

# Visión de Negocios



- \* La AFIP y su extraño vínculo con la votación de la propuesta
- \* Asimetrías territoriales y estructura regional
- \* El servicio público local ante el desafío de la austeridad
- \* La sustentabilidad en la gestión universitaria



# **Visión de negocios**

Revista de la

**Facultad de Ciencias Económicas**

Número 1 - Año 2023

**UCSF**

Universidad Católica  
de Santa Fe



**Visión de negocios**  
**Revista de La Facultad de Ciencias Económicas**

**Director**  
CPN Carlos Torres

**Secretario**  
Lic. Max Grether

**Consejo Editorial CRIBA**  
Mgtr. Horacio Alesandria  
CPN Viviana Toledo  
Mgtr. Santiago Bernasconi.  
Dra. Zully María Degano

© 2023 by Universidad Católica de Santa Fe

© 2023 by Facultad de Ciencias Económicas

Reservados todos los derechos.

Ninguna parte de este libro puede ser reproducida, almacenada en un sistema de informática o transmitida de cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia, grabación y otros métodos sin previo y expreso permiso del titular del copyright.

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

ISSN en trámite

## ÍNDICE

Presentación.....	7
Palabras del rector.....	9
Pautas de publicación.....	11
La AFIP y su extraño vínculo con la votación de la propuesta concordataria <i>The AFIP and its strange link with the vote on the concordat proposal</i> <b>Alexis Matías Marega</b> .....	17
Asimetrías territoriales y estructura regional. Análisis de la Argentina contemporánea (2015-2019) y comparación internacional <i>Territorial Asymmetries and regional structure. Analysis of contemporary Argentina (2015-2019) and international comparison</i> <b>Ignacio Trucco, M. Valentina Locher y Diego Mirich</b> .....	33
El servicio público local ante el desafío de la austeridad en momentos de crisis, en clave gobernanza local <i>Local public service facing the challenge of austerity in times of crisis, in terms of local governance</i> <b>Santiago Iván Bernasconi</b> .....	61
Especialización agrícola, transformaciones territoriales, cambios en los últimos 30 años en la estructura agraria en la región central argentina <i>Agricultural specialization, territorial transformations, changes in the last 30 years in the agrarian structure in the Argentina Central Region</i> <b>Néstor Alfredo Domínguez</b> .....	79

**PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN**

Análisis de la competitividad a nivel de productos en el comercio exterior argentino como base para una política comercial estratégica que supere el estrangulamiento externo de la economía nacional

*Analysis of the competitiveness at the product level in Argentine foreign trade as a basis for a strategic trade policy that overcomes the external strangulation of the national economy*

**Alberto Papini, Carlos Buzano y Rodrigo Martínez**..... 95

La sustentabilidad en la gestión universitaria:  
Análisis de la integración de un comportamiento socialmente responsable en su relación con los grupos de interés

**Horacio R. Alesandria**..... 127

**INFORME DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN**

Revelamiento de reportes de sostenibilidad de empresas de la ciudad de Santa Fe y su área de influencia

**Pablo Oggero, Santiago Bernasconi,  
Gabriela Bizzoto Natalia Robledo y Carolina Passeggi  
(Dir. Blanca Gioria)**..... 181

## PRESENTACIÓN

Con enorme satisfacción, estamos presentando en sociedad la Revista “Visión de Negocios”. Se trata de una publicación anual, en formato digital.

Con esta revista, la Facultad de Ciencias Económicas pretende tener una herramienta para que su comunidad pueda publicar el conocimiento que genera, su opinión, el resultado de sus investigaciones, sus trabajos de vinculación con el medio.

También estará a disposición de las entidades gremial-empresarias y de la profesión, de los profesionales de la disciplina y de la comunidad toda.

El tiempo que nos toca transitar, nos obliga a comprometernos en la generación de saberes que aporten soluciones a las distintas problemáticas que como sociedad tenemos.

Vaya mi agradecimiento al Comité Editorial, que hizo posible esta iniciativa, que personalizo en su Director, el Profesor Carlos F. Torres. También a los autores que presentan sus trabajos en esta primera edición.

Deseo que este primer paso que estamos dando se consolide con el paso del tiempo y se constituya en una referencia en el ámbito de las ciencias económicas.

Mgtr. Horacio R. Alesandria  
DECANO  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Católica de Santa Fe





## Palabras del Rector

La Investigación es uno de las funciones fundamentales y pilares de la Universidad para la producción de conocimiento. En ese sentido, las publicaciones periódicas constituyen un aporte fundamental para su Divulgación. Esto permite que lo producido pueda llegar a los distintos campos profesionales junto con todo el desarrollo académico e investigativo llevado adelante en las unidades académicas de nuestra universidad.

En este caso, para la Facultad de Ciencias Económicas, la aparición del primer número de la revista denota un momento importante en el marco de lo que actualmente significan los conceptos ligados a las nuevas economías, la gestión de los nuevos negocios, la administración de las organizaciones, en un contexto marcado por lo digital. Por este motivo, creemos que es un aporte importante el que está realizando la Facultad de Ciencias Económicas, donde sus docentes e investigadores contarán con un medio en donde podrán presentar el material investigado y desarrollado en sus cátedras y distintos espacios académicos.

Esta nueva publicación es, para la Universidad, otro aporte importante que se suma a Krinein en lo relativo a la educación, RDA en arquitectura, Pensamiento Jurídico en el ámbito del derecho y las ciencias sociales. Animamos a todos a sumarse a esta iniciativa de la Facultad de Ciencias Económicas, que promueve el crecimiento de la investigación y la producción del conocimiento científico para el desarrollo de la sociedad toda.

Mgtr. Eugenio Martín De Palma  
RECTOR  
Universidad Católica de Santa Fe



## **Pautas de publicación**

*Revista Visión de negocios* ratifica el modelo Acceso Abierto en el que los contenidos de las publicaciones científicas se encuentran disponibles a texto completo libre y gratuito en formato digital (Internet), sin embargos temporales, y cuyos costos de producción editorial no son transferidos a los autores. Esta política propone quebrar las barreras económicas que generan inequidades tanto en el acceso a la información, como en la publicación de resultados de investigaciones en la premisa de que el conocimiento esté disponible a toda la sociedad sin restricciones.

Los contribuyentes con trabajos a la Revista Visión de negocios tácitamente ceden todos los Derechos del Autor a la Revista. Esta transferencia se hace efectiva desde el momento que el autor recibe por escrito la confirmación de la aceptación de su trabajo para ser publicado. La Propiedad intelectual del trabajo científico publicado permanece en el autor (o los autores). El autor puede sostener su copyright sin restricciones.

Los autores son responsables por el contenido científico y los puntos de vista expresados, los cuales no necesariamente coinciden con los del equipo editorial.

## **Consideraciones éticas y prácticas editoriales**

La Revista Visión de negocios está comprometida con la calidad científica y la realización de un proceso editorial justo y objetivo. En este sentido, adhiere al Código de conducta y guía de buenas prácticas para editores científicos del Comité de Ética de Publicaciones (COPE).

La Revista Visión de negocios garantiza una adecuada respuesta a las necesidades de los lectores y autores, asegurando la calidad de lo publicado, protegiendo y respetando el contenido de los artículos, así como la integridad de los mismos. El Director de la

revista y el Consejo Editorial se comprometen a publicar las correcciones, aclaraciones, retracciones y disculpas cuando sean necesarias.

La Revista Visión de negocios garantiza la confidencialidad del proceso de evaluación, el anonimato de los evaluadores y de los autores, el contenido evaluado, el informe razonado emitido por los evaluadores y cualquier otra comunicación emitida por los consejos editorial y consejo asesor si así procediese. De la misma forma, se mantendrá la confidencialidad ante posibles aclaraciones, reclamaciones o quejas que un autor desee remitir a los comités de la revista o a los evaluadores del artículo.

En el caso de que los hubiese se deberían especificar los reales o potenciales conflictos de intereses. Las instancias revisoras de las contribuciones recibidas, deberán revelar al Director cualquier conflicto de interés que pudiera influenciar sus opiniones acerca de los trabajos, debiendo abstenerse de evaluar determinados artículos si lo estiman conveniente. No deben utilizar el conocimiento de la obra antes de su publicación, para promover sus propios intereses.

La Revista Visión de negocios declara su compromiso por el respeto e integridad de los trabajos ya publicados. Por esta razón, el plagio está estrictamente prohibido y los textos que se identifiquen como plagio o su contenido sea fraudulento, serán eliminados de la revista si ya se hubieran publicado o no se publicarán. La revista actuará en estos casos con la mayor celeridad posible. Al aceptar los términos y acuerdos expresados por nuestra revista, los autores han de garantizar que el artículo y los materiales asociados a él son originales o no infringen los derechos de autor. También debe ser declarado, en caso de una autoría compartida, el consenso pleno de todos los autores involucrados.

## **Guía para la presentación de artículos**

### **Preparación de artículos**

La extensión máxima de los trabajos será de:

- 30 páginas, incluyendo tablas y figuras, bibliografía y resumen, para los artículos de Investigación Científica,
- 20 páginas para los artículos de Divulgación Científica,
- 10 páginas para las Tesis o Trabajos Finales de Posgrado,
- 5 páginas para las reseñas bibliográficas.

En todos los casos la presentación se hará con tipo de letra Times New Roman 12, interlineado sencillo. Para su escritura se empleará papel normalizado (A4, 21 x 29,7 cm), respetando un margen de 2,5 cm en todos los lados.

### **Partes constitutivas**

#### **A. Trabajos de Investigación y Divulgación Científica:**

Deberán contemplar los siguientes puntos:

- Título / Subtítulos

El título principal deberá ser claro, descriptivo y conciso. Deberá escribirse en minúscula, excepto la letra inicial, en negrita, centrado, sin subrayar y sin punto final.

A un espacio del título en español deberá consignar el título en idioma inglés, podrá agregar en idioma portugués en caso de que lo crea conveniente el autor.

En el texto del artículo se recomienda diferenciar claramente los distintos niveles de subtítulos.

- Nombre del autor (o autores)

Dejando dos espacios respecto al título deberán aparecer el o los nombres de los participantes responsables del artículo. Se incluirá primero el apellido, en minúscula excepto la primera letra y separado por una coma, los nombres completos. Si hay más de un autor, se los separa con punto y coma. En caso de publicarse el artículo, se respetará el orden en que se envió la nómina de autores.

A dos espacios de los nombres de los autores, respetando el orden de aparición, deberá consignarse el mayor título académico, la denominación de la institución a la cual pertenecen y la dirección de correo electrónico de cada autor.

Cualquier otra información complementaria deberán indicarse mediante nota al pie.

- Resumen

Comprenderá no más de 250 palabras. El resumen deberá ser informativo para permitir al lector comprender el contenido del trabajo. Se incluirán los objetivos, metodología, resultados y conclusiones más relevantes.

- Abstract

Comprenderá el resumen en inglés a los efectos de facilitar la difusión internacional.

- Resumo

Comprenderá el resumen en portugués a los efectos de facilitar la difusión internacional (en caso de que haya incluido el título en portugués).

- Palabras clave

Al finalizar el Resumen, el Abstract y Resumo, en un renglón aparte, deberán incluirse hasta cinco (5) palabras claves y “keywords”, según corresponda, en castellano, inglés y portugués. La primera palabra clave debe ser aquella que mejor identifique al trabajo, y así sucesivamente.

- Cuerpo principal del texto

El Cuerpo principal del texto deberá ser adaptado según la disciplina y el tipo de trabajo, pero en general puede contener:

- a. una introducción, que desarrolle la problemática bajo estudio y objetivos;
- b. estado del arte, con revisión de estudios anteriores;
- c. métodos y técnicas utilizadas;
- d. análisis, resultados, discusión;
- e. conclusiones, recomendaciones.

En la parte referencial se pueden incorporar agradecimientos y la bibliografía.

Tablas, gráficos e ilustraciones

Cada uno deberá estar enumerado correlativamente a lo largo del trabajo, con su correspondiente encabezamiento y título.

Ejemplo: Tabla N° 1. Evolución de la Situación Financiera 1990–1999

Debajo del recurso deberá indicarse claramente la fuente de la información.

Ejemplo: Fuente: elaboración propia en base a información extraída de Throsby, D. (2001).

Estilos de Citas y ordenamiento bibliográfico:

Deberán seguirse las normas de estilo de citado APA (American Psychological Association), en su última edición.

Las citas bibliográficas deberán hacerse siguiendo el sistema autor/es - año, el que debe coincidir con la información incluida en la bibliografía. Ejemplo: (Scott y Lodge, 1985).

Para el caso de citas basadas en el autor, se citará el apellido del autor/es y a continuación, entre paréntesis, el año de la publicación: “Scott y Lodge (1985) proponen una definición de competitividad basada en...”.

En todos los casos, la cita completa de la obra se hará al final en la Bibliografía.

Para otras aclaraciones, utilizar notas de referencia al pie de página.

El listado bibliográfico debe presentarse por orden alfabético de los autores. A su vez, las referencias con el mismo autor deben ordenarse cronológicamente de acuerdo al año de publicación.

- Libro:

Goldratt, E., y Cox, J. (1995). *La Meta: Un proceso de Mejora Continua*. Monterrey, México: Castillo.

- Capítulo de un libro:

Sanford Lewis, C. (2010). Learning from BP’s “Sustainable” Self-Portraits: From “Integrated Spin” to Integrated Reporting. En R. Eccles, B. Cheng, y D. Saltzman(Eds), *The landscape of integrated reporting*(pp. 58-71). Massachusset: Harvard College.

- Artículos en revistas científicas:

Bianchi, P., y Di Tommaso, M. (1998). Política Industrial para las PyMEs en la Economía Global. *Comercio Exterior*, 48(1), 617–623.

- Recursos Electrónicos

Lizcano, J. L., Rejón López, M., y Muñoz, F. (2013). Información integrada: El futuro de la presentación de información empresarial. Recuperado el 26 de Julio de 2014, de <http://www.aeca.es>



## **B. Tesis de Grado y Posgrado**

Los trabajos deberán contener: título, nombre del autor, resumen, abstract, palabras claves en español y en inglés, metodología, resultados (puede hacer referencia a las partes y/o capítulos de la tesis), conclusiones y bibliografía. Deberán respetarse las normas de estilo establecidas.

La inclusión, o no, del Director o Tutor de Tesis queda a criterio del autor.

## **C. Reseñas Bibliográficas**

Las contribuciones deben incluir los datos del libro comentado (editado en los últimos tres años) y respetar las normas de estilo establecidas.

## **Entrega de artículos**

Los artículos deberán ser enviados en archivo electrónico con extensión DOC/DOCX de Microsoft Word 2003/2007/2010, o versiones más avanzadas, a la siguiente dirección de correo electrónico: [mgrether@ucsf.edu.ar](mailto:mgrether@ucsf.edu.ar)

# LA AFIP Y SU EXTRAÑO VÍNCULO CON LA VOTACIÓN DE LA PROPUESTA CONCORDATARIA

The AFIP and its strange link with the vote on the concordat proposal

Alexis Matías Marega<sup>1</sup>

## Resumen

En el presente trabajo se analiza la posición de la Administración Federal de Ingresos Públicos en torno a la adhesión a las propuestas concordatarias efectuadas por sujetos concursados. Mediante la Resolución General RG 3587/2014 el fisco determina cuáles son las pautas (quitas máximas, esperas y demás cuestiones) que debe contener una propuesta para que ésta sea acompañada. La cuestión suscitó álgidos debates tanto en la doctrina como en la jurisprudencia no determinándose una posición unificada al respecto. Su análisis e interpretación se reputan como necesaria pues la AFIP no es sólo un acreedor concursal, sino también el guardián de las arcas estatales, por lo que su participación en los procesos universales deviene en necesaria y justa. Los vaivenes y una posible interpretación ecléctica se practica en el presente ensayo.

**Palabras clave:** concurso preventivo; AFIP; fisco, derecho concursal, acuerdo preventivo, concordato, exclusión de votos.

---

1 Abogado (UCSF), doctorando en Ciencia Jurídica (UCSF), Diplomado Internacional en DDHH (UCC) y en Razonamiento Legal Aplicado (USP-T). Profesor de Derecho Civil parte General (FDyCP), Derecho (FCE) y Legislación (UTN). Director del Instituto de la Empresa (UCSF).

## Abstrac

In the present work, the position of the Federal Administration of Public Revenues regarding the adherence to the concordatary proposals made by insolvent subjects is analyzed. Through General Resolution RG 3587/2014, the Treasury determines the guidelines (maximum reductions, waiting times and other issues) that a proposal must contain in order for it to be accompanied. The issue gave rise to heated debates both in doctrine and in jurisprudence, not determining a unified position on the matter. Its analysis and interpretation are deemed necessary since the AFIP is not only a bankruptcy creditor, but also the guardian of state coffers, so its participation in universal processes becomes necessary and fair. The fluctuations and a possible eclectic interpretation is practiced in this essay.

