

FIDEs - Boletín de discusión y novedades sobre Finanzas para el Desarrollo

Autoras/es: Pedro Biscay, Eduardo Codianni, María Alejandra Freire

Diseño y Edición: Sabrina Mary

Centro de Políticas Públicas para el Socialismo

Talcahuano 256, piso 2, Ciudad de Buenos Aires, Argentina WWW.CEPPAS.COM.AR

I- Economía Social y Popular

La economía social y popular debe ser un eje central en la discusión de políticas públicas si se pretende reorganizar el país sobre nuevas bases. La razón más evidente es que los niveles de pobreza están llegando al 60% y es imposible revertir ese proceso con enfoques basados exclusivamente en el mercado. Esta idea es errónea y en varias oportunidades quedó demostrado que conduce a desenlaces sociales dramáticos.

El gobierno carece de una visión sobre qué hacer con estos sectores económicos genuinos. Sea por prejuicio ideológico, por falta de interés o simple descrédito sobre su potencialidad económica, lo cierto es que les resta importancia o los señala como vagos, criminales y parasitarios del estado.

Esta incapacidad para insertar sus problemáticas específicas dentro de una agenda eficaz de políticas públicas va a conducir a errores profundos, ya que no se puede reorganizar la economía profundizando la exclusión de quienes ya están fuera del sistema.

De la vereda de enfrente, los movimientos sociales que impulsan las experiencias más dinámicas de la economía popular tampoco poseen una mirada uniforme acerca de los desafíos que el sector debe recorrer para volverse

un vector central para el desarrollo económico del país.

Esta falta de horizontes comunes y claros también está atravesada por una mirada generalizada que suele ver que este tipo de actividades como de mera subsistencia, o simplemente un trampolín para obtener subsidios manejar planes sociales.

Todas estas complejidades dificultan llevar adelante un debate sincero y objetivo sobre por qué es importante apostar por la economía social en el país y qué desafíos implica para el futuro.

Durante estos días, el manejo de subsidios y planes pasó a ocupar una vez más el centro de la escena pública. Por eso queremos dedicar esta columna a reflexionar sobre algunos aspectos de este asunto. El subsidio siempre es una herramienta útil para ayudar a las organizaciones sociales a dar sus primeros pasos, complementar actividades e incubar proyectos, pero en el largo plazo puede volverse una mochila riesgosa de administrar.

El riesgo más evidente es el mal manejo de los recursos generados a partir de su aplicación defectuosa u orientada a fines distintos a los originalmente concebidos. Es legítimo que la sociedad llame la atención sobre este punto porque en definitiva, los fondos asignados a políticas de subsidios proceden de los impuestos y estos últimos del des-ahorro de las familias.

El otro riesgo asociado al manejo de subsidios es el desbalance de poder generado entre quienes administran el manejo de fondos y quiénes son sus reales beneficiarios. El descuido sobre este aspecto conduce a generar estructuras de poder que suelen perder de vista que el mandato inicial para el cual fueron constituidas no es otro que dar apoyo en situaciones urgentes, límites y/o de emergencia a sectores sociales que están en la emergencia. Si esas estructuras de poder se dedican exclusiva o principalmente a actividades

político partidarias y olvidan que su función es fortalecer la capacidad económica del sector, pierden poco a poco su función virtuosa.

Pero existe además un tercer riesgo menos evidente y más estructurante que los anteriores. El uso de subsidios como política permanente de asistencia social convierte a la economía popular en una economía de mera subsistencia, carente de toda chance de dar un salto hacia modelos de organización de la vida económica que combinan experiencias de producción de mediana escala, con niveles de rentabilidad modestos pero dignos, desarrollo de productos atractivos para redes de consumo locales, generación de circuitos financieros propios, prácticas sustentables y puntos de inserción y contacto con la economía formal.

Estos riesgos plantean desafíos precisos para el futuro y van a requerir de esfuerzo, voluntad y nuevas ideas que pongan en el centro del debate el uso de herramientas destinadas a evaluar el impacto que genera el uso de fondos en programas sociales y, además, el diseño de proyectos productivos que permitan insertar a las familias de la economía popular en una experiencia más amplia de economía social.

