidad (Kilowatts per cápita)	US Energy Information Administration
		Consumo de energía eléctrica per cápita	World Development Indicators (World Bank)
		Conexiones a internet cada 100 habitantes	International Telecommunication Union (ITU)
		Usuarios de banda ancha cada 100 habitantes	International Telecommunication Union (ITU)
		Velocidad promedio de banda ancha	International Telecommunication Union (ITU)
		Abonados a telefonía celular cada 100 habitantes	Millennium Development Goal Indicators (UN)
	Innovación tecnológica	Porcentaje de inversión en I+D	UNESCO
		Solicitudes de patentes de residentes cada millón de habitantes	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
		Investigadores dedicados a I+D cada millón de habitantes	UNESCO
		Artículos en publicaciones científicas y técnicas	Science and Engineering Indicators (NSF)
	Sistema financiero	Exportaciones de alta tecnología (% de exportaciones de manufacturas)	World Development Indicators (World Bank)
		Capitalización bursátil / PIB	Financial Development and Structure Database
		Crédito privado por bancos y otras instituciones financieras / PIB	Financial Development and Structure Database
		Tasa de rotación del mercado bursátil	Financial Development and Structure Database
		Sucursales bancarias cada 100.000 habitantes	Finance for All
	Desarrollo privado y comercial	Volumen de primas de seguros / PIB	Financial Development and Structure Database
		Eficiencia en carga de procedimientos aduaneros	Logistics Performance Index (World Bank)
		Porcentaje de firmas PYME exportadoras	Enterprise Surveys (World Bank)
Porcentaje de firmas certificadas		World Development Indicators	
Desarrollo institucional	Densidad de nuevas empresas	Enterprise Surveys Indicators Data (World Bank)	
	Índice de democracia electoral	V-Dem institute (v13)	
	Calidad institucional	Indicadores de gobernanza (puntaje promedio en control de corrupción, efectividad gubernamental, estabilidad política y ausencia de violencia, calidad regulatoria, estado de derecho, voz y rendición de cuentas)	Worldwide Governance Indicators (World Bank)
	Seguridad ciudadana	Índice de derechos humanos	V-Dem institute (v13)
Desarrollo sustentable	Medio ambiente	Homicidios intencionales cada 100.000 habitantes	World Development Indicators (World Bank)
		Robos y asaltos de gravedad cada 100.000 habitantes	United Nations Office on Drugs and Crime
		Emisiones de CO2 per cápita (excluyendo cambio en el uso del suelo)	World Development Indicators (World Bank)
		Emisiones de CO2 per cápita (incluyendo cambio en el uso del suelo)	Climate Analysis Indicators Tool (WRI)
Variación (en %) del área forestal	Food and Agriculture Organization (FAO)		
Índice de efectos del agua sobre el ecosistema (compuesto por índice de calidad del agua, índice de estrés hídrico e índice de escasez de agua)	Environmental Performance Index (University of Yale)		

Nota: en blanco: variables utilizadas originalmente por Borensztein et al. (2010);⁵ en azul: variables incorporadas por López, Niembro y Ramos (2013); en rojo: variables incorporadas en este trabajo.

Fuente: elaboración propia

⁵ Como se mencionó, se trata de la primera versión (inédita) sobre la que se basaron los trabajos de López, Niembro y Ramos (2013, 2014) y que luego fue publicada por el BID en 2014.



un valor observado mayor que el esperado representa un escenario desfavorable, por lo que se debe invertir el signo de la diferencia entre ambas medidas.

El segundo momento consiste en la normalización de las brechas por indicador obtenidas en el primer paso, puesto que estas representan unidades heterogéneas, de forma tal de llegar a una medida estandarizada que pueda agregarse en una brecha compuesta para cada campo del desarrollo. Siguiendo a Borensztein *et al.* (2014), las brechas se estandarizan como *Z-scores* a partir del siguiente cálculo:

$$\text{BRECHA estandarizada}_1 = [(\text{BRECHA}_1 - \text{BRECHA media}) / \text{BRECHA ds}]$$

Siendo *BRECHA* el resultado de la regresión, mientras que *BRECHA media* y *BRECHA ds* son, respectivamente, el promedio y el desvío estándar de las brechas

de todos los países. De esta forma, a la brecha obtenida por el país i en la primera etapa se le resta la discrepancia promedio para todos los países y , luego, se divide por el desvío estándar.

Finalmente, la tercera fase implica la agregación de las brechas estandarizadas de cada indicador en brechas sintéticas para las distintas áreas o dimensiones estratégicas del desarrollo. Una primera alternativa, que asigna igual peso (o ponderación) a cada uno de los componentes en la brecha general, consiste en calcular la brecha sintética para cada dimensión a partir del promedio simple de las brechas estandarizadas de los indicadores individuales. Complementariamente, para dar mayor robustez, al igual que Borensztein *et al.* (2014), apelamos al método de análisis de componentes principales (ACP) para generar otra medida agregada de las brechas en cada área. Dicho procedimiento estadístico nos permite pasar de un conjunto de variables originales posiblemente correlacionadas entre sí (lo cual podría implicar cierta duplicación de información con el promedio simple) a un número menor de componentes principales no correlacionados.⁶ Para definir cuántos componentes retener, seguimos el tradicional criterio de Kaiser (1960), el cual consiste en quedarse con todos aquellos componentes principales cuyos autovalores sean mayores a 1.⁷

El mismo ejercicio se realizó con cada uno de los años de corte escogidos: *circa* 2010, 2015 y 2019. En la próxima sección se analizarán las brechas surgidas en cada uno con el fin de evaluar los cambios acontecidos en la década completa y en los distintos períodos de gobierno.

Con el fin de robustecer y validar los resultados alcanzados, realizamos una serie de cálculos alternativos (respecto a los trabajos previos), aprovechando el

⁶ El primer componente explica la mayor proporción de la variabilidad original, el segundo recoge la máxima variabilidad posible no explicada por el primero y así sucesivamente.

⁷ En ese caso el componente principal explica una mayor proporción de la varianza total que las variables observadas originales, mientras que si el autovalor es menor a 1 dicho componente contiene menos información que aquellas variables originales y no tiene sentido retenerlo. Para casos en los que debamos considerar más de un componente principal, seguimos el criterio utilizado en López, Niembro y Ramos (2013) y los combinamos en una única medida, ponderando según la proporción de la varianza total que explica cada componente.

cúmulo de información que surge de analizar tres años y también la necesidad de ir variando el punto de referencia (en función del año considerado para el ingreso *per cápita*) según la pregunta a responder. Estas novedades consistieron en:

1. Estimación de brechas de cada uno de los tres años tomando el producto *per cápita* de dicho año.
 - 1.1. Cálculo de brechas por promedio simple y ACP para cada momento por separado (el ACP asigna ponderaciones diferentes según el año considerado).
 - 1.2. Aprovechando los datos obtenidos de los tres momentos, se realiza el ACP conjunto con toda la información, lo que nos permite tener una validación alternativa y, además, los mismos ponderadores mediante el ACP para todos los años.
2. Recálculo de brechas de 2015 y 2019 con año base de producto *per cápita* 2010.
 - 2.1. Recálculo de brechas por promedio simple y ACP para cada momento por separado.
 - 2.2. Recálculo de ACP conjunto con toda la información y con las propiedades antes mencionadas en 1.2.
3. Recálculo de brecha tomando el producto del año de inicio para cada gobierno (año 2019 con producto de 2015, ya que año 2015 con producto 2010 se obtuvo en el punto anterior).
 - 3.1. Recálculo de brechas por promedio simple y ACP.

En este último punto, otro aporte metodológico que realiza el trabajo se verá reflejado en la sección que analiza los períodos gubernamentales. En lo operativo, el análisis de la evolución de las brechas en los períodos gubernamentales se traduce en evaluar cada período en función de su año inicial (2010 para el primero y 2015 para el segundo), lo que podríamos acercar a la idea de evaluar cada gestión de gobierno por lo que recibe (en la comparativa internacional) en términos de ingreso relativo.

Resultados

Una mirada general de (la consistencia de) las brechas

Como recién se detalló, para analizar la robustez de los resultados se realizaron cálculos alternativos cambiando la forma de agregación de las brechas individuales y/o el año base (de PBI) utilizado. Antes de pasar al análisis particular, se pueden subrayar algunos patrones comunes: las brechas tanto positivas como negativas por promedios simples suelen arrojar un menor valor (en términos absolutos) que por ACP; en general, las brechas sintéticas obtenidas por ACP muestran niveles similares y, en particular, los cálculos alternativos con información de los tres años son muy cercanos entre sí.

El cuadro 2 ofrece una mirada panorámica de los distintos resultados obtenidos, en el que los colores permiten apreciar más claramente las brechas positivas (verde), las negativas (roja) y las nulas o en torno a lo esperado (amarillo). Además de las similitudes entre los distintos cálculos para cada año, podemos apreciar una evolución a veces dispar de las dimensiones y un panorama heterogéneo entre ellas como cuadro general. Ya se pueden divisar: 1) mejoras importantes en medioambiente (última columna); 2) continuidades en los resultados, positivos en caso de calidad institucional, y negativos en seguridad ciudadana (anteúltima y antepenúltima columnas); 3) un panorama más bien pobre en lo que es el centro de la tabla, en el que se exhiben los campos del desarrollo económico, con la excepción de las TIC que aparecen con resultados favorables (brecha positiva) y 4) una diversidad de situaciones y dinámicas (en las que iremos profundizando) en los distintos campos del desarrollo social.

Evolución de las brechas en la década

66

En el gráfico 2 se pueden apreciar los resultados centrales sobre la evolución entre puntas de las brechas de la década.⁸ Empezando por las dimensiones del desarrollo social, los resultados fueron dispares: mientras hubo mejoras importantes

⁸ Nos inclinamos por los resultados obtenidos por el método de componentes principales que define sus ponderadores (de forma homogénea) teniendo como insumos las brechas de todos los indicadores calculados en los tres años (tomando el producto de 2010 en PPP como base común).

en educación (acortando en gran medida la brecha negativa), se registraron ciertos retrocesos en desigualdad (agravando el estado de situación). Por su parte, pobreza y salud se mantuvieron casi sin cambios, en torno a una brecha nula (en línea con lo esperado por el nivel de ingreso del país), similar a la estabilidad de la brecha, aunque negativa, de agua y saneamiento.

La situación del campo educativo puede llamar la atención respecto del sentido común sobre los problemas que atraviesa el área, aunque una mirada más fina de las brechas por indicador nos muestra que los avances se dan sobre todo en materia de cobertura (inclusión) y subsisten todavía importantes brechas negativas en calidad educativa (notoriamente en matemáticas).⁹ En la dimensión de desigualdad, el peor panorama se debe centralmente al menor ingreso obtenido por el quintil más desfavorecido de la población, mientras que en pobreza y marginalidad también empeoran la mayoría de los indicadores, aunque esto se ve compensado en la brecha sintética por mejoras relativas en la proporción de trabajadores pobres. En salud también se observan algunas dinámicas contrapuestas: mejoras en tasa de mortalidad infantil contrarrestadas por retrocesos en incidencia de tuberculosis e importantes problemas para progresar en mortalidad materna, que mantiene una marcada brecha negativa en todo el período.

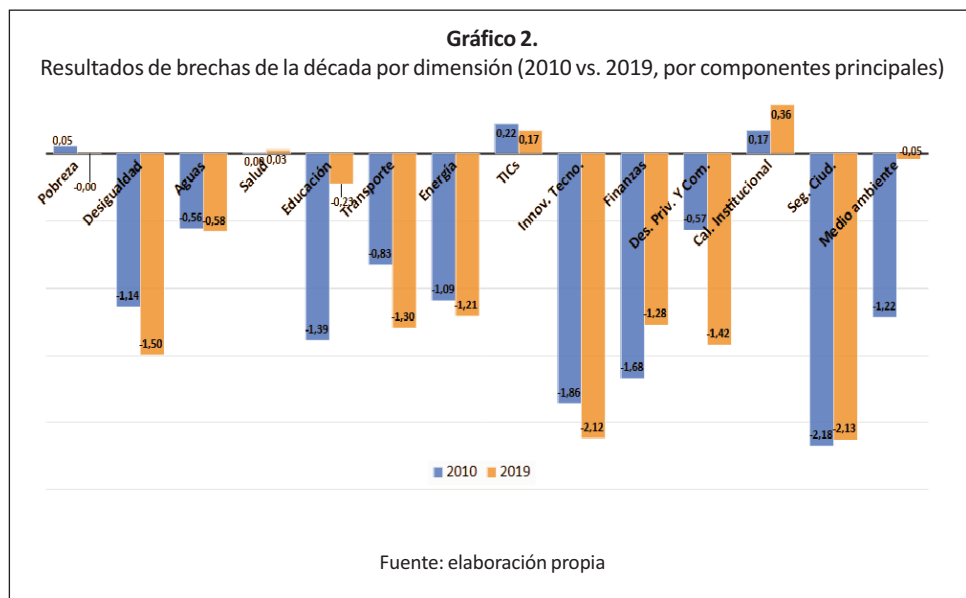
Los resultados vinculados a lo que denominamos como desarrollo económico muestran una mayor cantidad de dimensiones en retroceso y apenas una mejora o recorte en la brecha negativa de desarrollo financiero. Los mayores agravamientos de las brechas negativas se verifican en el desarrollo privado y comercial y en el área de transporte, seguidos por innovación tecnológica. En energía y TIC se dan caídas mucho más leves o relativa estabilidad, siendo que en el primer caso se trata de una brecha negativa y el segundo es la única dimensión económica con brecha positiva.

⁹ La versión completa de la tesis incluye una serie de anexos con mayores detalles sobre los datos y las variables utilizadas y, en particular, sobre las brechas para cada indicador puntual. Por razones de espacio, estos anexos no se incluyen aquí, pero se puede solicitar la tesis a los autores, o bien consultarla en el sitio web de FLACSO Argentina: <https://desarrollohumano.flacso.org.ar/tesis-de-maestria-en-desarrollo-humano/>.