**Keywords:** preventive contest; AFIP; Treasury, bankruptcy law, preventive agreement, concordat, exclusion of votes.

## 1. Introducción

La ley concursal argentina determina que ciertos sujetos, por su condición personal, no puedan participar del cómputo de las mayorías concordatarias, esto es, su crédito y su persona no pueden ser contabilizados en las mayorías necesarias para alcanzar un acuerdo concordatario, basado principalmente en el vínculo familiar o de subordinación existente entre el acreedor y la concursada.

La doctrina y la jurisprudencia han creado el concepto de “acreedor hostil” para referirse a aquellos que pueden ser excluidos del cómputo de las mayorías, no por su posible beneplácito a la propuesta sino porque su conducta demostraría una negación a adherir al ofrecimiento, y no porque este se repute injusto o insatisfactorio para sus fines comerciales, sino buscando la quiebra o el fracaso del proceso concursal.

Sin embargo, también existe una categoría más, que sin tener acuerdo jurisprudencial ni doctrinario, suele ser excluido del cómputo

to de las mayorías. Nos referimos en este caso a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

En el presente trabajo nos proponemos analizar esta cuestión particular, haciendo un repaso sobre las posturas de los diferentes tribunales y la posición asumida por la doctrina, buscando llegar a una interpretación armónica que permita conciliar la figura de la exclusión de votos con la especial posición que le toca ocupar al ente público en los concursos preventivos.

## **2. La exclusión de la AFIP del cómputo de las mayorías**

En otras oportunidades hemos analizado la exclusión de votos en las propuestas de acuerdo preventivo de los familiares del concursado (Marega, 2022) y también de la creación pretoriana de la categoría de acreedores hostiles, también excluidos de votar el concordato (Marega y Palud, 2023).

En un tercer grupo de acreedores se ubica la Administración Federal de Ingresos Públicos (y generalmente también los demás entes recaudatorios provinciales y municipales) cuya no adhesión no se encuentra condicionada por el interés de ver frustrado el proceso universal, sino por la existencia de una prohibición en su régimen estatutario, y que sin importar los alcances y límites de la propuesta, la respuesta siempre será la no adhesión a la misma. O más correctamente, los entes públicos fiscales poseen normativa específica que permite adherir a una propuesta concursal solamente cuando el contenido de la misma sea conforme el programa de pagos diseñado por AFIP para sujetos concursados.

Técnicamente, el origen de la discusión es un círculo vicioso<sup>2</sup> al que se llegaba luego de que la Resolución General (RG) 970/2001 de AFIP, que establecía el régimen al que ha de someterse el deudor concursado, condicionaba su admisión a la homologación del acuerdo, lo que –en ciertas ocasiones– no puede ocurrir sin la conformidad del fisco.

---

2 Así ha sido postulado en Juzg. Nac. Com., N° 11, “Ateneo Popular de Versailles” (juez Bargalló), 28/04/2000, citado por Graziabile (2018, p. 109).

La cuestión fue dilucidada posteriormente, advirtiendo un error en la interpretación de la Resolución, lo que fue definitivamente superado con el dictado de la RG 3587/2014, que expresamente sostiene: “en el caso que se ofrezca un acuerdo preventivo para créditos quirografarios, entre los que se encuentre el de este Organismo, y a los efectos de considerar la posibilidad de prestar conformidad al mismo...” (art. 36).

La importancia en torno al mantenimiento del orden social y la preponderancia que en este asunto ocupa el Fisco, han permitido abrir la interpretación de su participación en el momento de efectuar los cálculos de las mayorías concordatarias.

(Rosembuj, 2001, pp. 10–11) explica que el interés general (interés fiscal) es consecuencia de la limitada aptitud del interés público para disolver la obligación cívica de sostener el gasto público en términos de supremacía unilateral. Al decir de (Alegria, 2002–E), el interés fiscal solo puede realizarse en cooperación con el ciudadano colectivo, y es en esta hermenéutica en la cual dos disposiciones legales, cuyo objetivo primordial es el mantenimiento del orden social ya sea mediante la recaudación impositiva –uno– y el mantenimiento de las fuentes de trabajo que generan empleo y riqueza a los pueblos –el otro– pueden entrar en conflicto.

Del desarrollo del problema, ya sea mediante la interpretación de los jueces como de los autores, se puede observar una leve pero importante desviación del eje central del tema, profundizando e intentando justificar la posibilidad de la exclusión (o su imposibilidad), sin efectuar una correcta interpretación sobre la normativa reglamentaria del órgano fiscal.

### **3. Causales jurisprudenciales que justifican la exclusión**

Es de advertir que la administración impositiva no tiene un interés contrario, como tampoco es un acreedor complaciente, ni está efectuando un ejercicio abusivo de su derecho. Es decir, se plantea una situación diametralmente distinta a los casos que se vienen tratando.

La cuestión ha planteado serios inconvenientes en la jurisprudencia, quien no ha sido conteste sobre el tema. Así, se ha fundamentado que la exclusión procede toda vez que frente a lo normado por los artículos 1 y 39 de la resolución AFIP 970/01, no excluir al organismo recurrente del cómputo del capital para la determinación de las mayorías necesarias para obtener la homologación importaría tanto como incluir acreedores que de antemano están imposibilitados de analizar sin condicionamientos las diversas propuestas de pago que pudiera formular la deudora<sup>3</sup>.

En otro caso, se ha justificado la exclusión, agregando a lo anterior, la perentoriedad de los plazos que a tal fin establece el régimen concursal, lo que —al entender del tribunal— hace casi imposible la obtención de tal conformidad<sup>4</sup>.

En el recordado caso “Inflight SA”<sup>5</sup>, la sala D de la Cámara Nacional en lo Comercial, luego de manifestar que la cuestión no era apelable, se expide en un *obiter dictum* sobre la temática, manifestando que la exclusión del crédito fiscal del cómputo de las mayorías evita que el apelante impida la obtención del acuerdo, cuando su acreencia sólo podrá ser percibida con arreglo al plan de facilidades de pago dispuesto por reglamentación. La sentencia mereció los aplausos de Alegría, para quien la decisión implica una piedra basal de construcción de armonía en el orden jurídico, preservada en el caso, que permite al Fisco conservar la plenitud de su derecho y ejercicio en la forma que él mismo dispone (Alegría, 2002–E).

Otros tribunales han interpretado que las disposiciones de AFIP generan una “autoexclusión” del régimen de mayorías<sup>6</sup>, desta-

---

3 CNCom., sala B, “Centeno, Martín Ángel s/ concurso preventivo s/ queja”, 30/06/2002, Legis Concursos y Quiebras, 2° edición, Buenos Aires, 2009, p. 309.

4 CNCom., sala C, “Eco Desing SA s/ concurso preventivo”, 19/11/2005, Legis Concursos y Quiebras, 2° edición, Buenos Aires, 2009, p. 306. CCCom., Azul, sala I, “Techno Computación SRL s/ concurso preventivo [pequeño]”, 05/05/2012, Rubinzal Online, RC K 4586/12.

5 CNCom., sala D, LL 2002–E–649.

6 CCC 2°, “Santecchia SA Industrial y Constructora s/ pequeño concurso preventivo. Hoy gran concurso preventivo s/ recurso de apelación”, 04/09/2007,

cando que la mencionada Resolución General del organismo fiscal crea algo así como una “categoría legal especial”, que no está tipificada en el ordenamiento concursal, pero que vendría impuesta por una norma particular que impone obligatoriamente procedimientos propios de ofrecimiento, aceptación y cumplimiento del crédito.

En otras oportunidades, como en el caso “Comercial Mendoza SA”<sup>7</sup>, los tribunales han considerado que la Resolución de AFIP no subordina sus planes de facilidades de pago a la previa obtención de una sentencia homologatoria, sino que determina los requisitos que deberá reunir una propuesta a los efectos de considerar la posibilidad de prestar conformidad con la misma (art. 39). Como consecuencia de tal razonamiento, la Cámara en lo Comercial ha dispuesto la creación *ex post facto* de una categoría especial, ordenando al juez de grado el dictado de una nueva resolución del artículo 42 y el correspondiente período de exclusividad para la obtención de las formalidades.

Como se observa, la motivación para la exclusión –o la creación de categorías especiales– difiere según el juzgador que analice la cuestión. Sin embargo, en el antecedente “Eco Desing SA”, la Sala B ha afirmado: “ningún perjuicio puede causarle puesto que obligatoriamente, dentro de un plazo determinado y en las condiciones que establece la resolución general [...], el concursado deberá hacer la presentación correspondiente mediante nota con carácter de declaración jurada”<sup>8</sup>, y luego agrega: “en concordancia con el compromiso asumido el deudor deberá acreditar en el plazo de 30 días de homologado el acuerdo el acogimiento al plan respectivo y que no podrá después invocar el acuerdo preventivo obtenido con los demás

---

Sentencia N° 131 – Córdoba, con nota de Junyent Bas y Izquierdo (2008–A, p. 149).

7 CNCom., sala D, “Comercial Mendoza SA s/ concurso preventivo”, 16/10/2007, citado por Junyent Bas y Izquierdo (2008–A) CNCom, sala D, “Torres Balanzas Electrónicas SRL s/ concurso preventivo”, 01/10/2013, Prosecretaría de Jurisprudencia de la CNCom, Rubinzal Online, RC J 3391/14.

8 CNCom., sala C, “Eco Desing SA s/ concurso preventivo”, 19/11/2005, Legis Concursos y Quiebras, 2° edición, Buenos Aires, 2009, p. 306.

acreedores quirografarios para oponerlo al Fisco en cuanto a los créditos de ese rango verificados en el concurso”<sup>9</sup>.

En este último caso comentado, la Cámara ha dado un paso más en la extensión y alcance que le otorga a los créditos fiscales declarando virtualmente la inaplicación del instituto de la novación concursal a la AFIP, pues la regla del artículo 56, LCQ consagra el efecto *erga omnes* del acuerdo homologado (Gazze, 2011), lo que parece ser dejado de lado en la explicación de la Cámara.

No obstante, los vaivenes jurisdiccionales también produjeron una ola de sentencias que rechazan la exclusión del Fisco en el cómputo de las mayorías. En líneas generales, la justificación está dada por la interpretación restrictiva del instituto de la exclusión<sup>10</sup>.

La sala A, en el concurso preventivo de “Librería Diagonal SA”<sup>11</sup> revocó la resolución que excluía a la AFIP sosteniendo la taxatividad del artículo 45, LCQ, y explicando que la extensión sólo es admitida en aquellos supuestos en que como consecuencia del voto complaciente favorecerían al deudor afectando el interés de los acreedores minoritarios, más no contempla —explica la Cámara— casos de voto negativo, implicando lo contrario la privación a un acreedor de un trascendental derecho para el curso del proceso.

La Suprema Corte de Mendoza ha sido muy tenaz en una reflexión efectuada en “Artes Gráficas Melfa SA”, donde señaló: “la exclusión de los acreedores fiscales o parafiscales del cómputo es peligrosa; hoy serán estos acreedores esquivos y difíciles de conseguir; mañana serán otros organismos estatales o paraestatales, o entidades bancarias en los que la burocracia interna alcanza ribetes notorios y

---

9 CNCom., sala B, “Hospital Privado Modelo SA”, 05/04/2006, citado por Gazze (2011).

10 CNCom., sala E, “Kruszewski Adalberto s/ concurso preventivo”, 03/11/2005, Legis Concursos y Quiebras, 2° edición, Buenos Aires, 2009, p. 305. CNCom., sala A, “Willmos SA s/ concurso preventivo”, 29/04/2014, Rubinzal Online, RC J 4936/14.

11 CNCom., sala A, “Librería Diagonal SA s/ concurso preventivo”, LL 200–B, 581. En idéntico sentido SCJBA, “Romano José Hugo s/ concurso preventivo [hoy quiebra]”, 01/09/2010, Jurisprudencia de la Provincia de Buenos Aires, 19258, Rubinzal Online, RC J 4165/12.



preocupantes, los que se esgrimen como obstáculo insalvable para conseguir las tan ansiadas conformidades”<sup>12</sup>.

#### 4. La posición de la doctrina

Con justificaciones diferentes, la doctrina ha mantenido un perfil cauteloso sobre la cuestión, aunque en general abonando la idea de la posibilidad de excluir al Fisco del cómputo de las mayorías. La posición justificante se basa en diferentes ejes.

(Casadio Martínez, 2019–E) sostuvo que la exclusión del cómputo se asienta en la “falta de discernimiento” o “falta de capacidad de negociación” por parte del ente estatal<sup>13</sup>.

La conclusión arribada se reputa falsa desde el derecho administrativo, pues el proceso de formación de la voluntad de los entes públicos (en lo que refiere a su contenido y límites de las propuestas de pago que pueden aceptar de los contribuyentes concursados) se encuentra determinado normativamente y no sujeto a la discreción del funcionario interviniente<sup>14</sup>. Entonces, se trata de un ente estatal que actúa dentro de las facultades otorgadas por la normativa reglamentaria específica, y no de que adolezca de un vicio en su libertad, o carezca de capacidad, ni mucho menos discernimiento.

(Alegria, 2002–E), por su parte, al comentar el fallo recaído en el mencionado caso “Inflight”, sostuvo que las reglas fiscales están orientadas a permitir la rehabilitación de deudores en dificultades y, a la vez, percibir el crédito fiscal. Explica el distinguido concursalista que tales reglamentaciones tienen elevados fines de política económica que son altamente necesarios; concluyendo que el fallo ha sabido encontrar un equilibrio entre la ley concursal y las disposiciones fiscales.

---

12 SC Mendoza, sala I, “Artes Gráficas Melfa SA s/ concurso preventivo”, 01/07/2005, *Legis Concursos y Quiebras*, 2° ed., Buenos Aires, 2009, p. 307

13 En idéntico sentido Rosolén y Tajan (2004, 15 y 23) y Favier Dubois, Eduardo (h) (2006, p. 161)

14 Cfr. Gordillo (1997, p. 15)

Stolkiner ha sostenido que resolver la exclusión de AFIP no solo no afecta al organismo, sino que importa un beneficio para los acreedores y también para los dependientes de la empresa, máxime que ello tiende a impedir que se entorpezca gravemente la explotación de la hacienda empresarial, importando un beneficio para los acreedores de la compañía y para sus empleados y obreros (Stolkiner, p. 261).

También han resaltado los autores que la posición determinada de antemano por AFIP, sobre el contenido de las propuestas que el organismo está en condiciones de considerar, visualiza una “inexistencia de posibilidad de negociar” (Fuertes, 2022)<sup>15</sup>, por lo que tienen la potencialidad de obstaculizar la obtención de un acuerdo, puesto que en principio, si el concursado no la categoriza, la propuesta a los demás acreedores debe ser equivalente a la que esta impone.

En un comentario hacia las sentencias que crean *ex post facto* una categorización especial, (Junyent Bas y Izquierdo, 2008–A) elevan fuertes críticas al considerar que la reglamentación fiscal –ante la situación concursal– estipula un plan de facilidades según sus propias condiciones y su propio régimen administrativo, desplazando al sistema concursal, y por lo tanto la categorización creada oficiosamente por el juez demuestra un sometimiento del ordenamiento concursal a la reglamentación infraconstitucional y de tercer grado de la entidad fiscal.

Ahondan en la cuestión considerando que la propia existencia de tal norma exorbitante de derecho público resulta palmariamente inconstitucional por desviar indebidamente la finalidad del concurso preventivo, en violación al artículo 1071 CC (actual artículo 10, CCC) y afectando la pirámide constitucional dispuesta en el artículo 31 de la Carta Magna (Junyent Bas y Izquierdo, 2008–A) y (Atim Antoni, 2015).

En una posición contraria se presenta Ribichini (2011, pp. 51–52), para quien el hecho de que un acreedor fije de antemano un límite a lo que está dispuesto a aceptar como propuesta de su deudor no tiene por qué pugnar (a menos apriorísticamente) con el sistema concursal. Además, como lo sostuvo cierta doctrina, el tratamiento

---

15 En idéntico sentido se expresa Casadio Martínez (2019–E) al considerar que “la nula posibilidad de negociar un acuerdo [...] estaría alterando el régimen de votación y negociación que expresamente prevé la LCQ”.

otorgado al Fisco no debe ser idéntico al otorgado a un acreedor privado, pues ello implica un palmario desconocimiento de las normas del derecho público que organizan el funcionamiento de las instituciones del Estado (Gazze, 2011).

Pone de resalto Gazze que la AFIP, al otorgar pautas sobre las cuales interpretará y decidirá (en torno a los acuerdos preventivos), implica el ofrecimiento de una pauta homogénea, igualitaria y definida a todos los contribuyentes concursados<sup>16</sup>, pues de lo contrario se violentaría el principio de igualdad (art. 16, CN).

## 5. Hacia una interpretación armónica de la problemática

Por más disímiles que puedan aparentar la normativa que regulan diversas áreas del derecho, es opinión establecida de nuestro Tribunal Cívero Federal la necesidad de armonizar su interpretación, evitando aquella que conlleve a la colisión.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que al momento de interpretar una norma, cualquiera sea su índole, debe tenerse primordialmente en cuenta su finalidad<sup>17</sup>. Ello, toda vez que no es siempre método recomendable el atenerse estrictamente a las palabras de la ley, ya que el espíritu que la nutre ha de determinarse en procura de una aplicación racional, que elimine el riesgo de un formalismo paralizante<sup>18</sup>, dado que lo importante no es ceñirse a rígidas pautas gramaticales sino computar el significado profundo de las normas<sup>19</sup>.