II - Las deudas verdes provinciales en escenarios de ajuste e inflación

¿Pueden las provincias argentinas endeudarse en moneda extranjera? ¿Qué son las deudas verdes? En estos meses donde el PEN hace uso del [DNU 70/23](#) recortando fondos a las provincias argentinas - y dejando de lado los debates sobre la ilegalidad e ilegitimidad de las medidas - afloran problemas asociados a la falta de discusión y establecimiento de políticas públicas. Por ejemplo: ¿cómo es la toma de deuda en moneda extranjera por parte de los gobiernos provinciales? ¿Tiene regulación? ¿parámetros?

¿Hay políticas financieras nacional y provincial en referencia a la acción climática?. Algunas reflexiones al respecto.

En cuanto a la política financiera nacional sobre cambio climático, tal como expusimos en el [Boletín FiDEs 2](#) el gobierno de Milei lo único que propuso en la fallida Ley Ómnibus era la creación de mercados de carbono; y respecto a la toma de deuda externa nacional y provincial, el proyecto retiraba todos los controles legislativos y administrativos. Además, en estos días el Ministerio de Economía y la Secretaría de Finanzas continúan tomando deuda externa con la [emisión de bonos](#) por miles de millones de dólares y billones de pesos. Cuando no se planifican y establecen políticas públicas respecto a la toma de deuda externa -nacional y provincial- ni a la financiación del cambio climático se agravan los problemas actuales y futuros de la población, se agregan variables como las deudas verdes que complejizan escenarios, multiplican la vulnerabilidad y perpetúan la pérdida de autonomía de nuestro país. Repasemos dos casos concretos y actuales de deudas verdes provinciales: La Rioja y Santa Fé.

El gobierno de la provincia de La Rioja fue noticia por la emisión de un [Bono de Cancelación de Deuda \(BoCaDe\)](#) por un monto de \$22.500 millones, que pondrá en circulación -en acuerdo con el Banco de La Rioja- billetes - de papel o digital. La justificación del mismo es el recorte de envíos de fondos por parte del gobierno nacional. La legislatura local aprobó la emisión de este bono que funcionaría a la vez como una cuasimoneda para parte de los gastos corrientes del gobierno provincial, y el pago de parte de los salarios de los empleados públicos. Estos podrán utilizar los billetes como moneda para el pago en comercios locales y servirán para abonar los

impuestos provinciales. En acuerdo con el Banco de La Rioja y otras entidades bancarias se establecerá la forma y modalidad de acreditación en cuenta a la vista de los importes depositados en BoCaDe. Todos los entes estatales de la provincia y de sus municipios quedarán obligados a aceptar la cuasimoneda para cancelar total o parcial de sus créditos en pesos.

Además, el gobierno de La Rioja entró en negociación con acreedores porque el pasado 24 de febrero de 2024, se venció la primera cuota de capital por u\$s 26.270.264 de un Bono Verde emitido en 2017 para alcanzar los 300 mw en el Parque Eólico Arauco SAPEM por un monto total de u\$s 300 millones a una tasa del 9.75%, reestructurada en 2021 a una tasa de 3.5% variable hasta el 8.5% en 2028. La Rioja se jactó de ser la primera provincia Argentina en colocar Bonos Verdes en el Mercado Internacional en 2017, a través de la [Unión de Bancos Suizos](#) y la firma [Puente](#) y por la cual recibió la máxima calificación en Bonos Verdes, [“E1/85” de Standard & Poor’s](#) y la [calificación BV2 por parte de FIX](#).

Más allá de las ventajas que pueden representar las cuasimonedas, así como la financiación de parques eólicos, ambos merecen un análisis aparte, la implementación de estas cuestiones sin una planificación nacional y local así como la posibilidad de endeudamiento provincial en moneda extranjera aumenta los niveles de vulnerabilidad a nivel local y nacional. En 2024 catorce provincias argentinas deberán afrontar pagos en moneda extranjera.

Por su parte, la provincia de Santa Fé firmó en febrero de 2024 un acuerdo de financiamiento con la [Agencia Francesa de Desarrollo](#) (AFD) en la Argentina por €65 millones destinados a la realización de obras de infraestructura para el

cuidado del ambiente y la inversión en la restauración de la biodiversidad dentro de las áreas protegidas y la construcción de centros de innovación, investigación y formación.