Cuadro 2.
Resultados de la totalidad de los cálculos realizados (2010, 2015 y 2019)

Brecha según año, año base (si hay, en paréntesis) y método	2010										2015										2019																					
	Pobreza	Desigualdad	Agua y saneamiento	Salud	Educación	Transporte	Energía	TIC	Innovación tecnológica	Finanzas	Desarrollo privado y comercial	Calidad institucional	Seguridad	Medioambiente	Pobreza	Desigualdad	Agua y saneamiento	Salud	Educación	Transporte	Energía	TIC	Innovación tecnológica	Finanzas	Desarrollo privado y comercial	Calidad institucional	Seguridad	Medioambiente	Pobreza	Desigualdad	Agua y saneamiento	Salud	Educación	Transporte	Energía	TIC	Innovación tecnológica	Finanzas	Desarrollo privado y comercial	Calidad institucional	Seguridad	Medioambiente
1.1 Brecha promedio	0,065	-0,088	-0,321	0,063	-0,616	-0,437	-0,591	-0,095	-0,628	-0,998	-0,359	0,088	-1,551	-0,776	0,059	-0,518	-0,368	0,115	-0,419	-0,551	-0,410	0,252	-0,500	-0,911	-0,984	0,061	-1,509	-0,087	-0,028	-0,663	-0,252	0,173	-0,079	-0,554	-0,416	0,318	-0,609	-0,736	-0,703	0,255	-1,541	0,051
1.1 Brecha AC3 individual	0,160	-1,323	-0,518	0,065	-2,028	-0,758	-1,200	-0,020	-1,550	-1,462	-0,504	0,211	-2,144	-0,835	0,022	-1,023	-0,573	0,149	-0,905	-1,043	-0,849	0,383	-1,142	-1,970	-1,401	0,202	-2,146	-0,420	-0,455	-1,264	-0,370	0,251	-0,084	-1,189	-0,800	0,787	-1,606	-1,183	0,165	0,532	-2,047	0,032
1.2 Brecha AC3 conjunto	0,016	-1,140	-0,523	-0,010	-1,435	-0,833	-1,099	0,219	-1,873	-1,664	-0,480	0,168	-2,170	-1,221	0,025	-0,883	-0,561	0,157	-0,654	-0,990	-0,839	0,401	-1,505	-1,389	-1,431	0,205	-2,086	-0,189	-0,094	-1,221	-0,398	0,256	0,057	-1,183	-0,815	0,435	-1,739	-1,132	-1,126	0,531	-2,133	0,021
2.1 Brecha promedio (2010)	0,065	-0,576	-0,419	0,064	-0,472	-0,605	-0,490	0,176	-0,550	-0,947	-1,061	0,028	-1,507	-0,074	0,065	-0,576	-0,419	0,064	-0,472	-0,605	-0,490	0,176	-0,550	-0,947	-1,061	0,028	-1,507	-0,074	-0,180	-1,008	-0,560	0,051	-0,345	-1,291	-1,182	0,355	-1,896	-1,284	-1,258	0,359	-2,060	0,050
2.1 Brecha AC3 indiv. (2010)	0,044	-1,160	-0,656	0,045	-0,837	-1,127	-0,969	0,271	-1,654	-2,086	-1,473	0,151	-2,145	-0,394	0,044	-1,160	-0,656	0,045	-0,837	-1,127	-0,969	0,271	-1,654	-2,086	-1,473	0,151	-2,145	-0,394	-0,001	-1,499	-0,582	0,025	-0,227	-1,300	-1,211	0,169	-2,119	-1,277	-1,424	0,356	-2,130	-0,048
3.1 Brecha promedio (2015)	0,004	-0,765	-0,299	0,109	-0,170	-0,625	-0,549	0,211	-0,710	-0,787	-0,833	0,190	-1,527	0,038	0,004	-0,765	-0,299	0,109	-0,170	-0,625	-0,549	0,211	-0,710	-0,787	-0,833	0,190	-1,527	0,038	0,004	-0,765	-0,299	0,109	-0,170	-0,625	-0,549	0,211	-0,710	-0,787	-0,833	0,190	-1,527	0,038
3.1 Brecha AC3 indiv. (2015)	-0,166	-1,460	-0,471	0,153	-0,188	-1,161	-1,084	0,488	-1,717	-1,188	-0,739	0,418	-2,047	0,135	-0,166	-1,460	-0,471	0,153	-0,188	-1,161	-1,084	0,488	-1,717	-1,188	-0,739	0,418	-2,047	0,135	-0,166	-1,460	-0,471	0,153	-0,188	-1,161	-1,084	0,488	-1,717	-1,188	-0,739	0,418	-2,047	0,135

Fuente: elaboración propia



Las mejoras en lo financiero se ven explicadas por avances relevantes en el volumen de primas de seguros, una mejor rotación de acciones nacionales y una mayor cantidad de sucursales por adultos, aunque todas las brechas se mantienen en el plano negativo, encabezadas sostenidamente por un muy mal resultado en materia de crédito al sector privado. Como contracara, el deterioro de la brecha de desarrollo privado y comercial se debe sobre todo a la fuerte caída de las firmas PyME exportadoras (aun cuando se mejora en la proporción de firmas certificadas) y al agravamiento de la (in)eficiencia en el despacho aduanero. El crecimiento de la brecha negativa de transporte es causado por el marcado deterioro en la mortalidad por accidentes de tránsito y una sostenida baja calidad de infraestructura relacionada con el comercio y el transporte. En lo relativo a innovación, el agravamiento de la brecha se explica por un devenir desfavorable en casi todos los indicadores (todos en el plano negativo), con la sola excepción de la solicitud de patentes de residentes, indicador que experimentó apenas una leve mejoría. En energía, no pareciera haber un problema de acceso, sino que las brechas se explican por una limitada generación y consumo *per cápita* en todo el período.

Por último, en el caso de las TIC, más allá de la foto general de cierta estabilidad, hay un cambio de patrones que muestra cierto progreso. En 2010, la única brecha (muy) positiva era la de telefonía móvil, siendo además la única que exhibe un empeoramiento a lo largo de la década. En cambio, se observan mejoras en todos los indicadores vinculados al acceso a internet, específicamente a banda ancha (aunque se mantiene en el plano negativo) y la velocidad del servicio.

Pasando a lo que llamamos desarrollo institucional, se mantienen casi inalterados los muy malos resultados de seguridad (especialmente explicados por robos y asaltos), pero se registra un avance en materia de calidad institucional. Esto último se debe básicamente a mejoras en los indicadores de gobernanza, que de todas formas permanecen en terreno negativo. En cambio, tanto el índice de derechos humanos como el de democracia electoral se mantienen estables y en campo positivo durante toda la década.

Por último, el desarrollo sustentable exhibió importantes avances, compartiendo la mejor performance junto con los logros de educación (cuadro 3). Las mejoras se ven reflejadas en reducción de la emisión de CO2 y un recorte en la brecha negativa por variación del área boscosa.

Cuadro 3.
Evolución de dimensiones durante el período 2010-2019

Dimensión	Evolución
Pobreza y marginalidad	-0,0523
Desigualdad	-0,3552
Agua y saneamiento	-0,0221
Salud	0,0202
Educación	1,1661
Infraestructura de transporte	-0,468
Infraestructura energética	-0,1174
TICs	-0,0487
Innovación tecnológica	-0,257
Sistema financiero	0,3982
Desarrollo privado y comercial	-0,8529
Calidad institucional	0,1852
Seguridad ciudadana	0,049
Medioambiente	1,1728

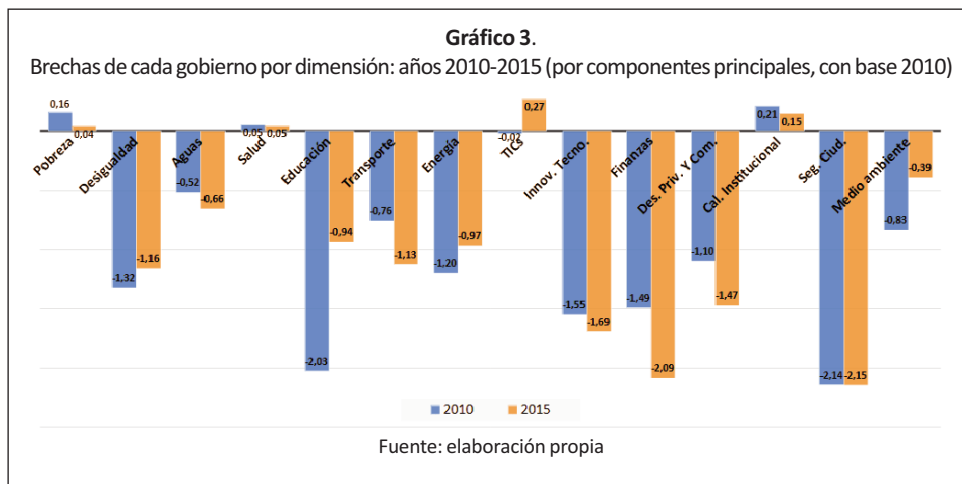
Fuente: elaboración propia

En resumen, además de las mejoras en el área de ambiente, vemos algunos progresos en materia de cobertura o inclusión educativa, de internet de banda ancha, de algunos indicadores sanitarios (como la mortalidad infantil) y, aunque todavía se mantengan en el plano negativo, de la gobernanza institucional y ciertas facetas financieras. Por el contrario, y de forma preocupante, se aprecia en esta década un agravamiento en términos de desigualdad y en la mayoría de los campos del desarrollo económico, todas áreas en las que se partía de brechas (muy) negativas, a las que tenemos que agregar la magra situación en seguridad.

En relación con otros trabajos previos, como los de Borensztein *et al.* (2014) y López, Niembro y Ramos (2013, 2014) observamos algunas divergencias. En buena parte, estas diferencias pueden explicarse porque algunas dimensiones se separaron de otras (desigualdad de pobreza y seguridad de calidad institucional) o porque fueron calculadas con diferentes indicadores, fuentes de información y, obviamente, algunos años distintos (más actualizados). No obstante, también se pueden encontrar coincidencias con aquellos estudios, como la mayor gravedad de las brechas negativas en el campo económico y de gobernanza y seguridad frente a las dimensiones sociales. El punto de partida más negativo en materia educativa a inicios de la década se asemeja más a los resultados negativos mostrados por López, Niembro y Ramos (2013, 2014), mientras que la brecha negativa en desarrollo privado y comercial se acerca más a los de Borensztein *et al.* (2014). En el caso del desarrollo ambiental, aquí partimos de niveles bastante negativos y recién nos aproximamos a los valores en torno a cero (brecha nula) de aquellos trabajos hacia el final del período de análisis.

Las brechas por período de gobierno

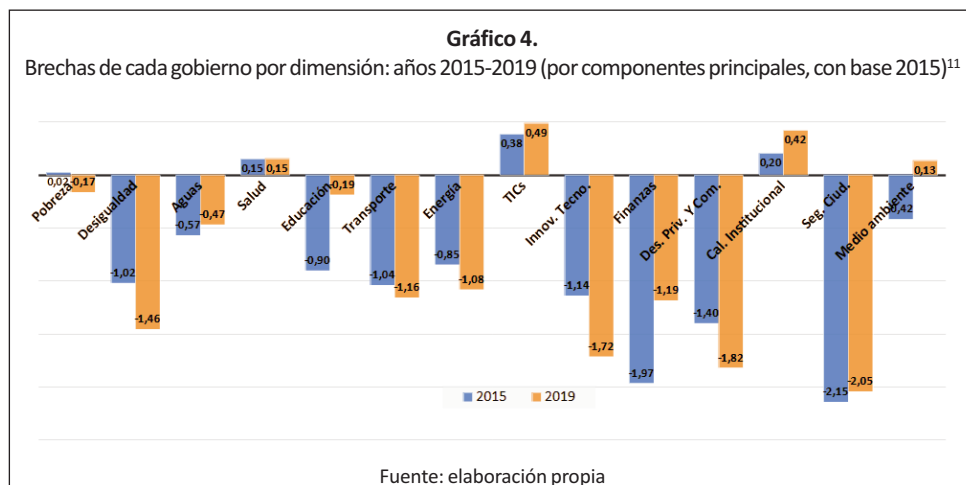
En este apartado se busca interpretar la evolución de las brechas dentro de cada período gubernamental, conforme a los ingresos (y punto de comparación internacional) que cada uno de los gobiernos recibió al comienzo de su mandato. Para esto, se toma como año base de PBI el inicio de cada gobierno (el punto 3 señalado en la metodología), en que nuevamente se obtienen las brechas sintéticas por ACP, pero en este caso con la información de cada año por separado (no de los tres en conjunto).



En primer lugar, en el gráfico 3 se puede apreciar el cambio en las brechas para el período 2010-2015. En el plano de las brechas positivas, solo se observa una mejora en TIC durante el período, partiendo en 2010 de un valor prácticamente nulo. En cambio, se da un deterioro en términos de pobreza (pasando de una brecha positiva a otra casi nula) y, en menor medida, de calidad institucional. Como contrapartida, entre las dimensiones sociales se aprecia un recorte significativo de la brecha negativa en educación (explicado mayormente por avances en inclusión o cobertura, como mencionamos) y otro más leve en desigualdad. Otro campo con progresos importantes en este período de gobierno, aun en el plano de las brechas negativas, es el ambiental.

En cambio, en cuatro de las cinco dimensiones económicas que arrancan el período con brechas negativas (ya nombramos la excepción de las TIC), estas se agravan en el quinquenio, principalmente en materia de desarrollo financiero, privado-comercial¹⁰ y transporte. Únicamente se aprecia una leve mejora (siempre en el plano negativo) en el campo de la energía.

¹⁰ Cabe mencionar que aquí solo se hace referencia a dos de los cuatro indicadores del área. Dada la carencia de información para 2015, decidimos quitar dos indicadores (PyME exportadoras y empresas certificadas), con el fin de hacer comparables ambos años, 2010 y 2019, con el año 2015.



Los resultados del período gubernamental siguiente (2015-2019) se reflejan en el gráfico 4 y las diferencias entre las evoluciones en ambos gobiernos se muestran en el cuadro 4. Dentro de las dimensiones sociales, la pobreza sigue con la misma tendencia previa de agravamiento y pasa de la brecha nula a otra ya negativa en 2019. No obstante, a diferencia del (leve recorte del) período anterior, la desigualdad se agrava notoriamente. Mientras que en educación se sostiene el proceso de mejora y achicamiento de la brecha negativa y algo similar ocurre en materia de ambiente, en que la brecha ya pasa levemente al lado positivo. En salud se aprecia una marcada estabilidad, a lo largo de los dos períodos, en una brecha levemente positiva, mientras que en agua y saneamiento se contraponen un leve deterioro en el primer gobierno con una leve mejora en el siguiente (pero siempre en terreno de brechas negativas).

Entre las dimensiones económicas, la principal continuidad entre gobiernos es el marcado deterioro del desarrollo privado y comercial y el mayor cambio de tendencia se da en el área financiera, que recorta su brecha negativa en el segundo período. En el sentido inverso y con cambios más acotados en los períodos, la

¹¹ Nótese que los resultados de este gráfico tienen valores levemente distintos al anterior, debido a que se ha modificado el año base.

brecha negativa de energía empeora en el último gobierno (y contrarresta la mejora anterior). En los campos restantes, aunque las tendencias se mantienen, las intensidades son diferentes: las mejoras en TIC se vuelven más acotadas, el deterioro en transporte es menor, mientras que se profundiza el agravamiento en ciencia, tecnología e innovación. Por último, en el plano institucional, a diferencia de la leve caída del primer período, en el segundo se observa una mejora en calidad y gobernanza.

Como se puede observar en el cuadro 4, en favor del primer período, son claros los contrastes en términos de desigualdad e infraestructura energética, y mejores relativamente los números en educación e innovación tecnológica. De modo inverso, con superioridad en el segundo período, la mayor diferencia pasa por el sistema financiero y también se aprecian resultados relativamente mejores en calidad institucional, seguridad y transporte. De esta forma, es posible observar cierta coherencia en los vaivenes de las brechas y los cambios de las políticas u orientaciones de cada gobierno, siendo ejemplos elocuentes los casos de desigualdad y finanzas.