En esta hermenéutica, la Resolución General de AFIP no dispone en cabeza de ningún contribuyente concursado la obligación de presentar una propuesta concordataria, sino que determina pautas que la misma deberá contener a los fines de que el organismo recaudador pueda evaluar su adhesión. Es decir, determina parámetros

---

16 Esta cuestión ya había sido puesta de resalto por Alegria (2002–E).

17 Fallos: 305:1262; 322:1090; 330:2192; 344:1810.

18 Fallos: 326:2095; 329:3666; 330:2093; 344:223.

19 Fallos: 344:2591.

mínimos, una cota inferior a partir de la cual el Fisco puede acompañar su conformidad.

La existencia de tales requisitos no debe ser interpretado como un obstáculo en la consecución de los fines concursales, sino más bien en una contribución efectuada por el organismo estatal en tanto y en cuanto determina de manera anticipada y general las pautas que se seguirán con todos los concursados, consagrando de manera palmaria el principio de igualdad y no discriminación. Esta cuestión fue advertida por Alegria (2002–E), al interpretar los beneficios de que el contribuyente tenga ciertos parámetros claros sobre los cuales formular su estrategia concordataria.

Además, AFIP no está tomando ninguna actitud que cualquier otro acreedor puede (y suele) tomar, esto es determinar su postura en torno a la propuesta concordataria, de acompañar o no si se dan determinados requisitos o proposiciones. Y allí se encuentra la libertad del acreedor de optar por votar a favor o en contra cuando la propuesta no le convenza a sus fines personales y –sobre todo– patrimoniales<sup>20</sup>.

La diferencia con cualquier otro acreedor está en la publicidad de sus actos, que como ente estatal está obligado a efectuarlo, y es lo que –al parecer– llama poderosamente la atención a la doctrina y jurisprudencia local. La anticipación de una posición, lo que algunos autores han llamado una “negativa a negociar”, lleva a preguntarnos ¿qué tipo de negociación pretende efectuar el deudor con un acreedor?

Hemos analizado en el capítulo correspondiente a las propuestas concordatarias, que éstas deben ser genéricas para cada grupo de acreedor categorizado, y que puede determinarse diverso contenido en cada una de ellas, de modo tal que el acreedor pueda optar. Pero, la negociación privada que establece el período de exclusividad pasa

---

20 Resulta relevante recordar que, a la postre, el sistema concursal –tal y cual está diseñado– responde a una negociación entre el deudor y sus acreedores por la reestructuración de sus deudas. El giro privatista de los años '90 consagró tal circunstancia permitiendo negociar la adhesión de la propuesta por parte de los acreedores de manera absolutamente privada.

por la adhesión a estas propuestas predeterminadas (o que puedan modificarse hasta antes de la audiencia informativa), y nada más.

La capacidad negociadora del concursado pasará, entonces, por advertir la conveniencia o no de categorizar a AFIP y ofrecer alguna propuesta concordataria que pueda aceptar, o no categorizarla si las adhesiones del resto de los acreedores serán suficientes para someter la voluntad de este acreedor particular (art. 56, LCQ)<sup>21</sup>. Sin embargo, no se advierte por parte del organismo ninguna actitud renuente con el desarrollo del proceso universal que pueda justificar de manera seria una exclusión y –por lo tanto– privación de uno de los derechos más importantes que tiene un acreedor.

Tal vez el fundamento más resistente que se ha utilizado para justificar la exclusión del Fisco del cómputo de las mayorías haya sido que su actitud sería contraria al principio de conservación de la empresa<sup>22</sup>, objetivo concursal de superlativa importancia tal y como lo hemos desarrollado en los primeros capítulos.

Para abordar esta cuestión hay que poder de relieve dos cuestiones. La primera de ella, que el principio concursal protege la empresa en marcha, viable y socialmente útil, dejando absolutamente de lado el interés del socio o accionista. Hemos expuesto oportunamente la importancia que para ello tiene el plan empresarial de salida de la crisis y las proyecciones que los dueños de la empresa deberían efectuar.

Segundo, el principio de conservación de la empresa no debe ser utilizado como paraguas protectorio de empresas inviables y es-

---

21 Stolkiner expresa: “en este caso los créditos fiscales sí se considerarán a fines del cómputo, como así también la propuesta que se homologue tendrá plenos efectos en relación a las acreencias quirografarias del fisco, más allá de que se ajusten o no a la normativa del plan de facilidades de pago”.

22 Raspall (2006, p. 697), quien sostuvo: “volviendo al tema de los acreedores fiscales que ha servido de disparador para las inquietudes anteriores, me resta por reafirmar que los mismos son abiertamente distorsivos del proceso de aprobación de propuestas, más allá de que su conducta no tiene en cuenta las posibilidades del deudor, con lo que, conspira abiertamente contra la factibilidad de la continuación de la empresa, en la que el legislador hace hincapié en esta norma”.

grimido para hacer descansar en los acreedores los malos negocios y defectuosas decisiones tomadas por los empresarios<sup>23</sup>.

El sistema concursal otorga diversas herramientas para asegurar la continuación de la empresa, y en lo que respecta a la etapa concordataria, además del instituto de la categorización, que fue de tal relevancia que rompió el sólido y –aparentemente– inamovible principio de igualdad entre acreedores, la reforma del año 2001 le otorgó al juez la facultad de homologar un acuerdo cuando no se hayan obtenido las mayorías de ley e imponérselo a los disidentes, mediante la aplicación del *cramdown power*.

Entonces, si aceptamos –cuestión que no compartimos– que la actitud de la AFIP sería contraria al principio de conservación de la empresa, tanto el concursado como el juez tiene herramientas legales suficientes para someter la voluntad del órgano estatal sin recurrir a una creación pretoriana y cercenadora de derechos, como es el instituto de la exclusión del voto.

Al momento de estudiar el instituto de la categorización, se advierte la existencia de categorías que parecerían ser obligatorias (como la de acreedores laborales), y la discusión que se ha desarrollado en torno a las facultades judiciales para su creación. Allí se concluye que este instituto es facultativo del deudor, siendo otorgado por la ley como una herramienta suficiente que le permite trazar una estrategia empresarial destinada a hacer triunfar su propuesta concordataria y la salida del concurso preventivo.

En esta línea argumental, no corresponde al juez corregir los errores procesales del deudor. La postura de la AFIP es tan pública que el contribuyente la conoce desde antes de presentarse en concurso y –por lo tanto– debe necesariamente formar parte de su armado procesal. La decisión que no categorizarlo debe entenderse como parte de esta estrategia, y no puede ser corregida por el magistrado, aun cuando su táctica conlleve a un resultado inesperado.

---

23 Con la claridad y profundidad propia de su época, Anaya se explayó sobre esta cuestión en Anaya (1988) Más recientemente, Gazzo (2011) sostuvo: “el salvataje indiscriminado de empresas ineficientes, defectuosas o anticompetitivas puede alterar severamente el sistema de competencia que es el ámbito necesario para un capitalismo saludable”.

Nuevamente, la ley otorga otro período más donde podrá corregir tal estrategia con la consecuencia de que no lo hará solo, sino con los demás interesados en adquirir la empresa concursada. Esto es, el período del salvataje.

## 5. Conclusiones

La AFIP no represente para la concursada riesgo alguno en sus planes o estrategia para la aprobación del acuerdo preventivo. Tal es así que las Resoluciones Generales del órgano recaudador permite, con la anticipación necesaria, conocer los mecanismos por los cuales toma sus decisiones respecto a los sujetos insolventes.

Ergo, esta posición debe contribuir al armado de una estrategia procesal adecuada a los fines de lograr obtener la adhesión del fisco a la propuesta concordataria ya sea mediante la adecuación de la misma a los estándares exigidos por la AFIP, mediante su categorización o de la contabilización necesaria de los demás acreedores a los fines de que su postura no entorpezca el desenvolvimiento esperado del proceso universal.

Entendemos que no existe una postura hostil que autorice al juez o jueza a excluir a un acreedor tan importante del cómputo de las mayorías, pues la finalidad que motiva su conducta no está inspirada en el entorpecimiento procesal –como sucede con los acreedores hostiles– ni en la condescendencia hacia el concursado –como es el caso, aunque discutible, de los acreedores familiares–.

Un acreedor estatal que ha tomado una postura determinada desde antes de que el sujeto se concurse no implica de ninguna manera una falta de capacidad de negociación, como lo han planteado algunos autores, ni tampoco una posición que lesione el fin buscado por la ley concursal, sino que se presenta como un adecuado proceder de la administración pública, que mediante Resoluciones Generales fija una postura que será seguida en todos los casos análogos, tal y como lo indica la ley.

## Referencias

- Alegria, H. (2002–E). La relación fisco–concurso (con especial referencia a la exclusión de voto del fisco en el acuerdo preventivo). *LL*, 648.
- Anaya, J. L. (1988). El mito de la empresa inmortal. *ED*, 127, 424–438.
- Atim Antoni, G. (2015). El art. 45 de la LCQ y la exclusión del acreedor en el cómputo de las conformidades para el acuerdo preventivo. ¿Un debate superado? *Revista Argentina De Derecho Concursal*(12).
- Casadio Martinez, C. (2019–E). La exclusión del fisco en los concursos. *La Ley*, 248.
- Favier Dubois, Eduardo. (2006). Exclusión de voto en los concursos: un camino en permanente construcción. En D. Vitolo, G. Boquin, Favier Dubois, Eduardo, E. D. Balonas, M. Villoldo y C. Moro (Eds.), *La tutela de los acreedores en los procesos concursales* (p. 161). Ad–Hoc.
- Fuertes, G. (2022). Exclusión de voto. Una tentativa de síntesis. *Revista Argentina De Derecho Concursal*(33).
- Gazze, P. (2011). La exclusión del voto del Fisco Nacional: un análisis crítico. *ED*, 243, 865.
- Gordillo, A. (1997). *Tratado de derecho administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo.
- Graziabile, D. (2018). *Instituciones de derecho concursal*. La Ley.
- Junyent Bas, F. y Izquierdo, S. (2008–A). Exclusión o categorización diferenciada de la AFIP. *La Ley*, 149.



- Marega, A. (2022, octubre). Exclusión del cómputo de mayorías y acuerdos preventivos concursales. *LL*, 6–8.
- Marega, A. y Palud, N. (2023). Concurso Preventivo y Derecho Penal: el vínculo entre las denuncias penales y el acreedor hostil. *ED*(301).
- Raspall, M. (2006). Créditos fiscales, cramdown power, discriminación y equidad en el concurso preventivo. En Congreso Argentino de Derecho Concursal y Congreso Iberoamericano sobre la Insolvencia (Eds.), *VI Congreso Argentino de Derecho Concursal y IV Congreso Iberoamericano sobre la Insolvencia* (pp. 693–697). Universidad Nacional de Rosario.
- Ribichini, G. E. (2011). *Acuerdo preventivo judicial*. Editorial Astrea.
- Rosembuj, T. (2001). *Procedimientos tributarios consensuados. La transacción tributaria*. Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Argentinas.
- Rosolén, J. y Tajan, G. (2004). La exclusión de voto. El caso de la AFIP y del acreedor en competencia. *Revista De Las Sociedades Y Concursos*(30), 15–23.
- Stolkiner, A. Exclusión del fisco en el cómputo de las mayorías concursales. *ED*, 212(2005), 961.

**ASIMETRÍAS TERRITORIALES  
Y ESTRUCTURA REGIONAL.  
Análisis de la Argentina contemporánea  
(2015–2019) y comparación internacional**

**Territorial asymmetries and regional structure.  
Analysis of contemporary Argentina(2015–2019)  
and international comparison**

**Assimetrias territoriais e estrutura regional. Análise da  
Argentina contemporânea (2015–2019)  
e comparação internacional**

**Ignacio Trucco<sup>1</sup>  
María Valentina Locher<sup>2</sup>  
Diego Mirich<sup>3</sup>**

**Resumen**

El problema de las asimetrías territoriales en Argentina ha sido tratado desde diferentes perspectivas, considerando tanto su medición y caracterización, como sus causas. En este trabajo la cuestión se aborda partiendo de la idea de que el funcionamiento y los resultados alcanzados por los capitalismo nacionales se basa en una determinada estructura regional. Es decir, que las asimetrías territoriales encuentran contexto en las interrelaciones entre espacios subnacionales, conflictivas y funcionales, que regulan la producción y reparto del producto social. El trabajo se propone tres objetivos. Primero,

- 
- 1 Doctor en Economía UNR, Instituto de Humanidades y Ciencias sociales del Litoral CONICET y UNL Ignacio.trucco@gmail.com
  - 2 Doctora en Dinámicas Rurales, Universidad de Toulouse; Instituto de Estudios Sociales CONICET UNER mvlocher@gmail.com
  - 3 Estudiante de Licenciatura en Economía UNL.

proponer una interpretación simplificada de la noción de estructura regional en relación con las principales contribuciones sobre las asimetrías territoriales en Argentina. Segundo, proponer un modelo de análisis que permita una comparación de las estructuras regionales entre países. Y, tercero, identificar rasgos estilizados de las estructuras regionales en los espacios desarrollados y subdesarrollados. El trabajo basa su modelo metodológico en la relación entre dos dimensiones: la generación de divisas a nivel subnacional y la apropiación regional del valor agregado. Se asume que estas dos dimensiones pueden poner en evidencia las relaciones de funcionalidad y conflicto entre regiones. Finalmente, los indicadores son construidos para los casos de Argentina, Brasil, Estados Unidos, España y Alemania, a los cuales se compara a fin de identificar rasgos estilizados. El trabajo concluye mostrando la complejidad de las estructuras regionales tanto en el centro como en la periferia, ya que estas combinan formas y estructuras de distinta naturaleza, los que obliga a matizar la dicotomía centro-periferia como esquema de interpretación.

**Palabras clave:** *estructuras regionales, centro periferia, asimetrías, sistemas socioeconómicos*

## **Abstract**

The issue of territorial asymmetries in Argentina has been approached from various perspectives, considering both its measurement and characterization, as well as its causes. In this work, the issue is addressed starting from the idea that the functioning and results achieved by national capitalisms are based on a specific regional structure. That is, territorial asymmetries find context in the interrelationships between subnational spaces, both conflictual and functional, which regulate the production and distribution of social products. The work sets three objectives. First, to propose a simplified interpretation of the notion of regional structure in relation to the main contributions on territorial asymmetries in Argentina. Second, to propose an analytical model that allows for a comparison of regional structures between countries. And third, to identify

stylized features of regional structures in developed and underdeveloped spaces. The work bases its methodological model on the relationship between two dimensions: the generation of revenues at the subnational level and the regional appropriation of added value. It is assumed that these two dimensions can reveal functional and conflictual relations between regions. Finally, indicators are constructed for the cases of Argentina, Brazil, the United States, Spain, and Germany, which are compared to identify stylized features. The work concludes by showing the complexity of regional structures both in the center and in the periphery, as they combine forms and structures of different nature, which requires nuanced interpretation beyond the center–periphery dichotomy.

**Keywords:** *regional structures, center-periphery, asymmetries, socio-economic systems.*

## **Resumo**

A questão das assimetrias territoriais na Argentina tem sido abordada a partir de diferentes perspectivas, considerando tanto a sua medição e caracterização quanto as suas causas. Neste trabalho, a questão é abordada a partir da ideia de que o funcionamento e os resultados alcançados pelos capitalismo nacionais baseiam-se em uma estrutura regional específica. Ou seja, as assimetrias territoriais encontram contexto nas interações entre espaços subnacionais, conflituosos e funcionais, que regulam a produção e distribuição de produtos sociais. O trabalho estabelece três objetivos. Primeiro, propor uma interpretação simplificada da noção de estrutura regional em relação às principais contribuições sobre assimetrias territoriais na Argentina. Segundo propor um modelo analítico que permita a comparação das estruturas regionais entre países. E terceiro, identificar características estilizadas das estruturas regionais em espaços desenvolvidos e subdesenvolvidos. O trabalho baseia seu modelo metodológico na relação entre duas dimensões: a geração de receitas no nível subnacional e a apropriação regional do valor agregado. Assume-se que essas duas dimensões podem revelar relações funcionais e conflituo-

sas entre regiões. Por fim, indicadores são construídos para os casos da Argentina, Brasil, Estados Unidos, Espanha e Alemanha, que são comparados para identificar características estilizadas. O trabalho conclui mostrando a complexidade das estruturas regionais tanto no centro quanto na periferia, pois elas combinam formas e estruturas de natureza diferente, o que requer uma interpretação mais refinada além da dicotomia centro–periferia.