A diferencia de de La Rioja, la provincia de Santa Fé cuenta con una [Estrategia Provincial de Cambio Climático](#) elaborada por la Dirección Provincial de Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente, en 2019 durante la gestión de Lifschitz, y además cuenta con la primera [Ley Marco de Acción Climática](#) provincial de la Argentina que se publicó en enero de 2021. La finalidad de la Ley Marco según su Art. 1ro es *“...Definir la política pública provincial de respuesta al cambio climático, la cual incluye estrategias y medidas de adaptación y mitigación, en concordancia con el artículo 41 de la Constitución Nacional y los acuerdos internacionales suscritos por nuestro país, la demás normativa nacional, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, todo ello con el objetivo de proteger a la población de los efectos del cambio climático y coadyuvar al desarrollo sustentable...”*.

Además de establecer diferentes objetivos y medidas de adaptación, mitigación y educación ambiental, en su Capítulo IX la Ley especifica las fuentes de financiamiento que incluyen la conformación de un Fondo de Acción Climática, y - además de los recursos provinciales y nacionales- la posibilidad de contar con fondos provistos por organismos multilaterales y gobiernos extranjeros. Este proyecto con la AFD comenzó con el gobierno de Perotti y continúa con el gobierno actual de Pullaro, es decir contando el de Lifschitz, son tres gobiernos distintos que desarrollan políticas públicas alineadas respecto a la acción climática

(estrategia, ley marco y acuerdos de financiamiento) y esto es muy positivo.

El monto firmado por la provincia de Santa Fé supera al acuerdo que la AFD firmó en 2019 con el [BICE \(Banco de Inversión y Comercio Exterior\)](#) a implementarse en 15 (quince) años por un monto de financiación de €50 millones, en el marco de los Acuerdos de París donde Argentina se comprometió a la reducción del 18 % de sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para 2030, mediante el incremento de energías renovables en la matriz energética. Pero lo más relevante es que el acuerdo firmado entre AFD y la provincia de Santa Fé, es el primer préstamo directo de la AFD a una provincia argentina, sin garantía federal del Estado Nacional,

Esta combinación resulta dañina y peligrosa, puesto que aumenta el nivel de vulnerabilidad y pérdida de control y autonomía nacional respecto a la toma de deuda externa y coloca a herramientas necesarias e interesantes como las deudas verdes en peligro por resultar un elemento que aumente la vulnerabilidad, y coloque en riesgo la sostenibilidad de las cuentas provinciales y nacionales, desvirtuando las acciones hacia objetivos de desarrollo.

Resulta necesario establecer un sendero entre el gobierno nacional y las provincias donde se articulen acciones y políticas respecto a la planificación de crédito externo y de las acciones climáticas. Desde el CEPPAS venimos realizando aportes al respecto, por ejemplo con el [proyecto de ley sobre límites al endeudamiento externo de la República Argentina](#), que puede servir de base para construir también herramientas que permitan contar con créditos verdes sostenibles, nacionales y provinciales.

III - Análisis de la colocación de los BOPREAL

El BCRA entre sus [Objetivos y planes respecto del desarrollo de las políticas monetaria, cambiaria, financiera y crediticia para el año 2024](#) fijó la normalización del mercado cambiario y entre las medidas establecidas para llegar a ese objetivo se estableció la oferta de los BOPREAL como una forma de otorgar una vía alternativa a los importadores de bienes y servicios que tienen deudas comerciales en el extranjero para hacerse de divisas y saldar esas deudas, que según las palabras del propio BCRA se encontraban insertas en una crisis por la gran acumulación, las cuales no era posible afrontar en el corto plazo siendo los BOPREAL una especie de puente hasta que se logre contar con un stock de reservas vinculadas al superávit de la balanza comercial en los años subsiguientes, de las cuales ya se han completado la totalidad de las subastas de la Serie 1 y 2 y se encuentra vigente la Serie 3.