Cuadro 4.
Evolución durante los períodos 2010-2015 y 2015-2019 (por componentes principales, con años base 2010 y 2015, respectivamente)

Dimensión	2010-2015	2015-2019
Pobreza y marginalidad	-0,1162	-0,1874
Desigualdad	0,1637	-0,4366
Agua y saneamiento	-0,1374	0,1022
Salud	-0,0096	0,0043
Educación	1,0908	0,7164
Infraestructura de transporte	-0,369	-0,1178
Infraestructura energética	0,2304	-0,2353
TIC	0,2915	0,105
Innovación tecnológica	-0,1445	-0,5755
Sistema financiero	-0,5945	0,7815
Desarrollo privado y comercial	-0,3761	-0,4213
Calidad institucional	-0,0607	0,2166
Seguridad ciudadana	-0,002	0,0991
Medioambiente	0,4413	0,5546

Fuente: elaboración propia

Discusión y reflexiones finales

Como ya han anticipado estudios previos para fines de los años 2000, alrededor del año 2010 la situación de la Argentina mostraba importantes déficits en diferentes dimensiones: desigualdad, educación, energía, innovación tecnológica, finanzas, seguridad ciudadana y medioambiente. En este contexto, en el período 2010-2015 tuvieron lugar retrocesos en al menos tres áreas: transporte y desarrollo privado y comercial, con leves aumentos de las brechas negativas, y un agravamiento más severo en cuanto al sistema financiero. Por otra parte, se pueden observar al menos tres áreas con ciertas mejoras: educación (principalmente por cobertura) y, en menor medida, TIC y medioambiente.

El período gubernamental que prosiguió (2015-2019) también presentó un panorama heterogéneo. Respecto a las dimensiones de peor evolución aparecen desigualdad, innovación tecnológica y desarrollo privado y comercial. En lo que hace a trayectorias positivas (de recorte de brechas negativas), tenemos nuevamente las áreas de educación, sistema financiero, que cambió su tendencia, y medioambiente, que también repite la buena la performance del período previo.

En favor del primer período, son claros los contrastes en términos de desigualdad e infraestructura energética y menor el retroceso relativo en innovación tecnológica, al comparar con el segundo gobierno. Esta última situación se aplica en el segundo subperíodo a la infraestructura de transporte, sumado a la mejora en sistema financiero y, en menor medida, calidad institucional. Varios de estos resultados son esperables en función de las distintas (en muchos aspectos opuestas) improntas y orientaciones de ambos períodos de gobierno.

Dicho esto, también es necesario tener cierta cautela al relacionar las políticas o acciones de cada gobierno y (el *timing* de) los resultados cosechados dentro de cada período gubernamental. En algunas áreas, de características más estructurales o que solo responden a cambios en el mediano y largo plazo, es probable que algunas intervenciones puedan dar frutos en futuros períodos y siempre y cuando se sostengan en el tiempo. En otros campos, con más rápida respuesta a políticas coyunturales o de corto plazo y sostenidas por determinadas alianzas político, económicas y sociales que atraviesan a cada gobierno, resulta más factible que se

puedan identificar modificaciones en pocos años. El caso del sistema financiero es un buen ejemplo de ello (Allami y Cibils, 2021).

Respecto a las dimensiones estructurales, un aspecto importante a tener en cuenta es el reparto de funciones o la injerencia relativa de los distintos niveles de gobierno (principalmente nacional y provincial) en las distintas áreas del desarrollo (Niembro, Dondo, Civitaresi, 2016). En este sentido, resulta interesante que, en aquellas dimensiones en las que las provincias tienen un papel preponderante, se aprecia una cierta estabilidad o inercia de los resultados del país como un todo (salud, seguridad o la dinámica de inclusión educativa con baja calidad), al margen de los cambios de orientación política del gobierno nacional. Esto muestra los acotados márgenes de acción que tiene este nivel en algunos campos del desarrollo (principalmente social) o el escaso impacto que ha tenido lo actuado en diferentes consejos federales.

Como vimos, los resultados de ambos gobiernos mostraron avances y retrocesos en distintas dimensiones, pero en términos generales se aprecia un avance tenue o de estabilidad en el comportamiento de algunas brechas (salvo las mayores mejoras en educación y medioambiente) y en muchas otras (generalmente del plano económico) un agravamiento de situaciones ya desfavorables en la comparativa internacional. Teniendo en cuenta estos resultados punta a punta, al igual que los vaivenes entre períodos de gobierno, podemos decir que se trata de una década mayormente desperdiciada en términos de desarrollo, con pocas excepciones que, de todos modos, contienen algunas contradicciones o contrapuntos en su interior (como la tensión entre inclusión y calidad educativa).

Al final de la década, el diagnóstico de las brechas para la Argentina nos permite identificar las siguientes áreas prioritarias para la intervención e inversión: desigualdad, sobre todo haciendo eje en los deciles inferiores de la pirámide de ingresos; transporte, enfocándose en las inversiones en líneas férreas, pero también en la calidad y seguridad vial; energía, centrándose en políticas que mejoren la generación y el consumo de electricidad; innovación tecnológica, apuntando a la mejora en las áreas científicas y técnicas; finanzas, alineando políticas e incentivos que conduzcan a un mayor crédito interno en la economía local; desarrollo privado y comercial, apuntalando la dinámica económica mediante el fomento de nuevas

empresas exportadoras y la eficiencia en el despacho aduanero y seguridad ciudadana, buscando la reducción de robos y asaltos.

También existen otras áreas en que el déficit o la brecha general no pareciera tan grave pero que requieren políticas más focalizadas en ciertos aspectos como, por ejemplo: políticas que enfrenten tanto la profundidad como la incidencia de la pobreza; espacios de mejora en lo que hace a facilidades sanitarias mejoradas y, en lo educativo, resta mucho trabajo por delante en los contenidos y la calidad del aprendizaje. Asimismo, podemos encontrar campos en los que la Argentina muestra resultados o brechas (levemente) satisfactorios, pero en los que también se pueden aplicar políticas puntuales para mejorar aún más el panorama. En salud, por citar un caso, hay mucho margen de mejora en la tasa de mortalidad materna. Por su parte, en TIC podría avanzarse en lo que hace al acceso a banda ancha; en calidad institucional, los puntajes en los indicadores de gobernanza muestran todavía amplias posibilidades de mejoras (calidad regulatoria y cumplimiento de reglas); por último, en lo que respecta a medioambiente, el énfasis en la protección de bosques y en el manejo del agua podrían dar continuidad a los avances de esta dimensión en la última década.

Como comentario general, podemos mencionar también que los problemas en las dimensiones deficitarias no siempre responden a carencia de recursos, sino que también presentan obstáculos en la forma en que se asignan o en los marcos regulatorios, los que sumados a cuestiones de arrastre, como los de naturaleza financiera, llevan a un panorama con importantes dificultades. Otra cuestión relevante, en esta realidad compleja, es entender cómo y en qué medida se interconectan las diferentes dimensiones y brechas. Como bien señalan López, Niembro y Ramos (2013: 237), “de la identificación de prioridades de acción no surgen inmediatamente prioridades de inversión, y estas últimas solo emergerán de la adopción de estrategias articuladas que permitan definir montos, fuentes y aplicación de recursos en función de análisis sistemáticos e integrales”. Profundizar en dichas relaciones es un punto interesante para futuros trabajos.

En suma, los resultados y la evolución mostrados en este trabajo dan cuenta de un país en una situación complicada o crítica al cierre de la década, previo a la irrupción de la pandemia, la que es probable que haya agravado incluso algunas

áreas. Esta crítica situación es el reflejo de muchas y sostenidas brechas negativas y, además, un devenir que implicó tanto avances como retrocesos (en ocasiones pendulares), que en última instancia desembocan en un alto grado de insatisfacción para buena parte de la población, lo que pudo verse reflejado en los últimos comicios nacionales.

En la introducción de este trabajo nos preguntábamos si podíamos trazar un paralelo entre el pobre comportamiento de la macroeconomía y lo acontecido en otros campos del desarrollo en la década analizada. La película nos muestra que, efectivamente, los magros resultados de la macroeconomía también tuvieron su correlato en términos de (falta de) desarrollo. Es dable suponer también que, en algunas dimensiones, como en el sostenidamente declinante desarrollo privado y comercial, haya habido una relación directa (en un sentido o en otro) con la mala performance en lo macro.

La situación del país, dijimos, exhibe serias dificultades. Tan cierto como eso es que la Argentina aún conserva diferentes activos y dimensiones con fortalezas, los que junto con oportunidades no menospreciables del contexto actual hacen que el país tenga todavía perspectivas de progreso. Aprovechar estas oportunidades, nuevamente, dependerá en gran medida de las políticas que se desarrollen en los próximos años.

Consideramos que este estudio, con sus ventajas y también sus limitaciones, puede emplearse como un insumo sobre el cual establecer estrategias y prioridades de acción y brindar elementos al debate actual, debate en el que es imperativo incorporar análisis lo más amplios y complejos posibles. Naturalmente, para la definición de medidas o acciones específicas en cada área se requiere de estudios pormenorizados, pero al menos aquí se pueden encontrar algunas pistas sobre cuáles serían algunas de las dimensiones a revisar.

Bibliografía

- Acevedo, M. C.; Borensztein, E. y Lennon, J. (2019). *Development Gaps: Methodological Innovations and Inclusion of Private Sector Indicators*. Inter-American Development Bank (IDB).
- Albrieu, R. y Fanelli, J. M. (2008). “Diagnóstico de crecimiento para la Argentina desde una perspectiva regional”. En Fanelli, J. M. (ed.), *Diagnóstico de crecimiento para el Mercosur: la dimensión regional y la competitividad*. Montevideo: Red Mercosur de Investigaciones Económicas.
- Allami, C. y Cibils, A. (2021). “La evolución del sector bancario durante el gobierno de Cambiemos”. *Realidad Económica*, vol. 51, n° 338, 37-58.
- Amar, A. y Álvarez, V. (2023). *Las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Chaco: actualización y revisión*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Borensztein, E.; Miller, S.; Sánchez, G. y Valenzuela, P. (2014). *Development Diagnostics for the Southern Cone*. Inter-American Development Bank (IDB).
- Castro, L.; Rozemberg, R. y Lotitto, E. (2014). *Diagnóstico de crecimiento con equidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Chena, P. (2009). “Heterogeneidad estructural y distribución del ingreso: una aproximación teórica a esta relación desde diferentes teorías económicas”. Presentado en el *IX Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET) y Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Argentina
- Chisari, O. E.; Corso, E. A.; Fanelli, J. M. y Romero, C. A. (2007). *Growth Diagnostics for Argentina*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Cimoli, M. (ed.) (2005). *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012). *Middle-income countries: a structural gap approach*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- ____ (2016a). *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- ____ (2016b). *El enfoque de brechas estructurales de desarrollo y los objetivos de desarrollo sostenible aplicados al análisis de las provincias argentinas: documento metodológico*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- ____ (2017). *Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Chaco*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- ____ (2018a). *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- ____ (2018b). *Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Formosa*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- ____ (2019). *Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Buenos Aires*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- ____ (2020). *América Latina y el Caribe ante la pandemia de covid-19: efectos económicos y sociales*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Gaudin, Y. y Noguez, R. (2020). *Brechas estructurales en América Latina y el Caribe. Una perspectiva conceptual-metodológica*. Santiago de Chile: CEPAL/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
- Gay, A. (2022). *Diagnóstico del crecimiento en Argentina*. Córdoba, Argentina: UNC. Disponible en: https://www.eco.unc.edu.ar/files/ief/workshops/Presentaci%C3%B3n_2022/Gay_Diagno%CC%81stico_del_crecimiento_ARG.pdf.
- 80
- Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (eds.) (2016). *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*. Buenos Aires: Debate.
- Gujarati, D. (2013). *Econometría*. México, DF: McGraw-Hill.
- Hausmann, R.; Rodrik, D. y Velasco, A. (2005). *Growth diagnostics*. Estados Unidos: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

- Kaiser, H. F. (1960). "The application of electronic computers to factor analysis". *Educational and Psychological Measurement*, vol. 20, 141-51.
- Kaldewei, C. (2016). *Las brechas estructurales en los países de renta media: Consideraciones para un diagnóstico a nivel de país*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Kulfas, M. y Zack G. (2018). *Pensar la economía argentina. Por una macroeconomía compatible con el desarrollo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Levy Yeyati, E. (2015). *Porvenir: caminos al desarrollo argentino*. Buenos Aires: Sudamericana.
- López, A.; Niembro, A. y Ramos, D. (2013). *Diagnóstico de desarrollo para Argentina*. Argentina: Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT).
- ____ (2014). "Diagnóstico de (brechas de) desarrollo para Argentina: en estado crítico a fines de los 2000". *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, vol. 13, 9-26.
- Niembro, A. (2015). Las brechas territoriales del desarrollo argentino: un balance (crítico) de los años 2000. *Desarrollo Económico*, vol. 55, n° 215, 21-47.
- Niembro, A. y Sarmiento, J. (2021). "Regional development gaps in Argentina: A multidimensional approach to identify the location of policy priorities". *Regional Science Policy & Practice*, vol. 13, n° 4, 1297-1327.
- Niembro, A.; Dondo, M. y Civitaresi, H. M. (2016). "La manifestación territorial de las desigualdades socioeconómicas en Argentina: del diagnóstico a las políticas públicas". *Población & Sociedad*, vol. 23, n° 1, 79-123.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2019). *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*. París: OCDE.

- Pardo Beltrán, E. (2014). *Diagnóstico del desarrollo en países de renta media a partir de las brechas estructurales: el caso de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Sánchez, G. y Butler, I. (2008). *Competitiveness and Growth in Argentina: Appropriability, Misallocation or Disengagement?* Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Santarcángelo, J. y Padín, J. M. (2022). “Endeudamiento en Argentina: crisis, factores estructurales y condicionantes de largo plazo (2001-2021)”. *Realidad Económica*, vol. 52, n° 351, 33-60.
- Schorr, M. (ed.) (2018). *Entre la década ganada y la década perdida. La argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Stiglitz, J.; Sen, A. y Fitoussi, J. P. (2009). *The measurement of economic performance and social progress revisited: reflections and overview*. París: OFCE/ Centre de recherches internationales de Sciences Po (CERI).
- Tezanos Vázquez, S. (2012). *Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: Una aplicación al análisis de la distribución de la asistencia oficial para el desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Wainer, A. (2019). “¿Desarrollismo o neoliberalismo? Una economía política del macrismo”. *Realidad Económica*, vol. 48, n° 324, 33-68.
- ____ (2021). “Una nueva ‘década perdida’ en la Argentina y su crónica crisis en el balance de pagos”. *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 7, n° 14, 53-79.



 **realidad
económica**

Nº 369 • AÑO 55

1 de enero al 15 de febrero de 2025

ISSN 0325-1926

Páginas 83 a 108

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, EXTRACTIVISMO Y TERRITORIO

Desigualdad y explotación de la naturaleza en la Argentina*

Fernando González Cantero**

* El presente artículo fue elaborado como resultado de la estancia de investigación financiada por el Centro María Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales (CALAS), habiendo participado en el Laboratorio de Conocimiento "Confrontando las desigualdades en América Latina: Perspectivas sobre riqueza y poder".

** Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y doctor en Geografía (UBA). Investigador asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) por el Programa de Estudios Regionales y Territoriales (PERT) del Instituto de Geografía "Romualdo Ardissonne" de la UBA, Puán 480 (C1406CQJ), piso 4, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, gonzalezjosefer@gmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: enero de 2024

ACEPTACIÓN: noviembre de 2024



Resumen

La desigualdad es hoy una preocupación social de primer nivel. Por ello, el quehacer científico produjo numerosos debates teóricos y metodológicos para profundizar la mirada sobre la reproducción de las desigualdades. Uno de ellos es el giro desde un enfoque centrado en los ingresos hacia uno que visualice las riquezas, es decir, el patrimonio. Dentro de esta perspectiva, se visualiza la tierra, y en general los recursos naturales, como un activo similar a otros bienes, olvidando su carácter de generadores de ingresos extraordinarios (renta de la tierra). El propósito general de este trabajo es analizar la vinculación entre desigualdad y explotación de la naturaleza desde la óptica de la renta de la tierra. De esta manera creemos aportar a los estudios sobre desigualdad y su vinculación con el denominado extractivismo. Afirmamos que los recursos naturales no solo son bienes que acumulan riquezas, sino que generan rentas extraordinarias (mayores ingresos). Nuestras conclusiones muestran que los modos de desarrollo basados en la explotación de la naturaleza, si bien pueden morigerar la desigualdad de ingresos, conllevan una mayor desigualdad de riquezas.

Palabras clave: Desigualdad – Naturaleza – Renta de la tierra – Poder

Abstract

Inequality and the Exploitation of Nature in Argentina

Inequality is currently a major social concern. As a result, scientific inquiry has generated numerous theoretical and methodological debates to deepen the understanding of how inequalities are reproduced. One such shift is the move from an income-centered approach to one that focuses on wealth, that is, assets. Within this perspective, land—and natural resources in general—are viewed as assets similar to other goods, overlooking their role as generators of extraordinary income (land rent). The general purpose of this paper is to analyze the connection between inequality and the exploitation of nature from the standpoint of land rent. In doing so, we aim to contribute to studies on inequality and its link to so-called extractivism. We argue that natural resources are not only assets that accumulate wealth but also generate extraordinary rents (higher income). Our conclusions show that development models based on the exploitation of nature, while potentially mitigating income inequality, lead to greater wealth inequality.

Keywords: Inequality – Nature – Land Rent – Power

Introducción

La desigualdad a nivel global –en su aspecto económico– asume hoy niveles contrastantes, con una alta desigualdad de ingresos, pero una mayor inequidad de riquezas. Según el último informe del Laboratorio Mundial sobre Desigualdad, “el 50% más pobre del mundo captura una parte muy pequeña de los ingresos mundiales, solo el 8% [...]. El 10% superior global gana el 52% del total” (Chancel *et al.*, 2022: 27). Pero en términos de riquezas, la situación es peor, dado que “el 50% inferior global posee menos del 1% de la riqueza total y el 10% superior global casi el 82% de la misma” (*idem*). Latinoamérica reafirma su condición de región más desigual del mundo. El 50% más pobre de Latinoamérica se apropia solamente del 1% de la riqueza, mientras que el 10% superior lo hace con el 77% de esta (*idem*).

Esta situación llevó a un giro en las perspectivas sobre la cuestión, que pasó a poner el foco en las riquezas en lugar de los ingresos. La propia Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) afirmó que “la desigualdad siempre se ha visto desde la perspectiva de la pobreza, pero hay que verla desde la riqueza”, sostuvo en una entrevista la secretaria ejecutiva de CEPAL, Alicia Barcena.¹

En este artículo, que se trata de un trabajo exploratorio (con alcances empíricos limitados) sobre la temática, buscamos ahondar en una perspectiva que creemos importante profundizar: el vínculo entre desigualdad económica y explotación de la naturaleza. Si bien emergieron análisis sobre desigualdades ambientales (centrados en el impacto ambiental y el despojo), buscamos analizar aquí el lugar que tienen las actividades económicas basadas en la extracción, explotación y

¹ Fariza, I. (6/2/2020). “América Latina ha perdido el tren de la política industrial y la innovación”. Entrevista a Alicia Barcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL. El País. Disponible en: https://elpais.com/economia/2020/02/05/actualidad/1580921046_527634.html.

transformación de la naturaleza dentro de las propias desigualdades de riqueza y de ingreso.

Partiendo de lo que afirman diversos estudios sobre la desigualdad, poner la mirada sobre las riquezas implica prestar atención a diferentes formas de acumulación, tanto de activos financieros (acciones y participaciones en sociedades, fondos de pensión, entre otras) como no financieros (bienes inmobiliarios, máquinas, patentes y recursos naturales). Sin embargo, buscamos poner de relieve que en particular algunos de estos activos, los recursos naturales, tienen una doble relevancia. No solo generan desigualdad por su valor en tanto bienes, sino que son generadores de rentas extraordinarias.

Por otro lado, en muchas ocasiones, la problemática de la explotación de la naturaleza ha sido abordada desde lo que se ha dado en llamar “la(s) teoría(s) del extractivismo”, pero mayormente esta literatura no ha entrado en diálogo con la cuestión de la desigualdad. Creemos que mirar el “extractivismo” desde la óptica de la(s) teoría(s) de la renta de la tierra puede vincular ambos universos de conocimiento y es ese el objetivo general de este trabajo.

Como objetivo específico, en cambio, nos proponemos analizar la especificidad que adquiere la explotación de la naturaleza en la generación de desigualdades económicas. Para cumplir este objetivo, nos basamos en el caso argentino durante el periodo del 2003 al 2022, utilizando fuentes secundarias (principalmente estadísticas) necesarias para la comprensión de la cuestión. Creemos que esto es central para analizar las estrategias que los diferentes actores sociales llevan a cabo en la disputa por los beneficios y perjuicios de la explotación de la naturaleza.

Comenzaremos con un apartado en el que haremos un breve estado de la cuestión sobre la desigualdad y sobre las vinculaciones con la explotación de la naturaleza. Ello nos lleva a un segundo capítulo en el que postularemos la necesidad de ahondar teórica y metodológicamente en la relación anteriormente establecida a través de la “teoría de la renta de la tierra”. Luego indagaremos en el caso de la Argentina a partir del análisis de distintos indicadores económicos.

Esta propuesta pretende avanzar en el conocimiento dentro del campo específico de las desigualdades y del extractivismo o neoextractivismo. Así, buscamos responder el siguiente interrogante, tantas veces indagado en la literatura, ¿los modelos de desarrollo basados en la explotación de recursos naturales logran reducir las desigualdades?

Antecedentes

Pensamos en la desigualdad como una de las problemáticas más importantes de nuestro tiempo, coincidiendo con Thomas Piketty, quien sostiene que “el aumento de las desigualdades es, junto con el calentamiento global, uno de los principales retos a los que se enfrenta el planeta a comienzos del siglo XXI” (2019: 784). Fue justamente la publicación de su libro *El Capital en el Siglo XXI* (2014) la que generó una renovación y dio nuevo impulso a las discusiones sobre la desigualdad.

No obstante, las indagaciones sobre la desigualdad en las ciencias sociales se pueden remontar a los debates de la economía clásica, en los que el interés estaba puesto en la distribución funcional del ingreso (distribución según la función de producción), o mejor dicho entre las clases que lo disputan. Como sostenía Adam Smith (1996: 341), “el producto anual de la tierra y el trabajo de cualquier país [...] se divide en tres partes: la renta de la tierra, los salarios del trabajo y los beneficios del capital”.

Sin embargo, la literatura actual refiere como raíz de las recientes preocupaciones igualitaristas la hipótesis de Simón Kuznets, quien afirmó que la desigualdad era esperable y necesaria: “las oscilaciones en la desigualdad de ingresos deben verse como parte de un proceso de crecimiento económico correcto” (1955: 21). Según este autor, la desigualdad crece por transferencia de capital de la agricultura a la industria, que primero requiere más inversiones en capital constante y menos en fuerza de trabajo. No obstante, pese a las décadas de crecimiento, la desigualdad aumentó.

Es así que, como plantea Milanović (2017: 16), la hipótesis de Kuznets es hoy insuficiente “debido a que no sirve para explicar un nuevo fenómeno que ha

ocurrido en los Estados Unidos y otros países ricos: la desigualdad del ingreso [...] ha empezado a aumentar en los últimos tiempos”. Basándonos en los argumentos de estos autores sostenemos que la humanidad atraviesa un periodo en el que queda atrás la reducción de las desigualdades que tuvo lugar entre 1914 y las décadas de 1950 y 1960 (Piketty, 2019). Dicho periodo estuvo atravesado por las dos guerras mundiales, la revolución bolchevique de 1917, la crisis de 1929 y la descolonización del Sur Global. En cambio, en las últimas décadas, la situación vuelve a acercarse a nivel global a los valores de principios de siglo XX.

Ello coincide con la puesta en marcha de políticas de corte neoliberal, que fueron el punto de quiebre de la estructura social vigente hasta ese momento, pasando de un patrón de acumulación basado en la actividad industrial a otro asentado en las finanzas y, en lo que nos interesa en este artículo, en las actividades primarias. Lo mismo afirman para el caso argentino Cantamutto, Schorr y Wainer (2024: 43), entre otros.

Ello es lo que se desprende del último informe del Laboratorio Mundial sobre Desigualdad. En él leemos que a nivel mundial el 50% más pobre captura el 8% de los ingresos, mientras el 10% superior se apropia del 52%. En las riquezas hay más desigualdad, el 50% más pobre posee menos del 1% de la riqueza total, mientras que el 10% más rico casi el 82%. Latinoamérica es aún peor: el 50% más pobre obtiene el 1% de la riqueza mientras que el 10% superior se queda con el 77%. Pero el dato significativo es que, de estos últimos, el 1% más rico se queda con el 46% (Chancel *et al.*, 2022).

Esta manera de analizar la desigualdad es parte de los debates teórico-metodológicos que han promovido diversos investigadores, quienes afirman que la tendencia cada vez más creciente de disparidad no se explica en los ingresos sino en la riqueza (rentas inmobiliarias, activos financieros, patentes etc.). Detrás de este cambio de perspectiva, se encuentra la concepción de capitalismo patrimonial de Piketty. Según el autor, “la tasa de crecimiento del capital supera de modo constante la tasa de crecimiento de la producción y del ingreso” (2014: 15). De esta manera, “basta, pues, que los herederos ahorren una parte limitada de los ingresos de su capital, para que este último aumente más rápido que la economía en su conjunto” (*ibid.*: 42).

En este sentido, nos debemos hacer la pregunta sobre ¿qué son el patrimonio, la riqueza o el capital en esta perspectiva y qué lugar ocupa en ellos la naturaleza? Al respecto, Piketty es clarificador. Sostiene que “utilizaremos las palabras ‘capital’ y ‘riqueza’ (o ‘patrimonio’) de manera intercambiable, a manera de sinónimos perfectos” (*ibid.*: 61). De esta manera, incluye dentro de un mismo concepto/término las formas de riqueza producidas por el ser humano (edificios, máquinas, equipos, etc.) y la tierra o los recursos naturales, que no son producto del trabajo humano.² Llama la atención en este análisis la ausencia de reflexión sobre el carácter dual de los recursos naturales. Nos referimos a que estos no solo son “riquezas” en el sentido que plantea Piketty, sino que son medios de producción no producidos y como tal generadores de ingresos extraordinarios para sus propietarios.

Pero ¿por qué estudiar la vinculación entre desigualdad y explotación de la naturaleza desde la teoría de la renta de la tierra? Creemos, en primer lugar, que como afirma Guillermo Foladori, “la teoría de la renta capitalista del suelo es un instrumento inigualable de análisis de la dinámica de explotación y uso del espacio por el capital” (2013: 145). En un segundo plano, nos permite realizar un aporte en el camino de lo que marcan Andreucci *et al.* (2017: 28) al resaltar “la importancia subestimada de la renta” en los análisis de la ecología política. Por último, es otro de los elementos clave que el marxismo puede aportar al análisis de la relación sociedad-naturaleza (González, 2021). Pero para esclarecer este camino debemos primero dar cuenta de los debates que se han promovido en torno a esta noción.

El debate clásico sobre la renta

Como bien se ha abordado en múltiples trabajos sobre el tema (Manrique Diaz, 2002; Iñigo Carrera, 2017), los debates clásicos sobre la renta tienen su origen en los aportes del pensamiento económico clásico. En estos trabajos ya se hablaba de la renta de la tierra y su vinculación con la distribución del ingreso entre las tres

² Para Piketty la tierra sería riqueza pero no capital y por ello sostiene que “se plantean problemas respecto de los recursos naturales [...] cuyo valor puro resulta a menudo complejo de distinguir del de las inversiones que permitieron descubrir los yacimientos y explotarlos”. Por lo cual Piketty incluye “todas esas formas de riqueza en el capital” (2014: 62). En definitiva, en la noción que postula el autor, “capital” es la suma de los activos no financieros (dentro de ellos, los recursos naturales) y los activos financieros.

clases fundamentales de la sociedad capitalista (capitalistas, trabajadores y terratenientes). Como sostenía Adam Smith: “la renta de la tierra, los salarios del trabajo y los beneficios del capital constituyen el ingreso de [...] las tres grandes clases fundamentales y constitutivas de toda sociedad civilizada” (Smith, 1996: 341).

Por otro lado, para los debates que buscamos abordar en este trabajo, ya Smith sostuvo que la renta era “el producto de las fuerzas de la naturaleza”, en la que “después de deducir o compensar todo que puede considerarse el trabajo de las personas, lo que queda es la labor de la naturaleza” (*ibid.*: 465). Esta afirmación marca la importancia que tienen dentro del pensamiento económico las condiciones naturales. Pero fue David Ricardo el que perfeccionó esta teoría elaborando una sobre las diferencias en las rentas agrarias. Ricardo define la renta como “aquella parte del producto de la tierra que se paga al terrateniente por el uso de las energías originarias e indestructibles del suelo” (Ricardo, 1973 [1817]: 69). Este pago genera un ingreso extraordinario para quienes monopolizan las tierras de mayor calidad, ya que conforme crecen las necesidades de cultivo (agrícola) comienzan a tener que cultivarse tierras de menor calidad (fertilidad). Lo mismo para el caso de la renta minera (*ibid.*: 87-88). Así, nace la idea de la renta diferencial junto a un elemento clave para su comprensión: el carácter irreproducible de un bien (ya sea por sus condiciones naturales únicas o por su localización).

Posteriormente Karl Marx realizó aportes que creemos importantes para pensar el fenómeno de la renta de la tierra dentro de la sociedad capitalista y el que nos permite profundizar la idea de que las disputas por la renta de la tierra son parte integral de la lucha de clases, como sostienen Andreucci *et al.* (2017).

90

Tal vez sea la propia definición de Marx sobre la renta la que nos lleva a pensar su centralidad en el tema que analizamos: “se denomina renta de la tierra a la suma de dinero que se abona por tierra cultivable, terreno para construcciones, minas, pesquerías, bosques, entre otros. [...] Por lo tanto, la renta del suelo es la forma en la cual se realiza económicamente la propiedad de la tierra” (Marx, 2009: 796).

Por esto, Marx sostiene que la renta “emana de una fuerza natural monopolizable que, como la caída de agua, solo se halla a disposición de quienes a su vez dispongan de determinadas porciones del planeta” y que la misma “no puede ser producida mediante determinado desembolso de capital” (*ibid.*: 829). Es monopolizable dado que los productores que posean dichas fuerzas naturales excluyen “del empleo de esta fuerza natural a la parte que no las posee”. Y por último, esta fuerza natural constituye una condición para elevar la fuerza productiva del capital invertido que no puede lograrse mediante el proceso de producción del propio capital (*ibid.*: 830). Así, la naturaleza adquiere un rol central en la generación de riqueza, no porque ella la genere, sino porque permite una mayor productividad del trabajo, verdadero generador de valor.