**Palavras-chave:** *estruturas regionais, centro–periferia, assimetrias, sistemas socioeconômicos.*

### a) Introducción

La estructura económica regional es y ha sido extensamente tratada en los estudios económicos, políticos e históricos en Argentina. Este problema despierta interés en una relación directamente proporcional a la intensidad de las asimetrías territoriales que caracterizan al capitalismo argentino. Merece recordarse que, en este espacio nacional, el 30% de la población habita en el Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires (según CENSO 2022), mientras que allí se radica el 43% de los puestos de trabajo formales del país y el 40% de las empresas privadas registradas (según OEDE tomando un promedio de los puestos de trabajo registrados desde 2015 a 2022). Este contraste no sólo da cuenta del peso relativo de dicha conurbación, sino también de la particular concentración territorial de la actividad económica.

A ello se pueden agregar las diferencias en las condiciones de vida en donde se registran contrastes significativos entre regiones, incorporando allí diferencias en el acceso a recursos relacionados con la salud, la educación, las condiciones ambientales, entre otras dimensiones (Longhi et al., 2013; Velázquez, 2019) entendiendo como tal la relación entre naturaleza y sociedad a lo largo del tiempo. En este contexto, se propone el uso de una herramienta que permita detectar la distribución espacial de las condiciones de vida como una aproximación al conocimiento de dicha fragmentación socioterritorial. Al mismo tiempo, a través del concepto de brecha, nos aproximamos

también a su proceso histórico. La fragmentación se expresa en lo que llamamos, al menos provisoriamente, las dos Argentinas, definidas sobre la base del Índice Sintético de Condiciones de Vida (iscv. Esto mantiene una estrecha relación con niveles de pobreza estructural y su distribución regional, que siguen un patrón similar en las regiones y se replica en las grandes ciudades con marcados contrastes (Arévalo & Paz, 2015; Ignacio–González & Santos, 2020).

Como contracara de lo anterior, se han hecho contribuciones analizando los gastos en infraestructura y la acción estatal en los territorios, observando el patrón procíclico de la distribución económica regional, es decir, que tiende a reforzar los mecanismos de concentración territorial (Bazza & Rezzoagli, 2012). Incluso se pueden considerar aspectos infraestructurales más amplios como, por ejemplo, los sistemas de innovación y su organización territorial (Niembro, 2020). Este aspecto puede extenderse también a la compleja relación fiscal que mantienen las regiones argentinas con el estado nacional que también ha sido objeto de numerosas contribuciones, destacando la existencia de transferencias regionales por diferentes mecanismos tributarios y redistributivos (Rezzoagli, 2011).

Sin embargo, el análisis de estas asimetrías no siempre ha considerado las relaciones estructurales que median entre las regiones, definidas por su interacción económica en la formación de capitalismo nacional. Expresado de otra manera, las regiones mantienen relaciones económicas estructurales que suponen a la vez conflicto y funcionalidad y es en el marco de estas relaciones en donde pueden situarse las asimetrías observadas. En rigor, todos los espacios nacionales se forman sobre la base de la articulación económica de regiones diversas que cumplen roles diferentes en la estructura económica de cada país.

Este trabajo pretende contribuir al estudio de las asimetrías regionales, aunque considerándolas en el macor de la estructura regional del capitalismo argentino, utilizando para ello la combinación de dos dimensiones clave. Por una parte, la contribución de las regiones a las exportaciones realizadas por el espacio nacional y, por otra parte, la distribución del valor agregado entre regiones como indicador de la capacidad de apropiación de cada región sobre el producto total. El trabajo parte de la suposición de que, con la interacción de

estas dos variables, es posible analizar las asimetrías territoriales, situadas en el marco de una determinada estructura regional. La idea de estructura regional, remite al hecho de que un sistema económico nacional, está constituido por sistemas regionales o espacios subnacionales que mantienen relaciones conflictivas y asimétricas, pero también de integración y funcionalidad. Esto implica que las asimetrías no se dan en el vacío sino situadas en el marco de estructuras regionales específicas.

Evidentemente un análisis detallado de la especificidad de las estructuras regionales excede lo que pueden ofrecer las dos dimensiones mencionadas. Sin embargo, éstas tienen una serie de ventajas significativas que justifican su elección. En primer lugar, remiten de un modo simplificado a dos planos diferentes de la realidad socioeconómica: por una parte, el relativo a la producción del excedente exportable y, por otra parte, al de la apropiación del valor doméstico. Ambas, en combinación, permiten una aproximación a la relación entre generación, uso y apropiación de los excedentes exportables. En segundo lugar, se trata variables que son calculadas en los principales países del mundo bajo metodologías similares y ello permite la comparación internacional. Esto resulta particularmente útil dado que se trata de analizar formas específicas de estructuración regional de los sistemas nacionales.

En este contexto, el trabajo se plantea tres preguntas concatenadas:

En primer lugar, ¿cuáles son las características principales que definen la estructura regional argentina contemporánea en lo relativo a la relación entre exportaciones y valor agregado regionales? En segundo lugar, ¿cuáles son los rasgos en los que se separa o se asemeja dicha estructura regional, frente a la evidenciada por otros países relevantes en la esfera internacional?

En tercer lugar, ¿Cómo caracterizar la estructura regional argentina de modo tal de poder comprender las relaciones observadas por estas variables específicas?

Ante el primer interrogante, en el trabajo se argumentará que la estructura regional argentina se caracteriza por una disociación significativa entre la generación de divisas y la apropiación del producto social reflejado en el valor agregado. En segundo lugar, se intentará

mostrar que esta situación no tiende a producirse con la misma frecuencia o intensidad en los países de mayor desarrollo económico. Finalmente, se argumentará que esta asimetría, en Argentina, supone una tensión conflictiva entre espacios que puján por la divisa internacional, pero sin que ello decante en una economía dual estilizada del subdesarrollo. Existen tendencias que dan unidad e integración al sistema, pero sobre la base de una conflictividad inestable. Este rasgo, que tiende a agudizarse con el tiempo y la acción estatal, podría tener una incidencia relevante en la dinámica macroeconómica de la argentina.

## **b) Antecedentes conceptuales**

Esta problemática moviliza un conjunto de conceptos teóricos que implican debates vigentes en el pensamiento económico y social relativos al problema del desarrollo económico y la estructura regional. Desde el punto de vista desarrollado en este trabajo, se destacan dos tópicos teóricos principales.

En primer lugar, la manera en que se conceptualiza la relación entre las asimetrías territoriales y las estructuras regionales, considerando que estas últimas refieren a las relaciones sistémicas entre espacios subnacionales que integran y componen un espacio nacional. En segundo lugar, el rol de la divisa internacional operando en dicho contexto como un bien escaso, limitante del proceso de crecimiento de la economía nacional. La regulación de la divisa pasa al espacio nacional y se observa como un rasgo de las estructuras regionales, particularmente en lo que refiere a su generación, uso y apropiación de sus resultados.

El primer tópico puede ser abordado a partir de las principales contribuciones teóricas relativas a la estructura regional argentina a las que es posible separar en tres grandes grupos. En primer lugar, la perspectiva clásica inaugurada por la obra de Núñez Miñana [1972] (1995) quien estableció una caracterización basada en el desarrollo progresivo, distinguiendo a las provincias avanzadas (en donde básicamente se ubican a las provincias de la pampa húmeda o el litoral), de las intermedias, rezagadas y especiales. Esta perspectiva se con-



virtió en una referencia de los estudios orientados a observar las brechas de desarrollo y las desigualdades territoriales internas (Mongan, 2005; Porto, 1995). En este caso, las regiones son tratadas como unidades autónomas con una senda desarrollo única, atraso–progreso, condicionada por factores externos e internos. Se trata de un traslado del modelo neoclásico de crecimiento y la noción convergencia a las regiones internas de un espacio nacional.

En segundo lugar, pueden mencionarse las perspectivas que ponen el acento en las asimetrías regionales como un proceso causal y acumulativo, en donde se rompe la idea de convergencia, de modo que las regiones más avanzadas tienen a divergir de las rezagadas. En este caso se sigue la lectura popularizada por Myrdal (1959) y que tuvo un impacto relevante en las teorías latinoamericanas del subdesarrollo. En la actualidad existen trabajos que, próximos a esta lectura, ponen el énfasis en las asimetrías territoriales como partes de una configuración estructural que debe ser contrarrestada por la acción deliberada (Abeles & Villafañe, 2022; Cao & Vaca, 2006; Ferrer, 2022; Longhi et al., 2013; Vaca, 2003)2006; Ferrer, 2022; Longhi et al., 2013; Vaca, 2003.

En tercer lugar, puede mencionarse la perspectiva introducida por Rofman y Romero (1974), quienes, en el marco del pensamiento estructuralista latinoamericano, introdujeron las estructuras centro–periferia al estudio de la estructura regional en Argentina. Los autores conceptualizaron esta relación a partir de los sistemas decisionales y las estructuras de poder, que median entre el sistema internacional y la estructura regional. La estructura de poder refiere a las relaciones entre clases dominantes en el centro y en la periferia, definida por una coincidencia o identificación de objetivos, frente a la cual las clases subalternas constituyen la base proveedora de recursos y trabajo. El sistema decisional se define en dicho contexto como los mecanismos institucionales que canalizan el ejercicio de estas relaciones de poder y son amplias y variadas en su formato y contenido (Rofman, 1972). A diferencia de los casos anteriores, la perspectiva estructuralista pone énfasis en las interacciones entre regiones dentro de un espacio nacional destacando las relaciones asimétricas por las cuales una región extrae recursos de otra para poder crecer y acumular capital. Esta perspectiva tuvo un peso relevante entre fines

de la década de 1960 (Quijano, 1967) y mediados de la de 1970 (Di Filippo & Rosa, 1976), sin embargo, en la actualidad, ha perdido terreno frente las perspectivas anteriores.

En este trabajo, adoptará una perspectiva cercana a esta última a la que puede denominarse estructuralista. Sin embargo, se harán matizaciones relevantes en la medida en que, si bien se utilizará como esquema de interpretación la presencia de estructuras regionales asimétricas (con centro y periferias), se asumirá que las mismas revisten elementos contradictorios, combinando asimetría y conflicto, pero también integración y complementariedad.

Esto último se trabajará considerando el segundo tópico teórico señalado según el cual los espacios nacionales se integran al sistema internacional y, en dicho contexto, deben administrar la divisa como bien escaso, limitante de los procesos de crecimiento (Thirlwall, 1983, 2003). Según esta perspectiva, las economías periféricas no logran ocupar toda su fuerza de trabajo disponible dados los límites que impone el comercio exterior, en particular por las elasticidades cruzadas en exportaciones e importaciones ante el crecimiento en el producto. Las economías periféricas tienen unos requerimientos de importaciones lo suficientemente elevados y elásticos como para impedir el logro de tasas de crecimiento del producto comparables a las de los países centrales.

En este contexto, se asume que la divisa es siempre un bien escaso en relación con la demanda de crecimiento de las regiones que componen el espacio nacional, internalizando la tensión sobre la divisa. Por lo tanto, las regiones pueden ser analizadas en función a la generación, regulación y uso de las divisas producidas como un factor clave para interpretar la estructura regional y la dinámica macroeconómica del sistema nacional. En este sentido, se asumirá que en los sistemas nacionales las regiones se integran en relaciones tanto complementarias como contradictorias. Lo complementario se observa en las dependencias mutuas o relaciones funcionales en la provisión final de bienes y servicios. Pero también contradictorios en la medida en que hay tensión y asimetrías en la puja por la divisa internacional.

En este sentido, se asumirá que la relación entre las exportaciones de las regiones y el valor agregado regional puede arrojar luz sobre los modos en que estas complementariedades y conflictos se

desarrollan. En términos generales, es posible tomar como hipótesis simplificada e inicial que, en los casos de sistemas asimétricos, las tensiones tienden a ser mayores en la medida en que se produce una divergencia significativa entre la provisión de divisas y la captación de valor agregado. Como se verá en el apartado metodológico, es posible prever diferentes situaciones como modalidades típico-ideales y asociar a ellas un mayor o menor grado de tensión interna.

Esta forma de aproximarse a las asimetrías territoriales, es decir, bajo el contexto de determinadas estructuras regionales y considerando la puja por la divisa internacional, distingue al enfoque de las investigaciones empíricas recientes más frecuentes. Por un lado, pueden verse aquellas que ponen el acento en la observación de asimetrías en indicadores cuantitativos o cualitativos que establecen niveles de crecimiento o desarrollo. Por otra parte, aquellas que se concentran en observar la especificidad de las regiones según sus particularidades, sean éstas productivas, geográficas, culturales, o de otro tipo. Finalmente, pueden mencionarse las investigaciones que ponen el acento en los mecanismos de transferencias estatales a través de impuestos y gastos entre las provincias y municipios. Estas constituyen los mecanismos explícitos y más próximos a la idea de transferencias arbitrarias como fuentes de tensiones internas.

Sin embargo, estas aproximaciones tienen dificultades para dar cuante de los procesos sociales y económicos estructurales sobre los que se desarrollan los fenómenos observados. En este sentido, cruzar dos planos de la realidad económica que son de naturaleza diferente, como lo son el de la apropiación de valor agregado interno, y la generación de los excedentes en divisa internacional, pretende lograr una aproximación a esta compleja realidad dual difícil de observar.

### **c) Consideraciones metodológicas**

Metodológicamente el trabajo se puede definir como un enfoque comparativo entre países, en torno a la relación entre dos indicadores relativos. Por un lado, el valor agregado y, por otra parte, las exportaciones, ambos en términos per cápita y a nivel de las regiones

internas de cada espacio nacional. Dichas regiones se definirán operativamente como los estados subnacionales que los componen.

Sin embargo, para poder realizar este análisis comparado, resulta necesario contar con un modelo conceptual mínimo de las estructuras regionales, que permita trazar los lineamientos de la comparación y dotar al enfoque de coordenadas para la comprensión de los casos. Este modelo de análisis se definirá a partir de un conjunto de tipos ideales construidos sobre la base de la combinatoria de posibles estados en las dimensiones ya señaladas.

Las combinaciones se construirán considerando dos posibilidades polares, por un lado, situaciones de alta o baja variabilidad observada en las exportaciones per cápita y, por otro, de alta o baja variabilidad en los ingresos per cápita de las regiones. En la Tabla 1 se resumen estas posibilidades, las cuales constituyen las referencias principales con las que luego se analizarán los países seleccionados.

Al caso de una elevada variabilidad en ambas dimensiones se lo denomina como el de una economía del tipo dual, en donde, de un modo esquemático, persiste un conjunto de regiones ricas y otras muchas pobres, y unas pocas exportadoras y otras tantas que no generan divisas.

En este caso se incorpora la posibilidad de que exista divergencia o convergencia entre ambas variables, lo cual modifica la naturaleza de estas relaciones asimétricas. La convergencia se produce cuando las ricas son al mismo tiempo exportadoras, funcionando a la manera de una economía de enclave. La divergencia implica que las economías ricas no generan divisas mientras que las pobres sí, lo que supone una dualidad basada en la explotación de las divisas generadas en las regiones pobres.

Un caso similar, es aquel en el que, si bien las regiones tienen participaciones equilibradas en el valor de las exportaciones per cápita, presentan diferencias significativas de ingresos. A este caso se lo denominó una estructura concentrada, para hacer referencia al ejercicio de una posición dominante, de un conjunto de regiones, en la gestión de excedentes de exportación nacionalmente producidos de un modo equilibrado. Es decir, el sistema nacional funciona sin que produzca una sobre explotación de otras regiones para elevar el ingreso de los centros dominantes.

En una situación más o menos opuesta pueden considerarse los casos en los que los ingresos son relativamente equilibrados entre las regiones internas. Por ejemplo, el de una economía con una elevada variabilidad de las exportaciones, pero una baja variabilidad de los ingresos puede ser considerada como una economía con un reparto funcional de tareas y una valoración equilibrada de las actividades orientadas al mercado interno y orientadas al mercado externo. Puesto de otro modo, en este tipo de estructuras regionales unas pocas regiones aportan las divisas, pero otras aportan otros bienes y servicios lo suficientemente valorados internamente como para estabilizar los ingresos. Finalmente, el último caso, definido por una baja variabilidad en ambas dimensiones, lo cual puede ser leído como una economía en la que existe cierta simetría. Es decir, en donde no existen diferencias relevantes en el aporte en divisas y en los ingresos de cada región.

**Tabla 1:** Tipos de estructuras regionales según la variabilidad entre ingresos y exportaciones

	Alta variabilidad ingresos	Baja variabilidad ingresos
Alta variabilidad exportaciones	Duales: enclave o explotación	Funcionales
Baja variabilidad exportaciones	Concentradoras	Simétrica

Fuente: elaboración propia

Esta primera aproximación apenas compone un cuadro sintético de situaciones estilizadas que permiten clarificar la tensiones que se ponen en juego en las estructuras regionales. En este caso, se asume como punto de partida, que la divisa internacional constituye una suerte de insumo crítico, es decir, generalizado y escaso, que requiere de una particular gestión, circulación y administración por parte del sistema en su conjunto. Ello no se produce de forma administrativa y centralizada, sino que es el resultado de la interacción de múltiples agentes económicos territorializados y del sistema institucional que

le da cobertura. Como resultado de esta compleja trama las regiones asumen rasgos específicos y posiciones relativas diferentes que pueden ser analizadas según los tipos expuestos previamente.