Sin embargo como nos tiene acostumbrados este gobierno desde el comienzo de su gestión, la información no es precisa, no es clara, no es transparente y parece que la gran acumulación de deudas de importadores no era tan elevada, así el BCRA manifestó que habían [sobrestimado en casi un 50% esa deuda](#) después de analizar la información del Padrón de Deuda Comercial por Importaciones con Proveedores del Exterior al que debían registrarse las empresas que quisieran acceder a los BOPREAL.

Esa diferencia entre lo estimado en base a la información que se encuentra en poder del BCRA que se realiza en base a estándares internacionales y la que surge del Padrón de la Secretaría de Comercio estaría dada por diferentes fechas de corte, uno se trata de información trimestral y el padrón disponía fecha límite el 12 de diciembre, diferentes fechas de

origen de la deuda, diferentes tipos de deuda, ya el Padrón de Secretaría de Comercio solo tiene en cuenta las deudas con proveedores del exterior, el Padrón sólo contabilizó las deudas declaradas, en cambio el BCRA tiene en cuenta datos con el INDEC y del Seguimiento de Pagos de Importaciones de Bienes del BCRA (SEPAIMPO).

Es llamativo aunque no inusual que no se hayan tenido en cuenta las cuestiones metodológicas de relevamiento de información al crear el nuevo Padrón, pero más llamativas son las explicaciones de índole económica que dio el BCRA para explicar la sobre estimación, entre ellas que los importadores en 2023 declaraban su deuda para acceder a un tipo de cambio oficial bajo y que no las declararon en el Padrón por el sinceramiento del dólar oficial, que la restricción al MULC para el pago de importaciones junto con la necesidad de cancelar las deudas hizo que se paguen con fondos propios, este punto es el más llamativo, ¿si la deuda se canceló, porque debería informarla como una deuda existente en el Padrón?

De todas las posibles explicaciones de su error, sin fundamento basado en datos más allá de que no tuvieron en cuenta la metodología de relevamiento de información del BCRA sobre las deudas privadas, la que tiene mayor grado de realidad es que había muchas empresas que no tenían la liquidez suficiente para poder suscribir BOPREAL, entonces no declararon su deuda en el Padrón de la Secretaría de Comercio que en un primer momento solo tenía la función de habilitar a las empresas deudoras a la suscripción de los bonos.

La inflación del 25,5% en diciembre y del 32,7% en bienes y servicios varios de acuerdo al INDEC, la baja de las ventas y la inseguridad de la situación económica y social del país en los meses posteriores a diciembre, seguramente

contribuyeron a la falta de liquidez a la que hace referencia el BCRA.

A los efectos de hacer frente a la baja colocación de bonos que planteaba el escenario descrito se flexibilizó el requisito de que las empresas con deudas en el exterior que se registraron en el Padrón tuvieran que suscribir BOPREAL para cancelar las mismas, el cual fue la razón por la que fueron emitidos.

Así se habilitó a ingresar al MULC alrededor de 10.000 MiPyMEs para cancelar la totalidad de las deudas sin suscribir BOPREAL, beneficio que al 14 de marzo accedieron cerca de [5.400 MiPyMEs](#) y las últimas subastas de la Serie 3 se flexibilizan aún más y se abren a cualquier importador de bienes y servicios sin importar que se hayan inscripto al Padrón, manteniendo solo el corte al 12 de diciembre de 2023.

Por otro lado, para ser más atractiva la oferta la CNV mediante Resolución General 990/2024 de fecha 6 de febrero a pedido del BCRA, exceptuó a los BOPREAL de limitaciones como la de cortar con un plazo mínimo de tenencia de 1 día hábil, entre otras.

Entonces, ¿cuál es el fin real de la emisión de los BOPREAL? ¿Ser un puente para que los importadores puedan pagar sus deudas con el exterior? ¿O absorber pesos de la economía? ¿cuál es el impacto de la colocación de BOPREAL tanto respecto a la cancelación de deudas de bienes y servicios con el exterior, como en la acumulación de reservas?

En ese sentido claramente el BCRA al mencionar las [medidas frente a la coyuntura macroeconómica](#) hace referencia textualmente que los BOPREAL “*al operar como un swap cambiario, redujeron fuertemente la tenencia indeseada de pesos y la potencial demanda de moneda extranjera en el corto plazo.*”