Al respecto se han realizado múltiples aportes a este debate. Entre los más actuales nos interesa el realizado por Juan Iñigo Carrera (2017) que plantea una perspectiva global de la circulación de la renta (basada en la concepción de la unidad mundial de la acumulación de capital), como parte de la plusvalía. Es decir, que la renta no queda necesariamente en manos de los propietarios de cada parcela de tierra, sino que se disputa globalmente, mediante múltiples formas (tipo de cambio, impuestos, precios internacionales, etc.). Ello nos permite pensar en cursos de apropiación primaria y secundaria de la renta. Al mismo tiempo este autor ha permitido avanzar hacia una metodología de cálculo de la renta como plusvalía (*ibid.*: 2006).

Esta perspectiva de la renta de la tierra, como sostienen Andreucci *et al.* “abre un terreno de tensiones entre clases e intraclases y formas cada vez más intensas de conflicto socioecológico que se desarrollan sobre los derechos y regímenes de propiedad [...] y la participación del plusvalor que se distribuye en forma de renta” (2017, 37-38; traducción propia). Es a ello a lo que los autores se refieren al postular la noción de “lucha de clases por la renta”, en que el Estado desempeña un importante rol de regulación, por un lado, estableciendo derechos de propiedad y, por otro, propiciando la distribución de la renta que intercepta. Ello, junto con la financiarización acelerada de los rendimientos basados en rentas, es un proceso central en la producción y reproducción de las desigualdades que tanto han crecido en las últimas décadas (Andreucci *et al.*, 2017; Piketty, 2014).

Mientras tanto en el terreno de la ecología política pareciera existir cierta renuencia a pensar el fenómeno del extractivismo en estos términos. Incluso cuando se reconoce la importancia teórica del debate, se afirma que el análisis desde esa perspectiva es parte del problema. Así, Gudynas afirma que “para atacar estos problemas en los extractivismos y otras expresiones del desarrollo contemporáneo, las alternativas reales no están en administrar excedentes, sino en anularlos” (2019: 52). Esto se deriva de planteos centrados en el decrecimiento, que plantean “cambiar la lógica del desarrollo [...] cuyo horizonte futuro será de una economía de estado estacionario” (Gudynas, 2011: 395). Mientras tanto, y en consonancia con estas posturas, cuando se analiza la relación entre desigualdad y explotación de la naturaleza se echa mano al arsenal teórico de la “teoría de la enfermedad holandesa”, la “maldición de los recursos” (Schuldt y Acosta, 2009) o “de la abundancia” (Acosta, 2009). Según esta última, “la gran disponibilidad de recursos naturales [...] tiende a distorsionar la estructura económica y la asignación de los factores productivos del país; redistribuye regresivamente el ingreso nacional y concentra la riqueza en pocas manos” (*ibid.*: 22).

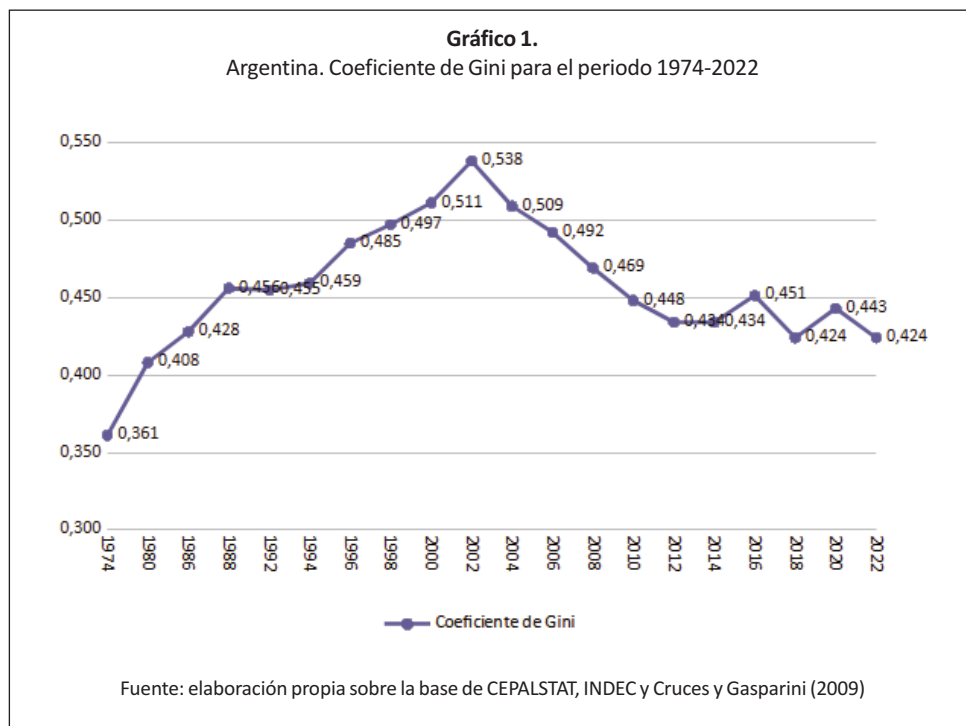
Partiendo de este análisis, veremos cómo se relacionan el aumento de la desigualdad de riquezas y la apropiación de rentas basadas en la explotación de la naturaleza en la Argentina.

Desigualdad y explotación de la naturaleza en la Argentina

Como hemos analizado en trabajos previos (Manzanal y González, 2020), la desigualdad en la Argentina tiene sus particularidades históricas propias. El recorrido ascendente de casi medio siglo del coeficiente de Gini nos permite visualizar de manera más simplificada la tendencia de largo plazo en la desigualdad de ingresos.

92

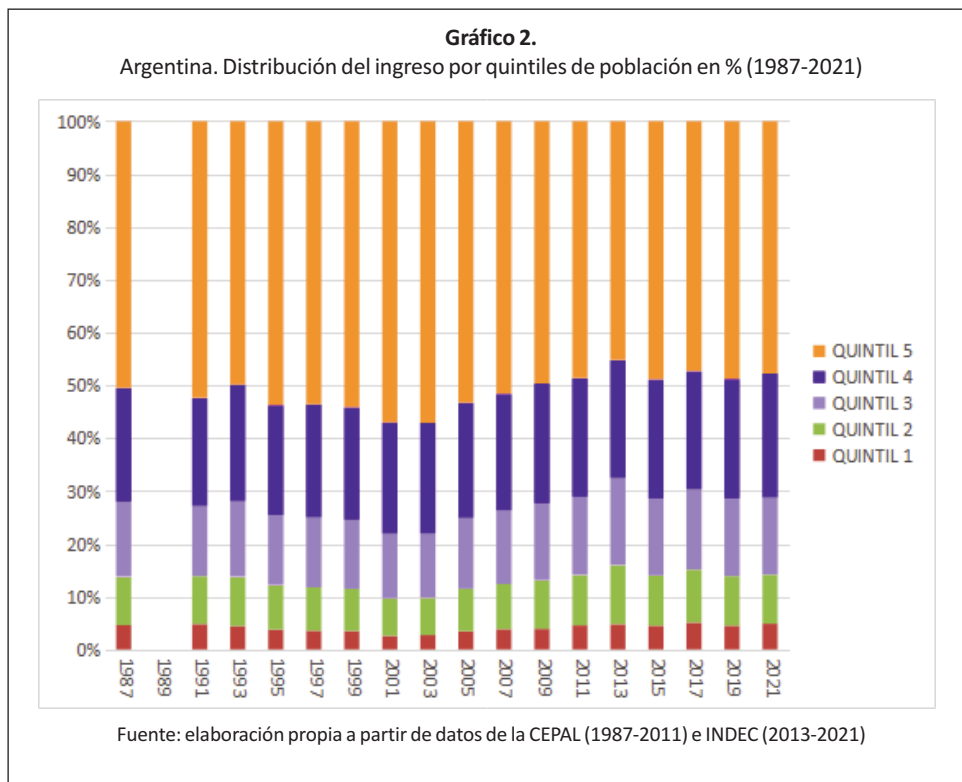
Como podemos ver en el gráfico 1, si bien la Argentina gozaba de una desigualdad de ingresos moderada (0,36 en 1974), luego del periodo inaugurado por la última dictadura militar (1976-1983) se inicia un ascenso del fenómeno, que nunca vuelve a valores previos, lo que refuerza la idea de un punto de quiebre en torno a esos años, como hemos afirmado previamente. “El aumento de la desigualdad en Argentina es elevado para los estándares internacionales” y es muestra de un acercamiento “hacia niveles más cercanos al promedio latinoamericano” (Cruces



y Gasparini, 2009: 402). Esto contradice la idea históricamente arraigada de la Argentina como país de amplios sectores medios y con niveles de igualdad elevados.

Si analizamos la distribución del ingreso por quintiles de población, podremos complementar la información anterior. Como se ve en el gráfico 2, los valores correspondientes a los diferentes quintiles de población muestran aproximadamente los mismos valores al inicio y al final de la serie. Los quintiles extremos (1 y 5) mantienen casi sin modificaciones su participación en el ingreso por más de tres décadas en las que hay información disponible. Es decir, no hubo una redistribución efectiva y duradera del ingreso en beneficio de los más desfavorecidos.

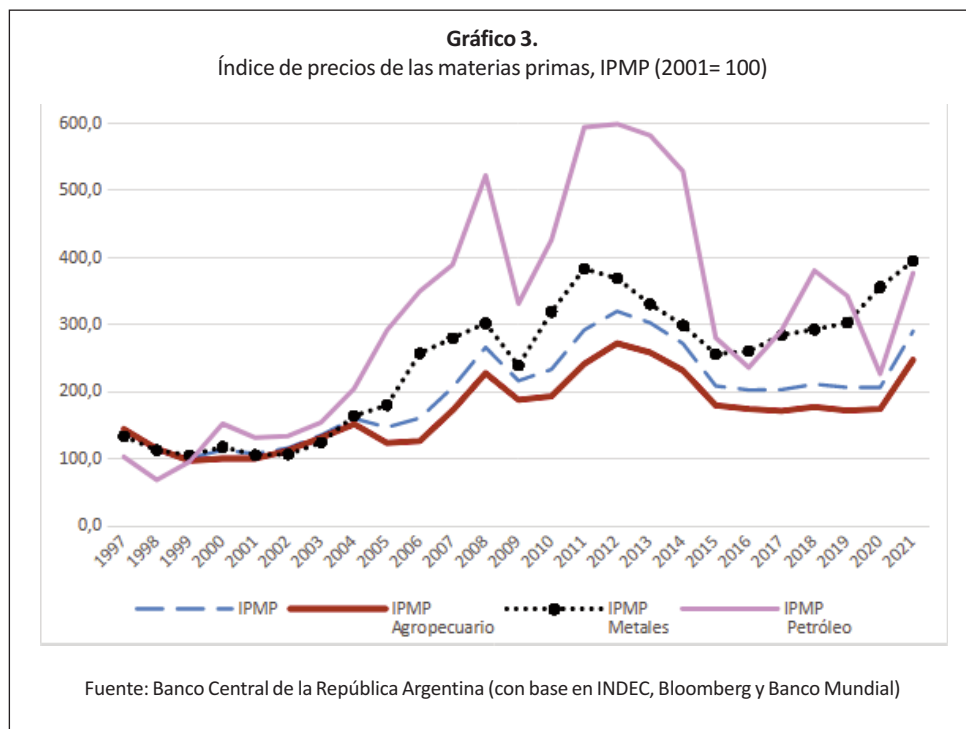
Agrupando los quintiles de a pares (Q1+Q2 y Q4+Q5) vemos que la diferencia entre los años iniciales y finales de la serie tampoco varía en grandes dimensiones.



Tanto en 1987 como en 2021 el 40% más pobre se apropia del 14% del ingreso, mientras que el 40% más rico lo hace con el 71%. Es decir, en treinta y cuatro años los valores para esos quintiles agrupados siguen siendo los mismos.

94

Pese a ello, sí se puede distinguir en ambos gráficos un periodo en el que se registró un leve descenso de la desigualdad de ingresos. Nos referimos al periodo que va entre 2003 y 2013, en el que ambos indicadores muestran una tendencia (moderada) hacia una mejor distribución (registrada en todos los países de la región). Esto nos lleva a preguntarnos en primer lugar: ¿a qué fenómeno económico está relacionada dicha tendencia? Y en segundo: ¿qué fue lo que impidió la estabilización de esa tendencia igualitaria?



Por un lado, podemos relacionar esta tendencia con el superciclo de materias primas que se inició cerca del cambio de siglo. Como se puede ver en el gráfico 3, el periodo de mayor valor del índice de precios de materias primas (IPMP) se corresponde con el del leve descenso de la desigualdad de ingresos. Pese a ello, ante el descenso de esos precios, la tendencia igualadora desaparece.

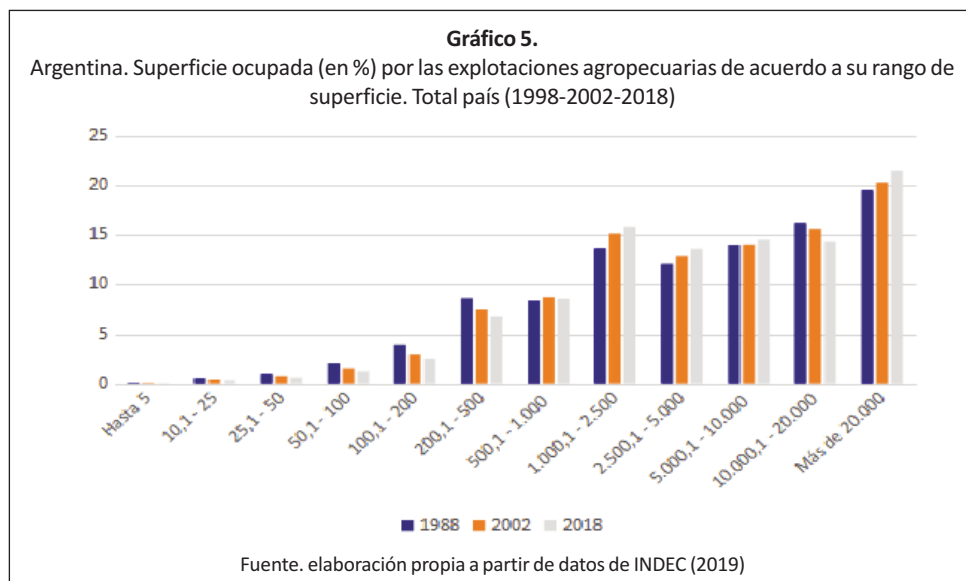
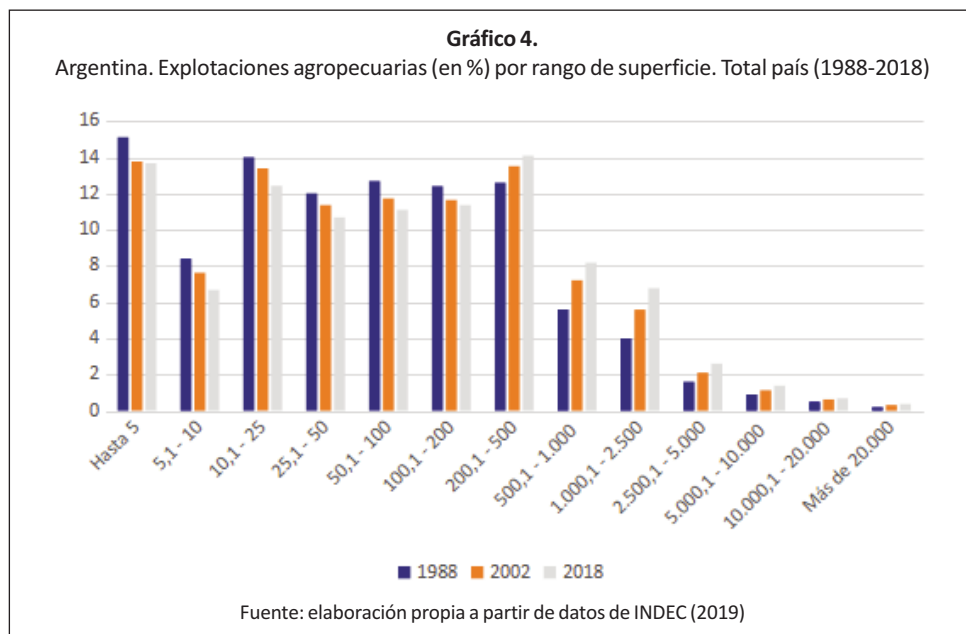
Ello nos lleva a la segunda pregunta, para lo cual podemos referirnos al planteo realizado por Acosta y Cajas Guijarro (2021: 402), quienes sostienen que hay que analizar las limitaciones en el descenso de la desigualdad desde el vínculo que se establece entre desigualdades coyunturales y estructurales. Ambas expresiones del fenómeno se interconectan por medio de la inequidad entre distribución del ingreso y la riqueza.