Sin embargo, antes de avanzar, deben realizarse dos advertencias relevantes. En primer lugar, debe aclararse que estos tipos no dicen nada acerca de los mecanismos institucionales y las relaciones internas, funcionales y conflictivas, que producen estas situaciones. Sólo se trata de una descripción estilizada de las estructuras resultantes, que requieren luego un conocimiento detallado de las formas en que se producen en cada espacio nacional. Y, en segundo lugar, debe tenerse en cuenta que son descripciones polares o tipos idealizados que difícilmente se observen de forma pura y simple. Por el contrario, lo más frecuente y esperable es observar realidades en donde se combinan rasgos de diferentes tipos polares o situaciones intermedias difíciles de definir. No obstante, ello no impide que el modelo tenga utilidad heurística, y supone un ejercicio de explicitación de aquello que la investigación pone en juego como criterio de análisis.

En el marco de estas consideraciones, es posible precisar los indicadores que serán analizados y los tratamientos que deben recibir para ser comparables entre países. En primer lugar, se tomará la participación de los ingresos, de las exportaciones y de la población de las distintas regiones, en el total del espacio nacional. Esto permitirá construir una medida de concentración absoluta en cada una de las variables, tomando para ello el índice de Herfindahl Hirschman (IHH). Esta medida es comparable entre países ya que evalúa las participaciones de los estados subnacionales, pero refiere preferentemente a la concentración territorial de las actividades y supone sólo un primer indicio sobre la variabilidad relativa y la estructura regional. Los indicadores se construyen sobre la base de las expresiones 1, 2 y 3.

$$(1) IHHgn = \sum_{j=1}^n (GDPj / GDPn)^2 ; \forall j \in n$$

$$(2) IHHxn = \sum_{j=1}^n (Xj / Xn)^2 ; \forall j \in n$$

$$(3) IHHpn = \sum_{j=1}^n (Pj / Pn)^2 ; \forall j \in n$$

Para tener un indicador de las asimetrías internas puestas en términos relativos (a la distribución de población), se trabajará con la desviación estándar observada en las ratios entre los ingresos y exportaciones per cápita de cada región y el correspondiente al espacio nacional en su conjunto (según las expresiones 4 a 7). De este modo se podrá observar en qué medida varían los ingresos y las exportaciones per cápita, lo cual es comparable entre países dado que los indicadores país a país conservan la misma escala.

$$(4) \quad gjn = GDPpc_j / GDPpc_n ; \forall j \in n$$

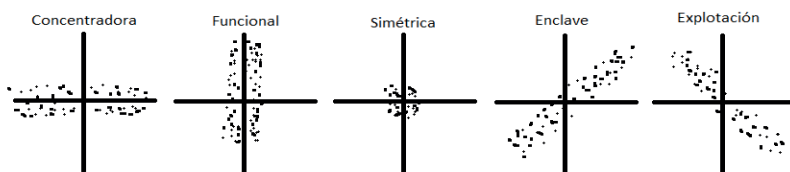
$$(5) \quad xjn = Xpc_j / Xpc_n ; \forall j \in n$$

$$(6) \quad \sigma g = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{j=1}^n (gj - \mu g)^2}$$

$$(7) \quad \sigma x = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{j=1}^n (xj - \mu x)^2}$$

En tercer lugar, se observará gráficamente la correlación entre las ratios anteriores y se analizarán los parámetros de la una regresión lineal estimada por mínimos cuadrados a fin de observar las diferentes posiciones de los estados subnacionales. De este modo se elaborará una primera aproximación a la estructura regional de los países analizados, siguiendo los criterios generales expuestos en la gráfica 1, que resumen las posiciones estilizadas construidas en la tabla 1. Los ejes de estas gráficas se posicionan en el valor 1, en donde la región  $j$  alcanza el valor correspondiente al de la totalidad del espacio nacional.

## Gráfica 1. Estructuras regionales según distribución de los indicadores propuestos



Fuente: elaboración propia

Naturalmente, lo observado en cada caso no tendrá por qué ajustarse necesariamente a sólo una modalidad. Por el contrario, lo esperable es el desarrollo de formas combinadas y complejas, pero que, sin embargo, podrán ser interpretados en el marco de los esquemas propuestos. Finalmente, se presentará una medida complementaria al análisis de la distribución de los puntos, sumando la distancia de cada uno (estado subnacional) al origen (definido por el par ordenado 1,1). Esta sumatoria, que se resume en la expresión 8, indica qué tan cerca o lejos se encuentra cada país del caso simétrico donde los puntos se concentran en el origen. Esta medida no permite distinguir la forma de las distribuciones no simétricas, pero permite tomar dimensión de la gravitación de dicho modelo de referencia.

$$(8) D_n = \left( \sum_{j=1}^n \sqrt{(x_{jn} - 1)^2 + (q_{jn} - 1)^2} \right) / n$$

En lo que refiere a los casos comparados, se tomarán cuatro países además de la Argentina: Brasil, Estados Unidos, Alemania y España. La selección de estos países intenta cubrir situaciones estructurales diferentes y modalidades institucionales de capitalismo comparados también diferentes. En primer lugar, en todos los casos, se trata de economías occidentales. En segundo lugar, se toman dos países desarrollados e industrializados con modalidades de capitalismo diferentes como el caso de Alemania como un capitalismo coordinado y el estadounidense más bien orientado al libre cambio (según la conocida distinción realizada por Hall y Soskice –2006–). En tercer lugar, se incorporan dos países latinoamericanos típica-



mente subdesarrollados, Argentina y Brasil. Y, finalmente, un país intermedio, de ingresos medios a altos, pero sin el nivel de industrialización comparable al de Alemania.

Los datos de las exportaciones e ingresos per cápita para cada estado subnacional fueron tomados de las oficinas de estadística de los países o regiones analizadas considerándose para cada variable el valor promedio para los años 2015–2019. Se tomó el promedio de 5 años a fin de evitar la posibilidad de un año atípico y el análisis se detuvo en el 2019 para evitar posibles distorsiones provocadas por la pandemia. Dado que se analizan indicadores regionales relativos al valor nacional los resultados son comparables e independientes de la moneda utilizada y el nivel de precios, dado que estos efectos se anulan en el numerador y el denominador de cada índice.

#### **d) Resultados: estructura regional comparada**

En la Tabla 2 se resumen los primeros resultados de los indicadores propuestos y pueden observarse diferencias significativas y algunas tendencias estilizadas sobre las estructuras regionales comparadas.

En primer lugar, puede mencionarse que los índices de concentración y variabilidad relativa se encuentran asociados, algo esperable pero no necesario. Esto supone que la concentración espacial se relaciona con las asimetrías en términos per cápita indicando una no-neutralidad espacial relevante.

En segundo lugar, puede observar cómo en todos los casos, incluso en Argentina y Brasil, se observa una menor variabilidad en los ingresos que en las exportaciones per cápita. Este es un rasgo esperable que da cuenta de las relaciones funcionales entre regiones y la valoración interna de las actividades realizada por aquellas regiones no exportadoras.

Sin embargo, en tercer lugar, puede observarse también cómo la reducción no es equivalente en cada caso. Para Argentina y Brasil la variabilidad disminuye en un 41,9% y 44,8% respectivamente, para España y Alemania, se reduce un 68,9% y un 61,3% respectivamente y, en el caso de los Estados Unidos esta variabilidad se

contrae un 25,2%. Esto pone en evidencia la importancia que, en el capitalismo europeo, tienen las relaciones distributivas y funcionales entre regiones, que parten de una mayor especialización regional exportadora que lo que se observa en Estados Unidos. Sin embargo, también emerge como uno de los rasgos propios del subdesarrollo la particular dificultad para componer relaciones funcionales más estrechas que permitan una integración económica de las regiones no exportadoras.

En este sentido, puede destacarse que, como cuarta tendencias estilizadas, los espacios desarrollados y los subdesarrollados se distinguen por la proximidad al modelo simétrico, más allá de que, además, en el caso europeo la funcionalidad y la distribución constituye un rasgo característico.

En quinto lugar, pueden observarse diferencias significativas entre espacios desarrollados a un lado y otro del Atlántico. En el caso de los Estados Unidos, se observa un caso de baja concentración y variabilidad relativa en las exportaciones. El modelo estadounidense supone cierta convergencia en los ingresos de las regiones, pero a partir de una distribución de las capacidades exportadoras. Esto tiene que ser considerado no sólo como un rasgo característico del capitalismo estadounidense sino también en el marco de la escala y extensión de este subcontinente con una población equivalente a la suma de los 6 países más poblados de la Unión Europea: Alemania, Francia, Italia, España, Polonia y Rumania.

Finalmente, en sexto lugar, merece destacarse el caso argentino como aquel en el que se observan los mayores niveles de concentración, en todas las dimensiones analizadas, la mayor variabilidad de los indicadores medidos en términos per cápita y el valor más lejano respecto del modelo simétrico tomado como referencia. Estas condiciones sitúan a la Argentina incluso como un caso especial en el marco de las pautas generales del subdesarrollo y ello se observa con particular intensidad en la concentración y variabilidad interna de las exportaciones. Si embargo, si bien esto supone un dato destacado, éste, al igual que las observaciones anteriores, deben considerarse a la luz de las estructuras que constituyen los estados subnacionales en las variables relativas y analizar las morfologías comparativamente.

**Tabla 2.** Indicadores de concentración y variabilidad regional. Promedio 2015–2019

	IHH VA	IHH Pobl.	IHH Expo.			Dn
Argentina	1667,4	1767,3	2037,6	0,67	1,15	0,97
Brasil	1393,1	873,4	1245,3	0,46	0,83	0,84
España	1140,7	1050,9	1242,7	0,20	0,64	0,56
Alemania	1245,0	1154,9	1326,6	0,25	0,66	0,54
Estados Unidos	512,8	444,4	668,2	0,38	0,51	0,50

Fuente: Elaboración propia en base a las siguientes fuentes.

Para ARGENTINA: Población: INDEC. Proyecciones elaboradas en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-24-85>. –PBI: CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47900-desagregacion-provincial-valor-agregado-bruto-la-argentina-base-2004>. Exportaciones: INDEC. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-79>

Para EEUU: Población y PBI: <https://stats.oecd.org/>. Exportaciones: <https://www.trade.gov/tradestats-express-national-and-state-trade-data>

Para BRASIL: Población: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=31451&t=downloads>. PBI: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html>. Exportaciones: <http://comexstat.mdic.gov.br/es/municipio>

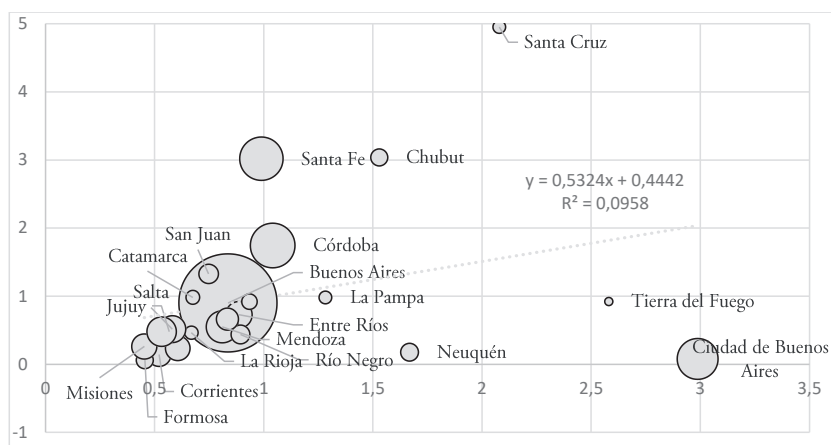
Para ESPAÑA: Población y PBI: <https://stats.oecd.org/>. Exportaciones: <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/estadisticas/estadisticas-comercio-exterior/metodologia.html>

Para ALEMANIA: Población y PBI: <https://stats.oecd.org/>. Exportaciones: <https://www-genesis.destatis.de/>

En las gráficas 2 a 6 se pueden observar las posiciones relativas de los estados subnacionales en las relaciones g y x, expresadas formalmente en (4) y (5). En la gráfica 2 se exponen las provincias

argentinas, mientras que en las siguientes se agregan el resto de los países conservando las posiciones argentinas como punto de comparación. Se incorporan en cada caso los nombres de los estados subnacionales más importantes, y el tamaño de las esferas representa el peso poblacional de cada uno en el total del país. Se agregan también en cada gráfica las líneas producidas por la regresión lineal junto con la ecuación y el  $r^2$  correspondiente a cada serie.

**Gráfico 2:** Ratios entre exportaciones y VA per cápita de los estados subnacionales con relación al valor del espacio nacional. Argentina. Promedios 2015–2019.

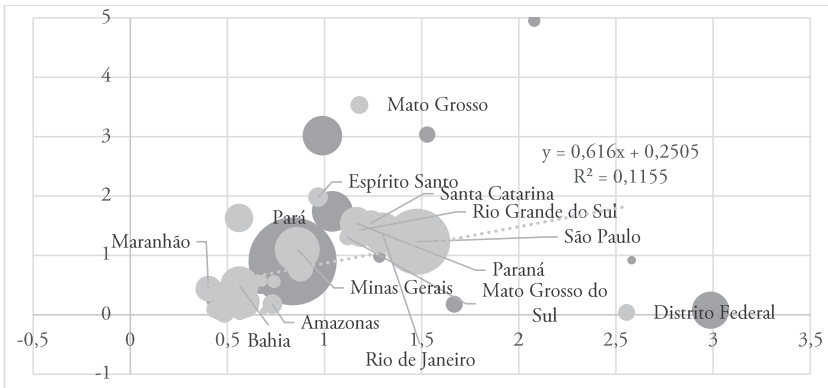


Fuente: Elaboración propia en base a fuentes citadas

Uno de los rasgos salientes que puede observarse en el caso los países latinoamericanos es la combinación de dos tendencias superpuestas que operan en sentidos diferentes. Por una parte, el desarrollo de una estructura que fue denominada del tipo de enclave, es decir, como una relación directa entre  $g$  y  $x$ . Sin embargo, esto debería matizarse ya que, en rigor, ésta adopta la forma de una coexistencia de espacios que tienen niveles más altos de  $g$  y de  $x$  frente a un pelotón de espacios subnacionales alejados de la media, es decir, empobrecidos y con baja participación en las exportaciones. La

economía de enclave en la escala nacional se traduce como un sistema dual economías centrales y rezagadas.

**Gráfico 3:** Ratios entre exportaciones y VA per cápita de los estados subnacionales con relación al valor del espacio nacional. Brasil. Promedios 2015–2019.



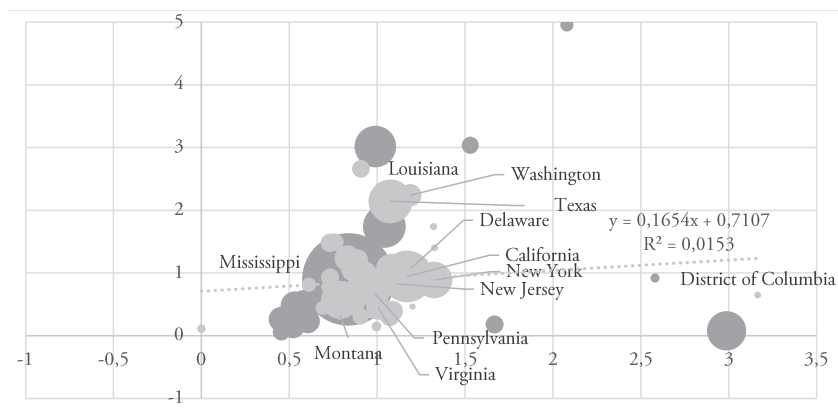
Fuente: Elaboración propia en base a fuentes citadas

Pero también es posible observar una tendencia relevante en estos espacios nacionales, descrita por una relación negativa entre  $y$  y  $x$  del tipo “explotación”, en donde unos espacios tienen elevados ingresos sin aportar divisas, mientras que los aportantes de divisas no se separan del valor promedio del ingreso nacional, o lo hacen en una relación negativa con las exportaciones per cápita. En el caso argentino esto se puede ver en la tensión entre espacios exportadores como Santa Fe, Córdoba y Chubut frente a espacios de altos ingresos no-exportadores como la Ciudad de Buenos Aires. En el caso brasileño, esta relación inversa se observa en los estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná y Mato Grosso do Sul, frente al de São Paulo y el Distrito Federal. Sin embargo, se trata de una tensión menos intensa en la medida en que São Paulo hace aportes relevantes a las exportaciones nacionales y el peso poblacional del Distrito Federal es mucho menor que el de la ciudad de Buenos Aires en Argentina.

Esto se refleja, en los parámetros de la regresión en donde el R2 de Brasil es mucho más elevado que en el caso argentino.

En el caso de los países de mayor desarrollo relativo, estas tendencias están fuertemente moderadas de modo que tiende predominar, como rasgo general, la concentración de los estados en el centro del tablero a la manera de un modelo simétrico. Sin embargo, en ese contexto, se observan rasgos adicionales que complejizan y matizan esta tendencia general. En el caso estadounidense, existen regiones aportantes de divisas que sin embargo se sitúan en el promedio nacional en ingresos, como por ejemplo el de Texas, región productora de hidrocarburos. Esto implica una relación funcional que transfiere al espacio nacional los excedentes de exportación. El sistema en su conjunto aprovecha esta funcionalidad, pero aparecen también regiones que tienen niveles exportación per cápita promedio, pero con ingresos superiores. Como casos paradigmáticos de esta situación son los centros financieros, de servicios e industria tecnocientíficas como New York o California. Como puede verse las asimetrías tienden a desarrollarse bajo un patrón general, pero significativamente moderadas por un acercamiento al punto central.

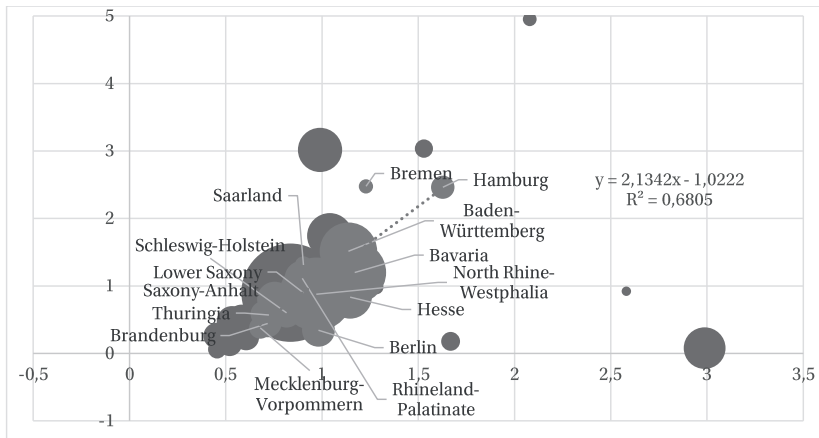
**Gráfico 4:** Ratios entre exportaciones y VA per cápita de los estados subnacionales con relación al valor del espacio nacional. Estados Unidos. Promedios 2015–2019.



Fuente: Elaboración propia en base a fuentes citadas

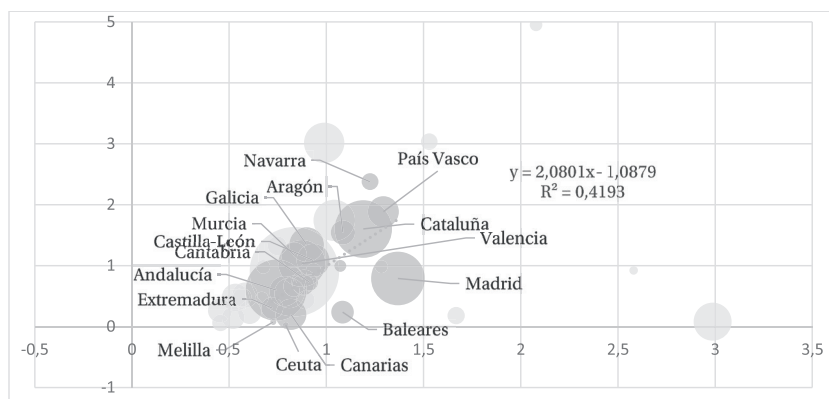
En los dos casos europeos, sin embargo, las tendencias asimétricas se producen en un sentido distinto, en particular, mediante el desarrollo de una relación directa entre  $y$  y  $x$  relativamente ajustada. En Alemania esta relación se observa con mayor intensidad y fortaleza, con un  $R^2$  llega al valor de 0.68. No existen en este país casos que se alejen de la tendencia y, en términos generales, se acercan al centro bajo esta forma. Sin embargo, en el caso español, sí hay una región que se aparta de dicha tendencia. Se trata del estado subnacional de Madrid en donde se observan ingresos per cápita superiores y exportaciones per cápita inferiores a la media. Este rasgo tan característico de los espacios subdesarrollados expone la concentración de cierta capacidad de captar excedentes. Aunque en este caso no se observen regiones exportadoras de bajos ingresos, la relación entre ingresos y exportaciones es menor a la unidad, lo que también puede ser interpretado como una fuente de recursos para los centros concentradores. En cualquier caso, merece recordarse el hecho de que todas estas observaciones se dan, en los países desarrollados, en el marco de una tendencia general hacia la simetría o, en todo caso, a la estructura funcional de las posiciones subnacionales.

**Gráfico 5:** Ratios entre exportaciones y VA per cápita de los estados subnacionales con relación al valor del espacio nacional. Alemania. Promedios 2015–2019.



Fuente: Elaboración propia en base a fuentes citadas

**Gráfico 6:** Ratios entre exportaciones y VA per cápita de los estados subnacionales con relación al valor del espacio nacional. España. Promedios 2015–2019.



Fuente: Elaboración propia en base a fuentes citadas

## e) Conclusiones

A modo de cierre, pueden establecerse un conjunto de ideas que resuman los rasgos estilizados encontrados en los apartados anteriores. Pudo observarse que los modelos dicotómicos no son realistas y fallan sistemáticamente frente a la infinita variedad de situaciones, cargadas de detalles y matices, que emergen en el desarrollo de los fenómenos sociales. Por el contrario, se trabajó con un modelo relacional basado en la construcción de estructuras que coexisten de forma combinada y que fueron tomadas como criterios hermenéuticos de lectura de la información construida. En este caso, el criterio de lectura principal se definió a partir de la idea de que la composición de un espacio nacional es el resultado de un balance entre tensión y conflicto y complementariedad y funcionalidad en la creación y apropiación de producto social. Esta dualidad se reflejó en un momento particularmente importante como es el de la producción y distribución de los excedentes en divisas que deben circular por el espacio nacional, para permitir la reproducción de cada región y del sistema nacional como un todo.



Allí pueden establecerse un conjunto de premisas básicas para distinguir estructuras territoriales del subdesarrollo, o periféricas, en contraste con lo observado en los espacios de mayor desarrollo relativo. Debe aclararse que no se trata de una generalización inductiva producida a partir de una muestra probabilística de todos los espacios nacionales existentes. Por el contrario, son hipótesis comprensivas surgidas de la interpretación de un conjunto de casos significativos que, a su vez, fueron tratados y analizados a partir de estructuras conceptuales iniciales que aquí fueron refinadas y puestas a prueba.

En este sentido se observó, en primer lugar, que las relaciones funcionales son un rasgo general y mínimo del desarrollo de los espacios nacionales unificados. Es decir, que difícilmente se pueda hablar de espacios económicos nacionales sin cierta distribución funcional del excedente. Sin embargo, se observó también que los espacios desarrollados no se limitan a ello, sino que además tienden a situaciones más simétricas, es decir, de convergencia en los indicadores de ingresos y de producción de divisas. Por el contrario, en los espacios subdesarrollados esta funcionalidad contiene una disfuncionalidad característica definida por la coexistencia de un conjunto de regiones periféricas que, más que explotadas, son excluidas del circuito nacional. Y, simultáneamente, se observa una tensión entre regiones de mayores ingresos, que ocupan cierta centralidad, pero que pugnan por los excedentes en divisas de una forma más dicotómica entre regiones productoras y regiones consumidoras de divisas. El modelo centro periferia requiere, por lo tanto, cierta matización ya que el subdesarrollo parece conformarse por una realidad dual con un espacio excluido (no integrado al proceso general de acumulación de capital) y una centralidad compuesta (conformada por regiones con cierto poder adquisitivo que, sin embargo, entran en un intenso conflicto por la apropiación de los excedentes exportables).

Este esquema resulta particularmente importante para el caso argentino ya que estos rasgos resultan particularmente intensos conformando así un ejemplo de estructura regional periférica. Esto no sólo abre nuevos interrogantes sobre la especificidad del caso, sino que además sugiere una pista para el tratamiento de las particularidades macroeconómicas de dicho país. La inestabilidad cambiaria y los procesos de exclusión socioeconómica estructurales, dan cuen-

ta de esta doble realidad, que oscila entre la capacidad para formar excedentes y su dificultad para aplicarlos a la formación de capital a escala ampliada en la totalidad del territorio. Caso como la Argentina suelen ser presentados como realidad excepcionales y enigmáticas, sin embargo, es posible que el problema radique en el modo en que se piensa su estructuración socio económica más elemental. Explorar las bases regionales de la dinámica macrosocial de los espacios nacionales constituye una línea de investigación estimulante que no solo permitirá recuperar antecedentes claves del estructuralismo latinoamericano, sino también actualizarlos para construir una lectura del presente y el diseño de estrategias de cambio.

## f) Bibliografía

- Abeles, M., & Villafañe, S. (2022). *Asimetrías y desigualdades territoriales en la Argentina. Aportes para el debate*. CEPAL.
- Arévalo, C., & Paz, J. (2015). Pobreza en la Argentina. Privaciones múltiples y asimetrías regionales. *Documentos de Trabajo, 15*. CEPAL.
- Bazza, A., & Rezzoagli, L. C. (2012). Aspectos clave del federalismo fiscal y las asimetrías regionales en la República Argentina. *Revista Vía Iuris, 13*, 61–71.
- Cao, H., & Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: La centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *EURE (Santiago), 32(95)*, 95–111. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612006000100006>
- Di Filippo, A. y Bravo, R. (1976). *Los centros nacionales de desarrollo y las migraciones internas en América Latina*. Santiago de Chile: ILPES–CEPAL
- Hall, P. H., & Soskice, D. (2006). A propósito de los capitalismos contemporáneos: Variedades de capitalismo: Algunos

aspectos fundamentales. *Desarrollo económico*, 45(180), 573–590. <https://doi.org/10.2307/3655881>

- Ignacio–González, F. A., & Santos, M. E. (2020). Pobreza multidimensional urbana en Argentina. ¿Reducción de las disparidades entre el Norte Grande Argentino y Centro–Cuyo–Sur? (2003–2016). *Cuadernos de Economía*, 39(81), 795–822.
- Longhi, F., Bolsi, A., Paolasso, P., Velázquez, G., & Celemín, J. P. (2013). Fragmentación socioterritorial y condiciones de vida en la Argentina en los albores del siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Población*, 7(12), 99–131. <https://doi.org/10.31406/relap2013.v7.i1.n12.4>
- Mongan, J. C. (2005). Indicadores de Desarrollo Regional en Argentina: Una Revisión de la Clasificación Tradicional. *Panorama Socioeconómico*, 31, 32–45.
- Myrdal, G. (1959). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Niembro, A. (2020). Las disparidades entre los sistemas regionales de innovación en Argentina durante el periodo 2003–2013. *Economía, sociedad y territorio*, 20(62), 781–816.
- Núñez Miñana, H. (1995). Indicadores de desarrollo regional en la República Argentina: resultados preliminares. En A. Porto (Ed.), *Finanzas Públicas y Economía Espacial*. (pp. 11–24). La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, A. (1995). Indicadores de desarrollo regional en la Argentina. Más de dos décadas después. En A. Porto (Ed.), *Finanzas Públicas y Economía Espacial*. (pp. 25–40). La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

- Quijano, A. (1967). *La urbanización de la sociedad en Latinoamérica*. ILPES–CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/33872>
- Rezzoagli, L. C. (2011). Asimetrías regionales y federalismo fiscal: Un enfoque jurídico–financiero–institucional del caso argentino. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 17, 113–131.
- Rofman, A. (1972). La influencia del proceso histórico en la dependencia externa y en la estructuración de las redes regionales y urbanas actuales. En *Actas y memorias del XXXIX Congreso Internacional de Americanistas* (Vol. 2). Instituto de Estudios Peruanos.
- Rofman, A. B., & Romero, L. A. (1974). *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Thirlwall, A. P. (1983). Foreign trade elasticities in centre–periphery models of growth and development. *BNL Quarterly Review*, 36(146), 249–261.
- Thirlwall, A. P. (2003). *La naturaleza del crecimiento económico: Un marco alternativo para comprender el desempeño de las naciones*. Fondo de cultura económica.
- Vaca, J. (2003). Articulación regional y desarrollo desigual en el territorio argentino. *Territorios*, 10–11, 111–125. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6013>
- Velázquez, G. A. (2019). Geografía y cambios en la calidad de vida de los argentinos: una perspectiva territorial a la luz del siglo XXI. *Punto Sur*, (1), 104–121. <https://doi.org/10.34096/ps.n1.6915>



# **EL SERVICIO PÚBLICO LOCAL ANTE EL DESAFÍO DE LA AUSTERIDAD EN MOMENTOS DE CRISIS, EN CLAVE GOBERNANZA LOCAL**

## **Local public service facing the challenge of austerity in times of crisis, in terms of local governance**

**Santiago Iván Bernasconi<sup>1</sup>**

### **Resumen**

Los Estados locales son el nivel inferior en cualquier sistema de gobierno<sup>2</sup> por consiguiente el más cercano a las necesidades públicas que posee la población. Desempeñar el rol de gestionar la administración del Estado local, demanda una apertura hacia todos los sectores de la sociedad civil con el fin último de que las políticas públicas sean las que resuelvan los problemas sociales que se plantean, participando en todas las etapas, incluso en el control de la ejecución a fin de otorgarle más que legitimidad, eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos.

La gobernanza asoma como una forma de involucrar a todos los actores a la hora de diseñar, ejecutar y controlar las acciones del Estado, pero no como una forma de vaciamiento de las funciones y responsabilidades, sino como una forma de establecer mejores soluciones para los mismos problemas y otorgar una legitimidad tal que no admita ninguna observación futura, transformando decisiones en políticas de Estado.

En este trabajo se va a exponer una propuesta de gobernanza a nivel local partiendo desde una exposición de sus teorías y normalizacio-

---

1 Magister. Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica de Santa Fe. [sbernasconi@ucsf.edu.ar](mailto:sbernasconi@ucsf.edu.ar)

2 Algunos catedráticos en los que me incluyo consideramos que el nivel local es el primer mostrador de la democracia.

nes en materia de definiciones, con la hipótesis de que el gobierno local posee una oportunidad en la implementación de un sistema de participación ciudadana y su fortaleza reside en la proximidad con los distintos actores sociales.

**Palabras clave:** *Eficiencia, Gobernanza, Instituciones públicas, Gobierno local.*

## **Abstract**

Local states are the lowest level in any system of government therefore closest to the public needs of the population. To play the role of managing the administration of the local state, it demands an openness to all sectors of civil society to ensure that public policies are the ones that solve the social problems that arise, participating in all stages, including in the control of implementation to give it more than legitimacy, efficiency in the provision of public goods and services.

Governance looms to engage all actors in designing, executing and controlling state actions, but not as a form of emptying of functions and responsibilities, but as a way to establish better solutions to the same problems and to give legitimacy such that it does not support any future observation, transforming decisions into state policies.

In this work, a proposal for governance at the local level will be set out from an exhibition of its theories and standardizations in terms of definitions, with the hypothesis that the local government has an opportunity in the implementation of a system of citizen participation and its strength lies in the proximity with the different social actors.

**Keyword:** *Efficiency, Governance, Public institutions, Local government.*

## **Introducción**

Las crisis que atraviesan a las sociedades afectan a todos los actores sociales, al sector de mercado la variación de la actividad económica productiva produce ajustes en los factores de la produc-

ción (Musgrave, R y Musgrave, P., 1992), en tanto que en el caso del sector público, como consecuencia de un menor caudal de recursos públicos para financiar el servicio que presta el Estado en términos operativos, tiende a disminuir en su calidad.

Los gobiernos locales, entendiendo por aquellos que se encuentran más próximos al ciudadano, prestan una gran cantidad de servicios públicos de proximidad y que forman parte de la mejora en la calidad de vida de los vecinos, son financiados con recursos provenientes de los niveles superiores en su gran mayoría, pero que también poseen una cantidad de otros servicios de los que dependen del financiamiento propio.

El desafío con el que se encuentran los gobiernos locales de proximidad es el de mostrar que son austeros y que pueden gestionar con eficiencia los escasos recursos en tiempos de crisis, a la vez que impulsan las reformas necesarias para que dicha eficacia sea perdurable en el tiempo.

La esencia de la acción que desempeñan los funcionarios políticos dentro del Estado tiene su justificación en el instinto de sobrevivir a los seguidores<sup>3</sup> que son los beneficiarios del servicio público, si el Estado gana antipatía como institución, es muy probable que estos seguidores cambien sus preferencias electorales. Ya de por sí el Estado goza de mala fama, como así también el término burocracia es usado de manera peyorativa hacia una actividad que no se realiza de una manera eficiente, nada más alejado de la realidad, porque los procedimientos se justifican en la salvaguarda de una serie de derechos y garantías (Saroti, 2003).