Cuando pensamos en la desigualdad de la riqueza, los recursos naturales cobran un rol central. Si tomamos la idea de Piketty (2014) de que la desigualdad se manifiesta centralmente en la concentración de riquezas patrimoniales, podemos deducir que una parte importante de esos patrimonios son justamente los recursos naturales.

Podemos realizar una primera aproximación para esta propuesta en torno al Ranking Forbes 2021, que provee información de los cincuenta patrimonios más grandes del país. De este se desprende que treinta y ocho de esas fortunas están vinculadas directamente a la explotación de recursos naturales (petróleo, gas, minerales, sector forestal, agricultura). Si bien la mayoría de esas fortunas mantiene una estrategia de diversificación, podemos visualizar cómo el agro y la energía (petróleo y gas) representan la mayor parte de estos patrimonios. Esta fuente no nos aporta mucha más información para ahondar en el proceso de aumento de la desigualdad. Sin embargo, nos permite visualizar esta relación entre explotación de la naturaleza y concentración de la riqueza, que indagaremos en algunos rubros.

Comenzamos por el sector más estratégico para la Argentina, el sector agrario. Si bien hay muchos tipos de riqueza en juego en el sector agropecuario, un primer acercamiento tiene que partir necesariamente del recurso “tierra”. Como bien argumentamos en trabajos previos, según el *Informe Preliminar del Censo Nacional Agropecuario 2018* (INDEC, 2019) entre 2002 y 2018 un 25,5% de las explotaciones agropecuarias (EAP) desapareció. Esa cifra es aún mayor (41,5%) para el periodo 1988-2018. Lo que se ve de fondo en esta dinámica es una mayor concentración de la tierra: “el 1% más concentrado de EAP ocupa el 36% de la superficie total del sector, mientras que el 55% de las EAP de menor tamaño posee solo el 2% de dicha superficie” (González y Manzanal, 2021: 9). Dicho proceso se puede visualizar en su completa magnitud en los dos gráficos 4 y 5.

Por un lado, las EAP más pequeñas de cero a doscientas hectáreas disminuyen en su cantidad tras cada censo, tendencia que logran revertir las EAP medianas (de doscientos a mil hectáreas) y grandes (mil hectáreas en adelante). Podemos ver también que no son las más grandes las que absorben la desaparición de las pequeñas, sino justamente las medianas. Sin embargo, al analizar el cuadro



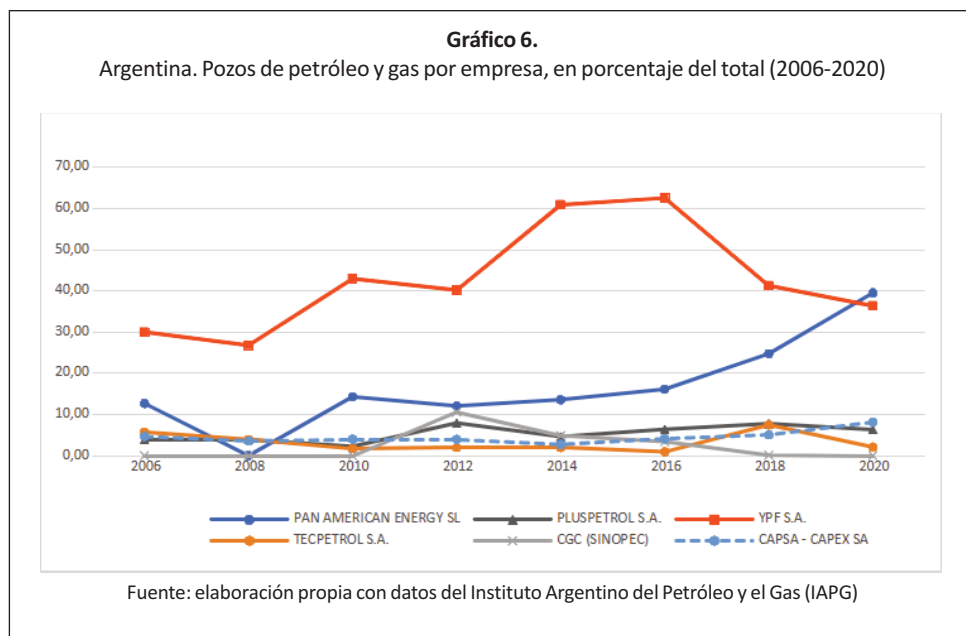
siguiente, vemos cómo la superficie ocupada se concentra en las EAP con mayor rango de superficie a lo largo del periodo en cuestión. Ello muestra cómo las desigualdades de riqueza en el agro, principalmente las vinculadas a las tierras, son tras cada periodo censal más alarmantes.

En este sector, podemos fácilmente ubicar, en el extremo derecho de cada uno de los gráficos (menor cantidad de EAP, mayor cantidad de superficie ocupada) algunas de las mayores fortunas del país. El mismo Alejandro Bulgheroni (primera posición en el ranking de Forbes 2021), cuya fortuna se asocia al petróleo, posee más de 25.000 hectáreas para diversas producciones (vid, con la empresa Avinea; arándanos y cerezas, con Extraberries SA). La Familia Pérez Companc (cuarta posición en Forbes 2021), pese a apostar actualmente al negocio energético, sigue canalizando intereses en el agro con más de 300.000 hectáreas entre diversas empresas del grupo. El Grupo Insud de Hugo Sigman y Silvia Gold (sexta posición en Forbes 2021), además de haber crecido en el negocio farmacéutico, posee más de 200.000 hectáreas para diversas actividades agropecuarias. Otro ejemplo es la familia Werthein cuyo grupo empresarial posee siete establecimiento con 85.000 hectáreas propias. Y esto solo entre las primeras diez fortunas de dicho ranking.

Veamos ahora otro caso relevante para entender la acumulación de riqueza por parte de las familias más ricas del país. Son los casos del sector energético en general y el petrolero en particular. Sostenemos esto, dado que cinco de las diez principales fortunas de Argentina (y once de las principales cincuenta) tienen como una de sus fuentes de riqueza la explotación de petróleo y gas. Por ejemplo, se encuentra entre estas fortunas la de los Bulgheroni, CEO, director ejecutivo y vicepresidente de operaciones de Pan American Energy y de cuyo paquete accionario controlan el 25% a través de Bridas Energy. También, Paolo Rocca que tiene mayoría accionaria de TecPetrol. Perez Companc (en cuarto lugar) posee el 100% de PeCom Energía. La familia Werthein (décimo lugar) tenía participación accionaria en Transportadora Gas del Sur (hasta 2020). Edith Rodríguez (onceavo lugar) y Héctor Poli (decimotavo) controlan el 100% de las acciones de PlusPetrol (70% y 30%, respectivamente). La familia Eurnekian (decimosegundo) tiene la mayoría accionaria de la Compañía General de Combustibles (que a su vez compró activos de Sinopec).

En los siguientes gráficos podemos visualizar la información sobre la cantidad de pozos de petróleo y gas de las principales empresas relacionadas a las familias que más riqueza acaparan en la Argentina actualmente. Si bien en la Argentina los pozos petroleros son concesiones (la propiedad de los recursos del subsuelo es de las provincias), estos datos nos permiten visualizar cómo se concentra este recurso natural para su posterior explotación y apropiación de renta.

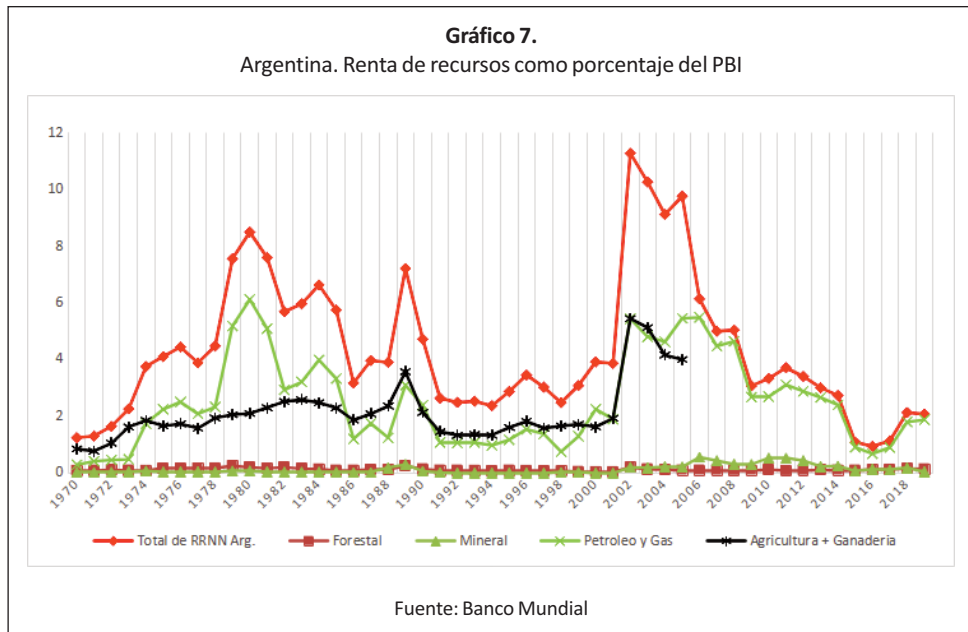
En el gráfico 6 se puede visualizar una tendencia creciente en la cantidad de pozos concesionados en el periodo 2006-2014, así como una tendencia decreciente en el periodo siguiente (2014-2020). Durante el primer periodo, la empresa con mayor cantidad de pozos fue la empresa YPF. Sin embargo, la tendencia decreciente del segundo periodo dejó a Pan American Energy (PAE) como la principal beneficiaria de las concesiones con el 40% de estos, frente a un 36% de YPF. Por otro lado, también hay un crecimiento en la producción de esta empresa que pasa del 16,3% al 21,6% del total de la producción (según datos del IAPG). Este dato es importante al ser la PAE propiedad de la familia Bulgheroni, la más rica de la



Argentina. Lo mismo podemos ver con otras empresas de estas familias (PlusPetrol, CAPSA-CAPEX).

No obstante, nuestro énfasis al ofrecer estos datos, está en que esta mayor acumulación de riquezas en términos patrimoniales (agraria, petrolera, etc.) no solo genera desigualdad de riquezas, sino que generan una mayor inequidad en términos de ingresos. Esto se puede ver de diferente manera en los datos existentes sobre “renta de recursos” (como lo denomina el Banco Mundial) o en estimaciones realizadas por investigadores desde una perspectiva diferente a la del Banco Mundial. En todos estos casos se puede ver cómo una porción de la riqueza generada corresponde a la explotación de la naturaleza y por lo tanto va a parar (en primer lugar, aunque luego es fruto de disputas) a quienes monopolizan la propiedad de la tierra.

En el gráfico 7 podemos visualizar la información provista por el Banco Mundial en lo que denominan renta de recursos. La misma está basada en una visión



neoclásica sobre la renta de la tierra, que se calcula como porcentaje del PBI. De esta manera, la renta aparece como un subproducto de la riqueza generada por “la sociedad en su conjunto” y no como parte de la plusvalía generada por el trabajo. De todas maneras nos permite tener una aproximación actualizada, permanente y con series históricas de larga duración de las diferentes rentas que cada actividad intensiva en naturaleza genera.

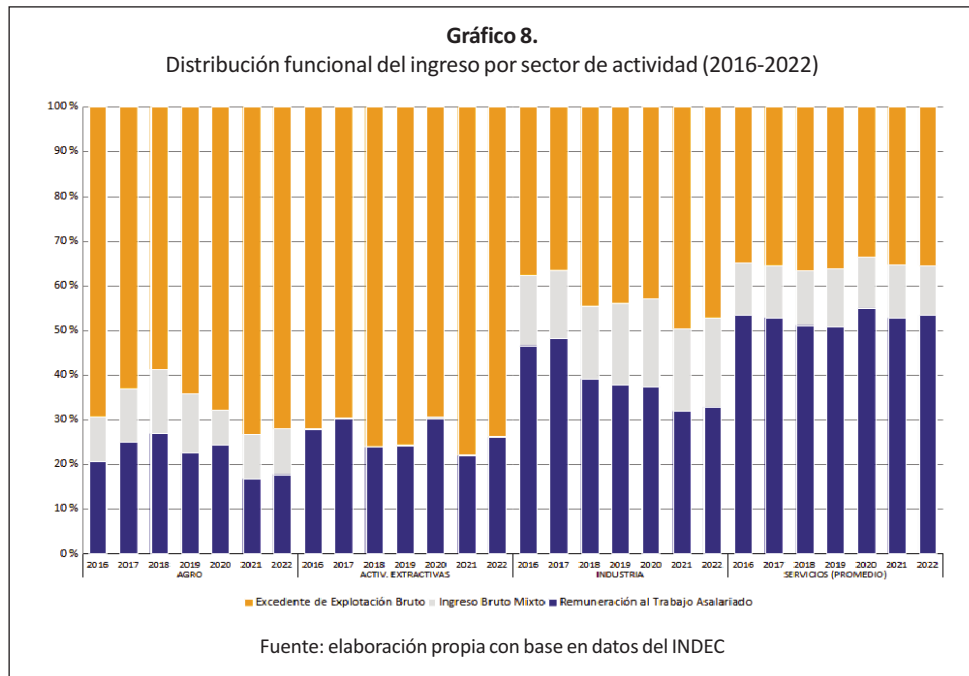
Las actividades forestales y mineras no tienen una representación significativa en ningún momento de la serie, dado que no sobrepasan el 1% en ninguno de los casi cincuenta años analizados. Incluso durante el “Consenso de las commodities” (2002-2013) las rentas mineras solamente llegaban al 0,5% del PBI y por debajo de ese valor estuvieron siempre las forestales. En cambio, las rentas que tienen más significación para la economía argentina son las vinculadas a la actividad agraria e hidrocarburífera, lo cual coincide con las actividades principales de los cincuenta patrimonios más importantes del país, cuyo proceso de concentración analizamos previamente. Tanto la renta agraria como hidrocarburífera han sido centrales en la economía argentina para el periodo posterior a 2002, como se puede visualizar en el gráfico. Por otro lado, es justamente este mismo periodo el de descenso de la desigualdad de ingresos que hemos visto en los gráficos 1 y 2, pero que tiene como contracara una mayor concentración de las riquezas en cada una de esas actividades (gráficos 4, 5, 6 y 7).

Pero la magnitud del peso de la renta en la economía nacional puede variar cuando la analizamos desde la perspectiva de la renta como parte de la plusvalía. Investigadores del Centro para la Investigación como Crítica Práctica (CICP) han realizado esfuerzos en este sentido (Kornblihtt y Dachevsky, 2010; Kornblihtt, Suster y Casique Herrera, 2022). Desde esta concepción, la renta de ambas actividades (sin contar las actividades menores, como minería y forestal) es mucho mayor a la calculada desde la concepción neoclásica del Banco Mundial. En este sentido, en pocas ocasiones los valores descienden del 10%, en cambio mayoritariamente se encuentran por encima del 15%. Y si analizamos los valores del periodo 2002-2013 tenemos valores mayores de 20% hasta 30% (Kornblihtt, Suster y Casique Herrera, 2022: 151). En todos los casos, es mucho mayor que los datos ofrecidos por el Banco Mundial. Esta información nos puede servir también para analizar la desigualdad económica resultante de un modelo de desarrollo

basado en la obtención de mayores rentas de la tierra, o sea, de mayor explotación de la naturaleza.

Pero aquí tenemos que hacernos la siguiente pregunta ¿cómo impacta el peso de estas rentas en la distribución del ingreso? Si entendemos la renta de la tierra como aquella porción de la riqueza que se basa en el monopolio de la tierra, esta información nos puede brindar una pauta sobre la distribución del ingreso. Sin embargo, la mayoría de la información producida oficialmente no incorpora la renta de la tierra como una variable de análisis sobre distribución del ingreso.

Podemos realizar una aproximación a este análisis recuperando la tradición de la “distribución funcional del ingreso” con la información que provee la cuenta de generación del ingreso e insumo de mano de obra (INDEC). Si bien esta información no permite distinguir la participación de la renta de la tierra y el capital en el ingreso, sí nos permite visualizar cómo disminuye la participación del trabajo en



el ingreso a costa de la renta y el capital en conjunto. Esto es así dado que esta información solo estipula la distribución entre cuentapropistas (ingreso mixto bruto), trabajadores asalariados (remuneración al trabajo asalariado) y empresarios (excedente de explotación bruto). Dentro de este último se contabiliza también la renta de la tierra. Podemos ver ello en el siguiente gráfico, en el que vemos que los sectores agrarios y extractivos (minería, petróleo, gas) tienen una menor participación del trabajo que los otros sectores (industrial y servicios).

Así como podemos comprobar la desigualdad de ingresos existente en los sectores intensivos en naturaleza, es un dato central lo que afirman Cantamutto, Schorr y Wainer (2024: 169) al sostener que en el nivel general “la distribución funcional del ingreso se ha deteriorado [...]. A fines de 2023 el peso de los salarios en el valor agregado bruto era un punto porcentual menor al de 2019 y 7,9 puntos inferior a los registros de 2015”.

En síntesis, pudimos ver hasta aquí cómo diferenciando la riqueza generada por la explotación de la naturaleza (es decir, la generación y apropiación de rentas de la tierra) se alumbran aspectos específicos de las desigualdades actuales y cómo dentro de la riqueza la naturaleza juega un rol crucial, distinto al capital fijo, los activos financieros y otras formas de riqueza patrimonial. En lo que sigue plantearemos algunas reflexiones que creemos le dan actualidad a esta discusión.

Conclusiones

Los debates sobre la desigualdad global han permitido vislumbrar nuevas formas en las que el problema persiste y se agudiza. Se han propuesto nuevas metodologías y puesto en discusión nuevas fuentes con las que abordar la cuestión. En ese sentido, en este artículo de carácter exploratorio, nos propusimos relacionar las discusiones sobre la desigualdad (de ingreso y de riquezas) con la explotación de la naturaleza, por medio de los debates de la renta de la tierra para el caso argentino.

Creemos que este abordaje introduce en el debate sobre la desigualdad económica el rol que ocupa la explotación privada de los recursos naturales, problematizando desde un marco estructural los análisis que desde el campo de la

ecología política se realizan sobre el denominado extractivismo. En particular, en este último campo de estudios se postulan miradas que plantean la “anulación de las rentas” (Gudynas, 2019), cuando lo que en realidad vemos es que hay una “lucha de clases por la renta” (Andreucci *et al.*, 2017).

De más está decir que estas luchas no se dan solamente en torno a la generación de las rentas, sino también (a veces principalmente) en torno a las diferentes vías de apropiación y redistribución de las mismas, que se realizan por intermedio del Estado y de sus decisiones de política macroeconómica (como es el tipo de cambio), de sus políticas impositivas (retenciones y otros impuestos) y de sus políticas de redistribución (intersectorial, por ejemplo, hacia la industria; o entre clases, con las transferencias sociales hacia los sectores postergados). Trabajar en estas dos orientaciones, integrando la renta a la distribución del ingreso y al mismo tiempo analizar los caminos de su redistribución, es una tarea de largo plazo para el conocimiento científico, pero es una de las maneras que nos puede permitir visualizar mejor la relación entre explotación de la naturaleza y desigualdad.

Teniendo en cuenta la información proporcionada previamente, podemos ver que incorporar la renta de la tierra como variable en los análisis de la distribución del ingreso visualiza los sujetos que se ven beneficiados de las estructuras económicas desigualitarias. Vimos que a la desigualdad de ingresos que se consolidó durante las tres primeras décadas de neoliberalismo se le hizo frente aprovechando el superciclo de materias primas de la primera década. Sin embargo, de ese período emergió también una mayor concentración de la riqueza, principalmente de la tierra dedicada a la actividad agraria, pero también de la actividad petrolera. También pudimos ver cómo esa desigualdad se ve en la distribución funcional del ingreso, cuando en las actividades más intensivas en recursos naturales (agro, extractivas) la remuneración por el trabajo es menor que en otras actividades.

Todo ello coincide con el análisis de los economistas Alberto Acosta y John Cajas Guijarro (2020), que sostienen que estas estrategias (neodesarrollistas) solo funcionan bajo el impulso de los superciclos de materias primas y que con estas “puede reducirse la pobreza sin tocar a los ricos, aumentando la equidad coyuntural [...] sin tocar las desigualdades estructurales” (403). Esto es llamado como el “hocico de lagarto”, hipótesis que plantea el vínculo entre ingreso y

riqueza de la siguiente manera: 1) la mandíbula superior del lagarto recoge la elevada desigualdad de la riqueza, la cual solo se mueve ante cambios estructurales en las relaciones de propiedad y 2) la mandíbula inferior representa la cambiante y coyuntural desigualdad del ingreso entre trabajadores, la cual disminuye en las etapas de auge y aumenta por la escasez en las crisis (*idem*). Mientras no se logre bajar la mandíbula superior, el lagarto continuará masticando a los que crean la riqueza con su trabajo.

Este aspecto económico de la desigualdad refuerza las asimetrías estructurales de poder y, dado que “no es factible hablar de desigualdades sin hacer referencia al poder” (Pérez Sainz, 2016: 24), creemos importante resaltar que el mandato rentista o exportador, como lo llaman Cantamutto, Schorr y Wainer, (2024), “refuerza la posición estructural de la élite empresarial, la misma que concentra cada vez más la producción [...], controla las exportaciones [y] remite divisas al exterior” (*ibid.*: 162-163). Es por ello que, coincidiendo con el planteo de estos autores, concluimos que las propuestas económicas asentadas en la explotación de la naturaleza acrecientan el poder de los sectores rentistas. Ello impide combatir las desigualdades estructurales, ya que estos actores ejercerán su poder de veto frente a cualquier intento de cambio en la distribución del ingreso, la riqueza y el poder (*ibid.*: 166).

En este sentido, creemos que las luchas contra el denominado extractivismo son centrales en las “luchas de clase por la renta”. Los actores que se oponen tanto a las diferentes actividades extractivas como a los agronegocios buscan apropiarse también de las rentas. En esos casos será por medio de otras actividades (agroecología, ecoturismo local, etc.) o a partir de una constelación de actores diferentes al gran capital (agricultura familiar, economías regionales, etc.). Esto puede derivar en una mejor distribución de riquezas e ingresos, pero no esto no implicaría anular las rentas.

En estos días aciagos de un ultraliberalismo que busca eliminar todas las regulaciones existentes, y frente a la reinstauración de estrategias de desarrollo centradas en las “ventajas comparativas estáticas” que ofrece para la Argentina la explotación de recursos naturales, como lo es la reciente aprobación del Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI), creemos necesario la discusión de

toda aquella perspectiva que contribuya a visibilizar las consecuencias (ambientales, sociales, económicas y políticas) que estas políticas puedan tener. Esperamos haber hecho un aporte en ese camino.

Bibliografía

- Acosta, A. (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito, Ecuador: AbyYala.
- Acosta, A. y Cajas Guijarro, J. (2020). “El ‘hocico de lagarto ecuatoriano’. Entre desigualdades coyunturales y estructurales”. En Pástor, C. (coord.), *Concentración económica y poder político en América Latina* (401-440). Ciudad de México, México: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Andreucci, D.; García Lamarca, M.; Wedekind, J. y Swyngedouw, E. (2017). “‘Value grabbing’: a political ecology of rent”. *Capitalism Nature Socialism*, vol. 28, n° 3, 28-47.
- Cantamutto, F.; Schorr, M. y Wainer, A. (2024). *Con exportar más no alcanza*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Chancel, L.; Piketty, T.; Saez, E. y Zucman, G. (coords.) (2022). *World Inequality Report 2022*. World Inequality Lab. Disponible en: https://wir2022.wid.world/website/uploads/2023/03/D_FINAL_WIL_RIM_RAPPORT_2303.pdf.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2009). “Desigualdad en la Argentina. Una revisión de la evidencia empírica I”. *Desarrollo Económico*, vol. 48, n° 192, 395-347.
- Foladori, G. (2013). *Renta del suelo y acumulación de capital*. Montevideo, Uruguay: Trabajo y Capital.
- González, F. (2021). “Marxism as a tool for uncovering hegemonic discourses on nature”. *Human Geography*, vol. 14, n° 2, 1-8.
- González, F. y Manzanal, M. (2021). “Desigualdad, territorio y agricultura familiar. Discusiones teórico- metodológicas”. *Estudios Ruralesk*, vol. 11, n° 21.

Gudynas, E. (2011). “Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo”. En Wanderley, F. (coord.), *El desarrollo en cuestión. Reflexiones desde América Latina*, (379- 410). La Paz, Bolivia: CIDES/UMSA.

____ (2019). “Excedente en el desarrollo: revisión y nueva conceptualización desde los extractivismos”. *Estudios Críticos del Desarrollo*, vol. 9, n° 17, 25-56.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2019). *Informe Preliminar del Censo Nacional Agropecuario 2018*. Buenos Aires: INDEC.

Iñigo Carrera, J. (2006). “Estimación de la renta de la tierra agraria y de la ganancia del capital industrial en Argentina, 1882-2004. Fundamento, método y resultados”. Presentado en las *XX Jornadas de Historia Económica de la AAHE*. Universidad Nacional de Mar del Plata.

____ (2017). *La renta de la tierra. Formas, fuentes y apropiación*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Kornblihtt, J. y Dachevsky, F. (2010). “Notas metodológicas para el cálculo de la renta de la tierra petrolera”. *Economía: teoría y práctica*, n° 33, 141-167.

Kornblihtt, J.; Suster, M. y Casique Herrera, M. (2022). “El cálculo de la renta de la tierra petrolera y gasífera y sus cursos de apropiación en Argentina y Venezuela (1960 a la actualidad)”. En Rojas Cifuentes, J.; Rivas Castro, G.; Fuentes Salvo, M. y Kornblihtt, J. (eds.), *La cuantificación del desarrollo histórico de la valorización de capital en América del Sur* (137-181). Santiago: Ariadna.

Kuznets, S. (1955). “Economic growth and income inequality”. *American Economic Review*, vol. 45, 1-28.

Manrique Diaz, O. (2002). “La teoría de la renta en el contexto de la economía clásica: las contribuciones de Petty, Smith, Malthus, Ricardo y Marx”. *Ensayos de economía*, vol. 12, n° 20-21, 177-208.

Manzanal, M. y González, F. (2020). “Desarrollo y desigualdad. Una perspectiva desde las políticas públicas de desarrollo regional y territorial en Argentina, 1960-2016”. En Paz, J. y Cimadamore, A., *Sustentabilidad, pobreza y desarrollo en el siglo XXI*. México: Siglo XXI.

- Marx, K. (2009 [1894]). *El Capital, el proceso global de la producción capitalista* (t. 3, vol. 8). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Milanović, B. (2017). *Desigualdad mundial. Un nuevo enfoque para la era de la globalización*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Sainz, J. P. (2016). *Una historia de la desigualdad en América Latina. La barbarie de los mercados desde el siglo XIX hasta hoy*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Piketty, T. (2014). *El Capital en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- ____ (2019). *Capital e ideología*. Buenos Aires: Paidós.
- Ricardo, D. (1973 [1817]). *Principios de Economía Política y Tributación*. Madrid: Editorial Ayuso.
- Schuldt, J. y Acosta, A. (2009). "Petróleo, rentismo y subdesarrollo. ¿Una maldición sin solución?". En Schuldt, J.; Acosta, A.; Barandiarán, A.; Bebbington, A.; Folchi, M.; Alayza, A. y Gudynas, E. *Extractivismo, política y sociedad* (9-40). Quito: Centro Latinoamericano de Ecología Social.
- Smith, A. (1996 [1776]). *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza.

¡Ya salió la revista **Perspectivas de Políticas Públicas!**



La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** es editada por el **Departamento de Planificación y Políticas Públicas** de la Universidad Nacional de Lanús con periodicidad semestral desde 2011 y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.

Para enviar artículos a la revista:

 revistapolpublicas@gmail.com

 <https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas>

**NUEVO
NÚMERO**



MERCADO AGROALIMENTARIO

El régimen de las DJVE y la evasión impositiva. Caso testigo: el complejo sojero

Anahí Rampinini, Verónica Grondona y Lisandro Mondinoo

Páginas 9 a 49

Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo evaluar críticamente el régimen de la Declaraciones Juradas de Ventas al Exterior (DJVE) como herramienta de política y su utilización en particular para las exportaciones del complejo sojero, como caso de estudio. Para ello, se realizará un análisis transaccional de la relación entre los plazos, cantidades y valores anticipados en la DJVE y lo efectivamente declarado en el permiso de embarque (PE); analizándose asimismo el marco normativo vigente a los fines de la determinación del impuesto a las ganancias y la valoración aduanera, así como la aplicación de la normativa cambiaria en relación con la exportación de commodities. Como corolario, se realizará una valoración de la pérdida de base imponible y recaudación por posibles incumplimientos normativos, así como la que surge por lo que parecería ser una ineficiente determinación de valores FOB oficiales. Finalmente se presentan recomendaciones de política pública.