En cada momento se expresa la idea de que la voracidad del Estado es lo conspira contra la sociedad, y nada más alejado de ello, ya que es el Estado el que debe garantizar la prestación de los bienes públicos, mantener las regulaciones establecidas y atender a la solución de los efectos

---

3 Se utiliza el término seguidores como aquellos que han emitido el voto en democracia al elegir al partido político que tiene la tarea de gestionar y administrar el Estado. Todos los partidos políticos a través de sus miembros intentan perpetuarse en el tiempo, dado que son organizaciones formadas por distintos grupos de poder que se encuentran en pugna y que ocupar políticamente el gobierno lleva a una serie de beneficios (Saroti, 2003).



de la crisis, pero a todo esto ¿el Estado tiene que resolverles los problemas a todos? Está claro que un actor sólo no puede asumir tamaña tarea, y para ello requiere que se transforme en el eje por el cual todos los actores puedan tener participación en una mejor distribución de las funciones y beneficios que pueden brindar los Estados (Evans, 1996).

La sociedad civil, las empresas privadas, las organizaciones populares, y toda organización que nuclea una cantidad de personas con una problemática en común deben ser participantes en el diseño de políticas públicas que tiendan a resolver la situación de crisis que atraviesa la sociedad, es en éste marco de gobernanza que se plantea la necesidad de realizar un abordaje desde lo local, por cuanto la sociedad y el Estado local se encuentran en constante interrelación siendo esto una fortaleza que deben explotar por el bien común (Zurbriggen, 2011).

Claro que no es el propósito de este texto estudiar el gasto público, su evolución y composición, pero la realidad que marcan todos los indicadores es que el gasto público, producto de la crisis, tiende a incrementarse con el fin de posicionar al Estado frente a las consecuencias y efectos ya sean éstos inmediatos como mediatos en la sociedad (Asensio M. A., 2009). Cabe señalar que atender los efectos de la crisis sin desatender el resto de las acciones que debe llevar adelante el Estado es el eje de este trabajo, y más aún teniendo en cuenta los efectos negativos sobre los ingresos públicos, es por ello que el Estado debe mantener ese servicio de una forma austera sin perder eficiencia y para ello se propone un desarrollo de cómo debería ser la gobernanza local y eventualmente encontrar rasgos de su existencia.

## **Marco conceptual**

¿Qué entendemos por Estado Local?

En un país federal como la República Argentina, entendemos por gobiernos locales a aquellos que se encuentran en el tercer nivel de gobierno, guardando sus respectivas autonomías, las que se encuentran reconocidas explícitamente en la Constitución Nacional<sup>4</sup>.

---

4 CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA - Ley N° 24.430 -  
Ordénase la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional (sancio-

Los gobiernos locales se encuentran bajo distintas realidades, ya que cada provincia posee una organización interna marcada por la historia, como consecuencia de ello se obtiene el siguiente cuadro que las agrupa según la tipología que le asigna cada provincia pero todos tienen la característica de tercer nivel, destacando el rol de la ciudad autónoma, la cual es una especie de híbrido dentro de estas configuraciones federales.

<b>División del tercer nivel de gobierno</b>	
<b>Tipología</b>	<b>Cantidad</b>
Ciudad Autónoma	1
Colonia	2
Comisión de Fomento	46
Comisión Municipal	81
Comuna	525
Comuna Rural	19
Delegación Municipal	16
Junta Vecinal	1
Municipio	1.102
<b>Total general</b>	<b>1.793</b>

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en [https://datos.gob.ar/dataset/ign-unidades-territoriales/archivo/ign\\_01.04.01](https://datos.gob.ar/dataset/ign-unidades-territoriales/archivo/ign_01.04.01) consultado el 12/12/2020.

nada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994). Sancionada: Diciembre 15 de 1994. Promulgada: Enero 3 de 1995.

**Artículo 5º.-** Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

**Artículo 123.-** Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

La diversidad de funciones que tienen asignadas cada uno de los gobiernos locales dependerá de que acuerdos existan en cada una de las jurisdicciones provinciales, esta diversidad es una de las que caracteriza a los federalismos (Asensio M. , 2000).

No obstante ello estos gobiernos locales tienen como rol el de prestar los servicios esenciales y regular las actividades dentro de su ámbito jurisdiccional, es por ello que pueden variar la intervención de éstos Estados según cada jurisdicción provincial, y en algunos tienen asignadas funciones focalizadas a prestar servicios básicos y que los mismos están gestionados por el gobierno local debiendo procurarse el financiamiento adecuado para cumplir con la prestación del servicio y su óptimo, hacerlo de manera eficiente.

Al igual que el resto de los niveles de Estado, los gobiernos locales poseen una dimensión política cuya principal función gira en torno a la conducción estratégica del Estado y una administración pública la que se materializa en los aparatos institucionales públicos de los Estados, y son quienes producen valor para sus sociedades y a los que Max Weber llamaba burocracia (Hintze, 2020, pág. 2), asimismo hay que referenciar a que el estudio de dicha dicotomía se remonta a los trabajos científicos presentados por Goodnow, Frank J. a quién se le atribuye “... *la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad* ...” utilizada para individualizar la composición dual del Estado (Sahfrith, Jay M. y Hyde, Albert C., 1999, pág. 55).

La burocracia es el ancla institucional que favorece la efectividad del sistema democrático y por lo tanto la vigencia del Estado de derecho, destacando que la burocracia vista desde esa perspectiva representa algo más que el grupo de recursos humanos que se desempeñan ejecutando las actividades o un aparato organizativo, se trata de un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el poder ejecutivo con la finalidad de dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas por un lado y por el otro asegurar el ejercicio neutral, no arbitrario y objetivo de los poderes públicos (Echebarria, 2006).

Por ende, la organización de tercer nivel, en el caso de la Argentina, el menor nivel de gobierno que se encuentre establecido, y de cuyas autoridades son elegidas de manera directa por los habi-

tantes y/o residentes para la gestión de sus aparatos institucionales públicos es el objeto de análisis.

## **La gobernanza**

El concepto de gobernanza posee innumerables discusiones teóricas, en todos los ámbitos académicos y fuera de él, el rol de los Estados se encuentra ante la necesidad que tienen los distintos actores sociales de participación en las decisiones que tienen que tomarse desde el Estado.

También hay que resaltar que las distintas idiosincrasias globales hacen imposible que podamos exponer cada una de ellas, no obstante ello podemos trazar un paralelismo entre una gobernanza con estilo Europeo comparada con los instrumentos difundidos en América Latina y que son impulsados por los organismos multilaterales, tal como lo expone Zurbriggen (2011).

Así como el debate sobre gobernanza se llevó adelante en los años noventa del siglo pasado, logró muy velozmente posicionarse como un nuevo paradigma a fin de tratar de explicar las transformaciones que se estaban produciendo en el Estado, así surgen en principio dos escuelas aquella alineada a las *policy networks* la simplemente *gobernanza* (Klijn, 2007).

Zurbriggen (2011, pág. 4) expone de una manera sencilla la idea central de cada una de las escuelas mencionadas precedentemente, mientras que el desarrollo de las redes de políticas públicas (*policy networks*) tiene implícito las diversas modalidades de intermediación de intereses entre los distintos actores, los que pueden ser tanto públicos como privados, la escuela de gobernanza tiene el eje de su debate puesto en las transformaciones necesarias de las funciones administrativas del Estado dando lugar a una nueva gestión de las políticas públicas totalmente opuesto a al jerárquico.

A lo largo de la nutrida historia que existe en torno a los distintos modelos de gobierno en Europa occidental se observa que a partir de la década de los cincuenta y hasta los setenta, del siglo XX, prevalece lo que se denomina jerarquía, es una especie de gobierno basado en la autoridad con una muy marcada delimitación de tareas

con origen en las distintas normas, la racionalidad y la objetividad. Ya en los años ochenta la visión mercado céntrica puso a los principios del mercado como dominantes de las funciones ejecutivas del Estado centrado en una política de precios, eficiencia y descentralización que se materializan en la nueva gerencia pública (NGP). Para la década de los noventa van a surgir las redes basadas en la interdependencia, la confianza y la empatía y que son consideradas como una forma híbrida para distinguirlas de los dos modelos antes mencionados (Peters, 1998).

*“La noción de gobernanza proporciona una nueva perspectiva para analizar la complejidad del proceso de toma de decisiones, generado por la pluralidad de actores involucrados que interactúan para formular, promover y lograr objetivos comunes, por medio del intercambio mutuo de conocimientos, recursos, ideas y normas. Lo nuevo es la complejidad del proceso y la variedad de actores del Estado, del mercado y la sociedad civil que participan con intereses divergentes en el proceso decisorio”* (Zurbriggen, 2011, pág. 44)

Entender como un proceso a la formación de políticas públicas en el cual participan la mayor cantidad de interesados y que esto sea aceptado por los miembros de la organización pública, es de vital importancia para avanzar en una gobernanza institucional que diseña, ejecuta y controla las políticas públicas de una manera eficiente y de la que sus destinatarios aceptan ya que el poder legitimado en la participación le otorga una fuerza ejecutiva aún mayor que la implementación autoritaria y jerárquica de políticas públicas.

Pero ¿qué pasó en América Latina? De la mano de los organismos multilaterales internacionales, como ser el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros, desempeñaron un rol central en la gestación de lo que se denomina el buen gobierno que materializan la transparencia y la eficacia.

La imagen del Estado como un problema es la materialización de su fracaso en el cumplimiento de las funciones, lo que derivó en un ajuste estructural que derivó en una serie de oleadas reformistas

en búsqueda de la eficiencia en la provisión de los servicios públicos (Evans, 1996).

*“Weber pensaba que el Estado les era útil a quienes operaban en los mercados precisamente porque el proceder de los funcionarios obedecía a una lógica muy distinta que la del intercambio utilitario. La capacidad del Estado para apoyar a los mercados y a la acumulación capitalista dependía de que la burocracia fuese una entidad corporativamente coherente, y de que los individuos viviesen en la consecución de las metas corporativas la mejor manera de promover su interés personal ... un sólido marco de autoridad era un requisito indispensable para el funcionamiento de los mercados”* (Evans, 1996, pág. 534)

Es el mismo Evans el que parafraseando a Weber expone la rigidez con la cual debían de gestionarse los asuntos públicos, no obstante ello, ante el fracaso que fue en América Latina el cúmulo de recetas de reformas y modernizaciones, la apertura de la caja negra que es el Estado produce la necesidad de contar con una serie de principios y teorías sobre la forma en que debería darse y esto va a ser propio de cada una de las sociedades, atento al crisol de razas que forman los pueblos de la América Latina, cada pueblo va a elegir los senderos políticos, económicos para tratar problemas similares.

Aguilar Villanueva (2008) deja en claro lo complejo que resulta otorgarle un significado a la gobernanza atento a que cada quien que decida cómo se debe desempeñar el gobierno para llevar las riendas del Estado. Partiendo de la premisa que gobernanza es distinto a gobernabilidad, ya que las capacidades cuando se desarrollan de una manera colaborativa adquieren una legitimidad con una fuerza tal que las políticas públicas se imponen por sí solas, quedando para los distintos actores que participan en las definiciones y prioridades de los problemas sociales a atender la accountability de dichas políticas.

Es por estos motivos que la normalización del concepto de gobernanza estará compuesta en su mayor medida por una serie de juicios de valor que giran de manera concéntrica a las funciones del Estado.

## Dispositivos y herramientas para una gobernanza local

La capacidad de gestión del nivel estratégico es un requisito previo al establecer una forma de gobernanza local, ya que esta habilita a los gobiernos locales a asumir el rol que de ellos se espera. Es la misma capacidad de articular, con los distintos actores, las potencialidades sociales dentro de su territorio o jurisdicción con el propósito de impulsar el desarrollo socioeconómico con democracia, descentralización, desarrollo tecnológico, participación ciudadana entre otros tantos, hace a que sean necesarios distintos dispositivos y herramientas, es en definitiva el gobernar del gobierno.

La existencia de dispositivos que permitan la vinculación entre el gobierno local y la comunidad son de particular interés en estos tiempos en los que las tecnologías de las comunicaciones y la información impulsaron una transformación en la forma de relacionarse entre las personas y de éstas con las distintas organizaciones de la sociedad civil.

Utilizar estas tecnologías para fortalecer los lazos entre los agentes del Estado local y la mayor cantidad de actores de la sociedad civil cobra particular relevancia ya que la forma eficaz en que se pueden implementar éstos avances tecnológicos, facilita el proporcionar soluciones a las demandas que surgen, de ésta manera no sólo se puede establecer una mayor confianza de los ciudadanos en las autoridades sino que se promueven las instituciones de la democracia al perfeccionar la participación y el ejercicio de los derechos apuntalados en la gobernabilidad de quien promueve gobiernos más abiertos (Banco Mundial, 2001, pág. 14).

Los dispositivos que permitan una evolución y mejora continua en la participación ciudadana deben tener su anclaje en las instituciones vigentes y en su caso en la mejora en igual sentido de las instituciones para configurar un cada vez mayor interés de la ciudadanía en participación en las decisiones del Estado local. La literatura en este tipo de cuestiones ha realizado análisis basados en las experiencias estudiadas dirigiendo el objetivo central en las implicaciones que suelen tener las políticas participativas en la implementación de una gobernanza local (Bovaird, 2005), (Colino, César y Del Pino, Eloísa, 2007), (Cheyne, Christine y Comrie, Margie,

2002), (Contandriopoulos, Damie; Denis, Jean-Louis; Langley, Ann; y Valette, Annick, 2004).

Cabe señalar que en el marco de los estudios respecto de los modelos de diseño institucional no se han encontrado evidencias respecto de grandes aportes, lo que hace a la necesidad de realizar y profundizar este tema en particular. La conexión entre distintas disciplinas lleva a preguntarse sobre las formas institucionales en las que se plasma la voluntad de incorporar a las instituciones tradicionales los elementos de participación y democracia directa (Salvador, Miquel; Ramió, Carles, 2012).

## **El diseño institucional**

El neo-institucionalismo nos proporciona un marco conceptual que resulta adecuado para un abordaje de la cuestión centrada en el diseño institucional. Es el neo-institucionalismo el que concibe a las instituciones desde un punto de vista de las estructuras formales, sino que también las concibe como un conjunto de normas, reglas, rutinas y conocimientos que los agentes consideran como aceptables. Así tal como lo define March y Olsen (1989, pág. 21) una institución es “...un conjunto de normas y rutinas interrelacionadas, que definen las acciones apropiadas en términos de la relación entre roles y relaciones...”, así una institución se materializa como un referente en el cual se incorpora una determinada y particular manera de definir las situaciones, el rol que deben cumplir los agentes que pertenecen y las obligaciones asociadas a este rol. Las obligaciones se cristalizan en un conjunto de reglas y procedimientos, entre los cuales cada agente tiene la obligación de seleccionar los que considera oportunos en cada momento en el que desempeña su actividad como tal, no obstante, ello cuenta con un margen de discrecionalidad siempre dentro de los límites establecidos normativamente por cada institución.

De la definición que profundizan March y Olsen(1989) se derivan otras características de las instituciones, como su perdurabilidad o persistencia, como así también su capacidad para influir en el comportamiento de los individuos o su legitimidad. Una institución conduce a los agentes implicados a plantear sus acciones en términos



de las normas establecidas y no de las consecuencias que éstas comportan. Los actores son conscientes de sus decisiones, pero las toman a partir de los parámetros establecidos por los valores, las normas y las rutinas de la institución dominante (Salvador, Miquel; Ramió, Carles, 2012).

La clave de un buen diseño institucional, la podemos encontrar en su capacidad para cambiar o influir en las conductas de todos los actores que de una u otra manera están implicados con las instituciones, es decir, en su valor normativo. Así toda valoración que se realice de diseño institucional necesariamente debería permitir evaluar o ponderar la capacidad que tiene para influir en la conducta de los agentes en la dirección deseada o prevista (Salvador, Miquel; Ramió, Carles, 2012).

Es Goodin, R. (1996) y tal como lo exponen en Salvador, M. y Ramió, C. (2012), quien propone unos cuatro principios o reglas generales que deben de guiar para un buen diseño institucional, desde el paradigma del neo-institucionalismo;

- ✓ El principio de revisabilidad [revisability], basado en el reconocimiento del valor de la flexibilidad de las instituciones, “to admit of ‘learning by doing’ and to evolve over time” (Goodin, 1996, pág. 40);
- ✓ El principio de robustez institucional [robustness], que complementa el de revisabilidad. Si bien las instituciones deben ser capaces de adaptarse a nuevas situaciones, “they should adapt to new situations only in ways that appropriate to the relevant respects in which situations are new -changing fundamentally only where there has been some fundamental change in the factual or evaluative universe, and making only surface accommodations to changed circumstance where there has not” (Goodin, 1996, pág. 41);
- ✓ El principio de sensibilidad a la complejidad de motivaciones [sensitivity to motivational complexity], que se basa en la conveniencia que las instituciones reconozcan la diversidad de motivaciones que mueven la conducta de los agen-

tes involucrados, que van desde el autointerés al altruismo: “Within most social actors, self-seeking impulses exist alongside principled and even altruistic motives. In designing our institutions we ought at least take an account of that fact, which might (as further principle) be described as sensitivity to motivational complexity. How exactly institutions might best accommodate that fact of motivational complexity is an open question, turning upon premises that are in part empirical and in part normative” (Goodin, 1996, pág. 41); y

- ✓ El principio de variabilidad [variability], que promueve el aprendizaje institucional a través de mecanismos de learning-by-doing, que permitan mejorar los arreglos institucionales a lo largo del tiempo. Para tal fin, “we ought embrace a central principle of design a desire for variability in our institutional arrangement. We ought encourage experimentation with different structures in different places; furthermore, encourage reflection upon the lessons from elsewhere and a willingness to borrow those lessons where appropriate” (Goodin, 1996, pág. 42).