Abstract

The DJVE Regime and Tax Evasion. Case Study: The Soybean Complex

This paper aims to critically evaluate the Declaraciones Juradas de Ventas al Exterior (DJVE, Sworn Export Sales Declarations) regime as a policy tool, focusing specifically on its use in soybean complex exports as a case study. To this end, a transactional analysis will be conducted on the relationship between the deadlines, quantities, and values declared in advance in the DJVE and those effectively reported in the permiso de embarque (PE, Export Permit). The current regulatory framework will also be examined, particularly regarding income tax determination, customs valuation, and the application of foreign exchange regulations in relation to commodity exports. As a conclusion, the paper will assess the loss of the tax base and revenue due to potential regulatory non-compliance, as well as the impact of what appears to be an inefficient determination of official FOB (Free on Board) values. Finally, public policy recommendations are presented.

DESARROLLO INTEGRAL ARGENTINO

Evolución de las brechas de desarrollo de la Argentina entre 2010 y 2019: ¿una nueva década perdida?

Pablo Añes y Andrés Niembro

Páginas 51 a 82

Resumen

Medir, cuantificar y analizar el nivel de desarrollo de un país desde una perspectiva multidimensional es una tarea compleja, ya que no hay definiciones, herramientas o criterios unívocos para ello. Este trabajo retoma el legado de estudios previos sobre brechas de desarrollo (en los años 2000) para realizar un diagnóstico de la situación y evolución de la Argentina durante el período 2010-2019. Con este propósito, se construye una amplia base internacional de datos, que abarca catorce dimensiones del desarrollo y tres años de corte (circa 2010, 2015 y 2019), aportando un ejercicio actualizado y dinámico de las brechas del desarrollo argentino. Estos años de análisis permiten no solo examinar la evolución de las brechas entre inicios y fines de la década, sino también dos subperíodos con distintos gobiernos nacionales y orientaciones políticas, que se traducen en dinámicas pendulares en diferentes áreas del desarrollo. Los resultados muestran que, así como puede hablarse de una nueva década perdida en términos macroeconómicos, también se trata de una década desperdiciada en el zigzagueante sendero del desarrollo argentino.

Abstract

The Evolution of Argentina's Development Gaps Between 2010 and 2019: A New Lost Decade?

Measuring, quantifying, and analyzing a country's level of development from a multidimensional perspective is a complex task, as there are no universal definitions, tools, or criteria for doing so. This paper builds on the legacy of previous studies on development gaps (from the 2000s) to diagnose Argentina's situation and evolution during the 2010-2019 period. For this purpose, an extensive international database is constructed, covering fourteen dimensions of development and three reference years (circa 2010, 2015, and 2019), providing an updated and dynamic assessment of Argentina's development gaps. This period of analysis allows not only for an examination of the evolution of these gaps between the beginning and the end of the decade but also for an exploration of two sub-periods under different national governments and political orientations, reflected in pendulum-like dynamics across various areas of development. The results show that, just as one can speak of a new lost decade in macroeconomic terms, it also represents a wasted decade in the erratic path of Argentina's development.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, EXTRACTIVISMO Y TERRITORIO

Desigualdad y explotación de la naturaleza en la Argentina

Fernando González Cantero

Páginas 83 a 108

Resumen

La desigualdad es hoy una preocupación social de primer nivel. Por ello, el quehacer científico produjo numerosos debates teóricos y metodológicos para profundizar la mirada sobre la reproducción de las desigualdades. Uno de ellos es el giro desde un enfoque centrado en los ingresos hacia uno que visualice las riquezas, es decir, el patrimonio. Dentro de esta perspectiva, se visualiza la tierra, y en general los recursos naturales, como un activo similar a otros bienes, olvidando su carácter de generadores de ingresos extraordinarios (renta de la tierra). El propósito general de este trabajo es analizar la vinculación entre desigualdad y explotación de la naturaleza desde la óptica de la renta de la tierra. De esta manera creemos aportar a los estudios sobre desigualdad y su vinculación con el denominado extractivismo. Afirmamos que los recursos naturales no solo son bienes que acumulan riquezas, sino que generan rentas extraordinarias (mayores ingresos). Nuestras conclusiones muestran que los modos de desarrollo basados en la explotación de la naturaleza, si bien pueden morigerar la desigualdad de ingresos, conllevan una mayor desigualdad de riquezas.

Abstract

Inequality and the Exploitation of Nature in Argentina

Inequality is currently a major social concern. As a result, scientific inquiry has generated numerous theoretical and methodological debates to deepen the understanding of how inequalities are reproduced. One such shift is the move from an income-centered approach to one that focuses on wealth, that is, assets. Within this perspective, land—and natural resources in general—are viewed as assets similar to other goods, overlooking their role as generators of extraordinary income (land rent). The general purpose of this paper is to analyze the connection between inequality and the exploitation of nature from the standpoint of land rent. In doing so, we aim to contribute to studies on inequality and its link to so-called extractivism. We argue that natural resources are not only assets that accumulate wealth but also generate extraordinary rents (higher income). Our conclusions show that development models based on the exploitation of nature, while potentially mitigating income inequality, lead to greater wealth inequality.



Reseña / POR AGUSTINA RAYES*

Francisco Cantamutto, Martín Schorr y Andrés Wainer

Con exportar más no alcanza (aunque neoliberales y neodesarrollistas insistan con eso)

208 pp. Buenos Aires: Siglo XXI, 2024

CON EXPORTAR MÁS NO ALCANZA

(aunque neoliberales y neodesarrollistas
insistan con eso)

francisco j. cantamutto
martín schorr
andrés wainer



 siglo veintiuno
ediciones

* Instituto de Investigaciones Políticas de la Universidad Nacional de San Martín para el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UNSAM/CONICET).

A nadie escapa la relevancia que las exportaciones tienen para el crecimiento de la economía de cualquier país del mundo, por varias razones. La posibilidad de generar eslabonamientos productivos hacia atrás o hacia adelante o la potencial participación en cadenas regionales o globales de valor son algunos de los argumentos que destacan, tanto en los ámbitos públicos como privados, para impulsar el sector con la expectativa de que redunde en beneficios. Sin embargo, esa centralidad cobra otro sentido cuando, además, se espera que sea la fuente de divisas no solo para financiar los bienes que no se producen localmente (o lo hacen a costos elevados), sino también para afrontar los servicios de la deuda externa, como en el caso argentino.

Escrito por una tríada de autores –Francisco Cantamutto, Martín Schorr y Andrés Wainer–, que ya han publicado en conjunto previamente, el libro se compone de tres capítulos. Si el primero hace un recorrido por la historia y la experiencia presente de la restricción externa en la Argentina, el segundo ilustra el fenómeno en el siglo XXI a partir de la trayectoria de los distintos gobiernos. El último capítulo se enfoca en las diferentes posturas que neoliberales y neodesarrollistas han tenido acerca de lo que los autores llaman el “mandato exportador”. En esta reseña comentaré solo algunas de las muchas

ideas que vertebran el texto y que disparan reflexiones que, asumo, están lejos de agotarse.

La obra, que trasciende el ámbito académico para atender un debate público cuya vigencia hunde raíces en el pasado, aunque parece revalidarse con el transcurso del tiempo, aborda varios tópicos que son de interés interdisciplinario. Economía, historia, relaciones internacionales y sociología son las principales disciplinas que están detrás del análisis. Vista desde la primera, la restricción externa ha sido un problema alumbrado desde el último cuarto, y más todavía desde los años finales, del siglo XX. Algunos de los pioneros en su estudio fueron Anthony Thirlwall y Paul Krugman, quienes aludieron a los movimientos de capitales como parte fundamental del sistema económico internacional. No obstante, Cantamutto, Schorr y Wainer insisten en que el asunto se ha analizado técnicamente sin desentrañar la lucha entre clases ni la competencia entre Estados. Para considerar estas cuestiones, entonces, no basta con una aproximación que se enfoque solo en los mercados, sino que lea más allá de sus actores, ideas, instituciones y mecanismos, y que se ancle en las intersecciones con el Estado. Al mismo tiempo, se requiere de una explicación que aborde tanto los factores internos como externos. Así, la riqueza de la obra radica en al menos tres ele-

mentos que quisiera destacar, a saber: la consideración del contexto internacional no como un mero telón de fondo, sino como un ambiente condicionante, una perspectiva histórica y la observación del accionar de las fracciones de poder económico en relación con la política.

Sobre lo primero, el texto se inicia rebatiendo los argumentos de los enfoques ortodoxos sobre el funcionamiento del mercado internacional. En este sentido, los autores plantean el equívoco de suponer que funciona como una sumatoria de mercados nacionales, los que, a su vez, pueden clasificarse según sus ingresos como si no hubiera un recorrido que los condiciona y que, por lo tanto, la promesa de equipararse con los que están en la cúspide difícilmente se cumpla. Para comprender cabalmente el fenómeno de la restricción externa, debe reconocerse que existe una jerarquía entre países y que desarrollo y subdesarrollo son procesos asociados.

En el libro se critica la idea de que la restricción externa responde solo a procesos nacionales, pues soslaya los cambios que tuvieron lugar en la estructura económica mundial que se financiarizó crecientemente desde hace medio siglo. Esto se conecta con el segundo aporte de la obra, que procura esquivar el ahistoricismo que ha campeado en diversas corrientes del pen-

samiento económico. Los autores argumentan que el antiguo problema de la restricción externa se agravó en la Argentina con la transformación en el modo de acumulación a nivel mundial. La apertura de la cuenta de capital en las economías latinoamericanas y el masivo ingreso de bancos extranjeros aumentaron la dependencia del dólar estadounidense, tanto de los gobiernos como de las empresas privadas de la periferia, por el formidable endeudamiento externo. A ello hay que sumar la incapacidad del peso argentino de fungir como reserva de valor.

Neoliberales y neodesarrollistas – etiquetas que en el libro aluden principalmente a quienes han formado parte de los gobiernos que se sucedieron en los últimos dos decenios– han coincidido en una respuesta para mitigar la restricción externa recargada y renovada: exportar más. Si los primeros han abrazado esta máxima con naturalidad por su creencia en las ventajas de participar en los mercados internacionales de acuerdo con la dotación de factores, los segundos la han aceptado con resignación, a sabiendas de que la salida no soluciona los problemas de fondo de una economía dependiente.

Los autores encaran sus argumentos con historicidad cuando sostienen que los neoliberales y los neodesarrollistas ignoran que la restricción externa mutó.

A diferencia del esquema clásico, en el que el agro era un sector superavitario, su alto grado de modernización tecnológica provoca que hoy requiera de importaciones de maquinarias, insumos, semillas genéticamente modificadas y fertilizantes. Además, ya no se trata de una industria comercialmente deficitaria, sino que el déficit radica en rentas y servicios relacionados con las operatorias de actores internacionalizados y financiarizados que remiten valores al exterior por distintas vías y a título de servicios de deuda, atesoramiento, utilidades, etc. En este sentido, la clave no pasa por generar divisas sino por retenerlas. Así, exportar más no es igual a mejoras salariales o empleos de calidad; tampoco implica terminar (ni siquiera diluir) los desequilibrios socioeconómicos, productivos y territoriales del país.

El énfasis de la diferenciación en el contexto histórico está puesto, como es esperable, en el lazo entre la restricción externa y el proceso de *stop and go* propio de la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, existe en la actualidad cierta tentación en la opinión pública, e incluso en círculos informados, en comparar (y muchas veces equiparar) el comportamiento de las exportaciones con el de la economía agroexportadora de inicios del siglo XX. Una mirada que recoja los matices que algunas contribuciones de la historiografía latinoamericana

y argentina han formulado sobre el último período, al revés de diluir los hallazgos del libro, los potenciaría. En este sentido, tal vez valga la pena plantear, entre otras cosas, que la estructura productiva era más simple, que el contexto internacional de la llamada primera globalización –caracterizada por un multilateralismo sin instituciones formales, una demanda explosiva de materias primas y alimentos, alta movilidad de fuerza de trabajo y de capital de largo plazo, etc.– no se reeditó, que el valor de retorno del sector exportador fue relativamente alto (es decir, hubo mayor retención de divisas), que la forma de producción del *core* fue diferente y que la Argentina fue uno de los principales destinos que captó inversiones que no solo modernizaron la estructura productiva, sino que facilitó la diversificación sectorial sobre la que se asentó parcialmente el sector industrial que se transformó, más tarde, en una rueda maestra del crecimiento económico.

Finalmente, la obra propone que los enfoques, incluso los que se han comprometido discursivamente con el desarrollo, acaban no solo soslayando el impacto ambiental que conlleva una mayor explotación de los recursos naturales –cuyos casos paradigmáticos son, entre otros, el litio o los hidrocarburos–, sino también que las ventas al exterior están concentradas en pocos sectores y en pocas empresas. Las mutaciones en el

sistema económico global han reforzado la capacidad de veto de actores que no necesariamente participan de la toma de decisiones políticas pero que retienen poder económico, como los grandes complejos agroexportadores, las empresas transnacionales o los agentes del capital financiero. De manera que para resolver el problema hay que reconocer la evidente concentración de la cúpula empresarial y su consecuente control de las divisas, cuya contracara es la dificultad en la fiscalización de su salida por parte de autoridades nacionales o, eventualmente, subnacionales.

En síntesis, el libro, que como vimos atiende diversos temas y problemas, es un punto de partida toda vez que los autores no niegan la necesidad de exportar, sino que cuestionan las chances ciertas de retener las ganancias que se obtienen por la actividad. En este sentido, el libro es, además, una oportunidad para dialogar interdisciplinariamente y construir consensos, por un lado, acerca de las posibilidades reales que tiene un país con las características de la Argentina de integrarse a una economía internacional que ha cambiado y, por otro, sobre las alternativas de política pública para hacerlo de la mejor forma.



Universidad
Nacional
de Quilmes

:: Departamento
de Ciencias Sociales

:: Departamento
de Ciencia y Tecnología

:: Departamento
de Economía y Administración

:: Escuela Universitaria
de Artes

Roque Saéñz Peña 352, Bernal, Buenos Aires
Más información: www.unq.edu.ar



EN ESTE NÚMERO

MERCADO AGROALIMENTARIO

El régimen de las DJVE y la evasión impositiva. Caso testigo: el complejo sojero
Anahí Rampinini, Verónica Grondona y Lisandro Mondino

DESARROLLO INTEGRAL ARGENTINO

**Evolución de las brechas de desarrollo de la Argentina entre 2010 y 2019:
¿una nueva década perdida?**
Pablo Añes y Andrés Niembro

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, EXTRACTIVISMO Y TERRITORIO

Desigualdad y explotación de la naturaleza en la Argentina
Fernando González Cantero

Sumario

RESEÑA

**Con exportar más no alcanza (aunque neoliberales y neodesarrollistas
insistan con eso), de Francisco Cantamutto, Martín Schorr y Andrés Wainer**
Agustina Rayes