Resulta de suma importancia contar con instituciones adecuadas para el gobierno necesario y contar con las herramientas propias de la apertura de la gestión del Estado en clave de gobernanza, lo que implica el desarrollo de un buen gobierno y por sobre todas las cosas que éste sea participativo y se nutra de la colaboración para que la percepción del cumplimiento del rol que tiene el Estado local por parte de los ciudadanos.

## **La eficiencia signada por la austeridad**

Eficiencia y austeridad no deben ser objetivos disociados en la política local, para ello hay que tener en claro que lo principal es trabajar juntos con los actores sociales y gestionar un ambiente de colaboración en la creación de políticas públicas. Ser eficientes es sinónimo de una muy buena gestión por resultados, a su vez encarar

una gestión pública con austeridad da cuentas de que el ajuste necesario para afrontar el futuro va a estar marcado por una eliminación del gasto ineficiente.

El desarrollo endógeno es el resultante de la capacidad de una sociedad para utilizar de una manera eficiente su potencial realizando cambios estructurales, éste potencial es aprovechado a través de la sinergia entre los recursos del Estado y el capital social (Organizaciones, Instituciones, entre otras) (Vázquez Barquero, 1999).

El ámbito local es donde se hace posible la construcción de espacios para que se de la concertación con la ciudadanía y los sectores políticos, económicos, intelectuales, entre otros y del cual deberían surgir las respuestas posibles a los desafíos de la época en que transitamos, es indispensable acordar acciones colectivas (Castells, 1996).

El acuerdo de la sociedad en su conjunto, o en la mayoría de los actores sociales locales, es un hito previo a la implementación de las reformas necesarias para poder llevar delante de una manera eficiente las políticas públicas, y que permitan una transparente rendición de cuentas con la mira puesta en la mejora constante. Siempre que se delinearán proyectos transformadores que ajustan el status quo imperante, el conflicto debe ser sofocado utilizando el mayor grado de apertura posible, algo que la gobernanza mantiene dentro de sus principios.

La austeridad entendida como un ahorro en los gastos superfluos, conlleva una buena recepción por parte de los contribuyentes, que son en resumidas cuentas quienes deben soportar el exceso en el gasto público, y por ende una reducción o eliminación va a generar un efecto positivo, no obstante ello, como cualquier cambio que implique replegar la acción del Estado local visibiliza una falta de atención a sectores vulnerables debiendo ser el funcionario que gestiona el Estado local quien en el marco de la implementación de políticas de gobernanza tenga cierto grado de posición dominante sobre las políticas sociales.

Esto último nos interpela sobre la real implementación de la gobernanza y si la totalidad de los ciudadanos están representados, demandándole al actor principal, el estado local, una descentrali-

zación que permita recibir las opiniones de todos y cada uno de los vecinos.

Por último, agregar que una mayor eficiencia no implica menores políticas públicas, pero una política de austeridad puede viciar el rol del Estado local y generar fallas dentro de estructura social conformada.

## **Conclusión**

La gobernanza no sólo es una forma de gestionar los asuntos públicos, sino que también una estrategia para que la sociedad en su conjunto pueda resolver el problema de la existencia de necesidades colectivas.

Desarrollar una teoría desde lo local es imperante en los tiempos en los que nos toca vivir, por cuanto el avance tecnológico y su evolución ha permitido la aparición de nuevas formas de relación entre los individuos, colocándose estas relaciones como una oportunidad para que el Estado local deje de ser una caja negra y se convierta en un ámbito de consensos y de generación de políticas públicas desarrolladas de manera colaborativa.

Como toda transformación, primero hay que evaluar las instituciones vigentes, para luego poder diseñar aquellas que se adapten a las formas de vida que en el presente y futuro se van dar entre las personas. La tarea de renovación de las instituciones en la que más se adecúa a un modelo de gobernanza que busca por medio de consensos los acuerdos para la transformación institucional público.

El campo de la gobernanza local, es propicio para gestar ideas que permitan a los líderes poder llevar adelante las transformaciones con el propósito de beneficiar la eficiencia del Estado local y no el perseguir el deseo de perpetuarse en el poder propio de la naturaleza humana y de cada uno de los partidos políticos que cooptaron el poder.

La academia debe estar abierta a cada una de estas situaciones que se van a ir dando y que van a dar lugar a nuevos y complejos entramados normativos y legales en el marco de cada situación de reforma tanto del Estado como de la administración pública.

## Trabajos citados

- Aguilar Villanueva, L. F. (2008). Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones. *Cuadernos de liderazgo*, 17, pág. 31. Barcelona: ESADE.
- Asensio, M. (2000). *Federalismo Fiscal. Fundamentos. Análisis comparado y el caso Argentino*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Asensio, M. A. (2009). *Instituciones fiscales y presupuesto público*. Buenos Aires: Osmar D. Buyatti.
- Banco Mundial. (2001). Material de apoyo elaborado para el programa de gobierno abierto y participativo., (pág. 30). Washington DC.
- Bovaird, T. (2005). Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2), 217-228.
- Castells, M. (1996). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. La sociedad red. Vol. I*. México DF: Siglo XXI Editores.
- Cheyne, Christine y Comrie, Margie. (2002). Enhanced Legitimacy for Local Authority Decision Making: Challenges, Setbacks and Innovations. *Policy and Politics*, 30(4), 469-482.
- Colino, César y Del Pino, Eloísa. (2007). *Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)*. Obtenido de Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Unidad de Políticas Comparadas: <http://hdl.handle.net/10261/1681>

- Contandriopoulos, Damie; Denis, Jean-Louis; Langley, Ann; y Valette, Annick. (2004). Governance Structures and Political Processes in a Public System: Lessons from Quebec. *Public Administration*, 82(3), 627-655.
- Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Criado, J. I. (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de estudios políticos*(173), 245-275. doi:10.18042/cepc/rep.173.07
- Echebarria, K. (2006). Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y democracia*(34), 1-11.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y solución. *Desarrollo económico - Revista de Ciencias Sociales*, 35(140), 529-562.
- Goodin, R. E. (1996). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge University Press.
- Hintze, J. (2020). ¿Cómo son y hacia dónde van las administraciones públicas latinoamericanas? El aparato institucional público. Argentina.
- Klijn, E. y. (2007). Democracy and Governance Networks: Compatible or. *Public Administration*, 85(3), 587-608.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering Institutions*. Free Press, New York.

- Maurizi, M. R. (2001). El acceso a la información pública: un derecho de los ciudadanos y una obligación del Estado. El caso Chileno. *Magazine Dihal*, 21.
- Mayntz, R. (2003). Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. *Publicado originalmente en Arthur Benz (ed.)*.
- Musgrave, R y Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública - Teórica y Aplicada*. Madrid: McGraw-Hill.
- Peters, B. (1998). *Comparative Politics: Theory and Methods*. New York University Press.
- Sahfrith, Jay M. y Hyde, Albert C. (1999). *Clásicos de la administración pública*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Salvador, Miquel; Ramió, Carles. (2012). El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de casos. *Rvista del CLAD Reforma y democracia*(53), 165-186. Obtenido de Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533685006>
- Saroti, G. (2003). *Ingeniería Constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. (Tercera ed.). (R. R. Mazzoni, Trad.) México: Fondo de Cultura Económica.
- Vázquez Barquero, A. (1999). Sobre las raíces teóricas del desarrollo económico local. *Cuadernos del CENDES*(40).
- Zurbriggen, C. (Diciembre de 2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos: revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*. Recuperado el 09 de 09 de 2020, de <https://www.researchgate.net/publication/260767677>

# **ESPECIALIZACIÓN AGRÍCOLA, TRANSFORMACIONES TERRITORIALES, CAMBIOS EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS EN LA ESTRUCTURA AGRARIA EN LA REGIÓN CENTRAL ARGENTINA**

**Agricultural specialization, territorial  
transformations, changes in the last 30 years in the  
agrarian structure in the Argentina Central Region**

**Néstor Alfredo Domínguez<sup>1</sup>  
Alberto Daniel Papini<sup>2</sup>**

## **Resumen**

Este trabajo aborda las grandes tendencias de los últimos treinta años (1988/2018), en la estructura agraria de la Región Central Argentina (RCA), partiendo del análisis de información productiva de corto y largo plazo.

Se pregunta ¿el proceso de modernización del agro fue un proceso de crecimiento económico o desarrollo económico y social?, ¿las tendencias de concentración del uso y la propiedad del suelo, la desaparición de las Pequeñas Explotaciones Agropecuarias (EAP) se ha mantenido?, ¿qué impacto ha tenido el modelo de los agronegocios en el arraigo de la población en el agro y en la generación de empleo y arraigo de la población en las zonas rurales?, entre otras cuestiones. En cuanto a la metodología, se empleó y elaboró información secundaria de tipo censal (Censos Nacionales Agropecuarios de 1988, 2002, 2008 y 2018), así como también, información nacional e in-

---

1 Licenciado en Economía Universidad Nacional de Entre Ríos [nestord@fceco.uner.edu.ar](mailto:nestord@fceco.uner.edu.ar).

2 Licenciado en Economía Universidad Católica de Santa Fe [apapini@ucsf.edu.ar](mailto:apapini@ucsf.edu.ar)



ternacional de otras fuentes como las bases de datos del Ministerio de Agricultura de la Nación, de las direcciones provinciales de Estadísticas, como el Instituto Provincial de Estadística y Censo de Santa Fe (IPEC), la Dirección General de Estadística y Censo de la Provincia de Entre Ríos (DGEC), INTA, además de FAO.

El trabajo permitió vislumbrar las profundas grietas que produce la expansión del modelo de agronegocios, principalmente el cultivo de soja, que ocasiona concentración económica tanto en la tenencia como en el uso del suelo, aumento de escalas productivas, acumulación por desposesión, reconversiones productivas, expulsión de explotaciones de menor tamaño, riesgo ambiental, desmontes de bosques nativos y dependencia financiera del Estado.

**Palabras Claves:** *Región Centro, Frontera Agropecuaria, Especialización agrícola, Estructura Agraria.*

## **Abstract**

This work addresses the major trends of the last thirty years (1988/2018) in the agrarian structure of the Argentine Central Region, based on the analysis of short and long-term productive information.

It wonders: was the agricultural modernization process a process of economic growth or economic and social development? Have the tendencies of concentration of land use and ownership, the disappearance of Small Farms, been maintained?, what impact has the agribusiness model had on the establishment of the population in agriculture and on the generation of employment and establishment of the population in rural areas?, among other issues.

Regarding the methodology, secondary census-type information was used and prepared (Censos Nacionales Agropecuarios of 1988, 2002, 2008 and 2018), as well as national and international information from other sources such as the databases of the Ministry of Agriculture of the Nation, from the provincial Statistics offices, such as the Santa Fe Provincial Statistics and Census Institute (IPEC) the Entre Ríos Province Statistics and Census General Directorate (DGEC), INTA, as well as FAO.

The Word allowed us to glimpse the deep cracks produced by the expansión of the agribusiness model, mainly soybean cultivation, which causes economic concentration in both land ownership and use, increased production scales, accumulation by dispossession, productive reconversions, expulsion of native forest and financial dependence on the State.

**Keywords:** *Central Region, Agricultural Frontier, Agricultural Specialization, Agrarian Structure.*

## INTRODUCCIÓN:

Los procesos económicos, el rol del sector agropecuario y la RCA no son ni lo serán ajenos a las cuestiones macroeconómicas de nuestro país tales como el régimen de acumulación, las formas de organización de la producción, la apropiación del excedente económico (renta diferencial del suelo), así como las regularidades económicas de largo plazo denominadas como las llamadas formas institucionales, que comprenden entre otras cuestiones el régimen global de acumulación, las formas de los mercados (concentración), las formas de adhesión al régimen internacional de división del trabajo.

La Región Central Argentina (RCA) conformada por los territorios de las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, no ha estado ajena a la nueva etapa del capitalismo y la globalización de mediados de la década de los 70' y, rigurosamente, ha sido el epicentro geográfico de este proceso de reestructuración de la matriz productiva global del capitalismo pos-fordista en la Argentina.

Así mismo, el avance de la tecnología y el fuerte crecimiento del precio internacional de los granos, especialmente de la soja, han generado la expansión de la frontera agrícola y de los agronegocios con fuertes impactos sociales, económicos positivos y negativos, en el territorio de la RCA.

El triunfo de la lógica de los agronegocios así como el fuerte avance de las empresas transnacionales en la industrialización de oleaginosos, que incluyeron la producción de insumos, subproductos y su comercio exterior, y la importante emergencia en los años 90' de

puertos privados fortalecieron un nuevo esquema de acumulación agroindustrial, que genera con tan solo 5 de sus cadenas (soja, maicera, carne, girasol y triguera) exportaciones por 30.763 millones de dólares (INDEC, 2019).

En primer término, se analizan aspectos relevantes de la coyuntura agraria como la producción, rendimientos, área cultivada, su importancia y evolución y, en segundo término, los cambios estructurales de la agricultura en los últimos 30 años (1988/2018) y en general de la expansión de la frontera agrícola, producidos por el avance de los agronegocios en la RCA.

Los suelos de la RCA son mayoritariamente de uso agrícola, de una elevada fertilidad natural, especialmente en la zona núcleo que concentra gran parte de la producción de los principales granos del país (soja, maíz, trigo). Así mismo, la RCA está compuesta por subregiones agroecológicas con suelos y características típicas de las economías regionales.

Desde el punto de vista de la historia del sector agropecuario en los últimos 30 años, se pueden identificar dos etapas: una, parte de la Revolución Verde, a la que le continuó el actual modelo hegemónico de organización en red de la producción de granos (agronegocios), caracterizadas ambas etapas por la modernización del agro con una fuerte incorporación de innovaciones agropecuarias.

El aumento del volátil precio internacional de la soja ha generado el crecimiento de la rentabilidad, aprovechamiento de economías de escala, concentración y crecimiento de la producción en base a la expansión de la frontera agropecuaria. En este sentido, el precio internacional promedio anual de la tonelada de soja se duplicó entre 1998/2015, alcanzando en el segundo semestre del 2020 un nivel superior a los 500 dólares por toneladas.

## **MARCO TEÓRICO:**

En este punto del trabajo se analizaron categorías conceptuales y marcos teóricos críticos a los enfoques económicos ortodoxos. Por lo tanto, se aborda el tema desde la problemática del desarrollo rural integral.

Consecuentemente, siguiendo a Marcelo Sili, el eje de este estudio

no es la agricultura, sino el desarrollo integral de los territorios rurales, esto es, el problema del empleo, el éxodo rural, la situación de las infraestructuras y el equipamiento, la cultura rural, la visión y las formas de vida de la gente en las áreas rurales, el modelo de desarrollo puesto en marcha en las últimas décadas, etc., y desde el punto de vista propositivo (y político) la cuestión central es cómo construir un modelo y un paradigma de desarrollo para los territorios rurales que permita diversificar los sistemas productivos, mejorar la calidad de vida de la gente y mejorar los equilibrios sociales y territoriales de la Argentina. (Sili Marcelo, 2005, pág. 6).

La experiencia histórica de la República Argentina muestra que con el avance de la explotación capitalista del agro se generaron importantes conflictos, que tienen como explicación la puja distributiva por la apropiación de la renta diferencial del suelo y el rol del Estado.

El capitalismo y agricultura nunca han sido dos conceptos fáciles de conjugar, Balsa J (2008). En la historia del agro argentino (Ansaldi W., 1991) los mayores conflictos rurales del siglo XX se han producido “en cada región, en aquellos momentos en que la economía agraria alcanza el carácter de capitalista, no en transición a una economía capitalista, sino al generalizarse esta y subordinar a las formas no-capitalistas”.

En las últimas dos décadas aparece la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo en los territorios rurales, constituyéndose como modelo de producción hegemónico, **los agronegocios**, que se caracterizan por un fuerte rol de las tramas agroalimentarias en que se articulan con distintos eslabones asimétricos (agente sociales), la concentración del uso del suelo y propiedad, el aprovechamiento de economía de escalas, la mecanización de los procesos productivos y la reducción del empleo y expulsión de residentes de las zonas rurales, con fuerte papel del capital financiero local y extra nacional, con un “nuevo productor agropecuario” que construye una agricultura sin rostro, inversiones transnacionales, innovaciones compuestas por

nuevos insumos producidos fuera del sector e innovaciones de base biotecnológica. (Grass C., Hernández V., 2013).

La consolidación de los agronegocios ha agudizado los conflictos socioeconómicos aún más, como ocurrió en el año 2008, y menos virulentos en el 2020, conflictos siempre relacionados con el rechazo a que el Estado se apropiara de una parte de la renta diferencial, ganancia extraordinaria que proviene de la fertilidad natural del suelo.

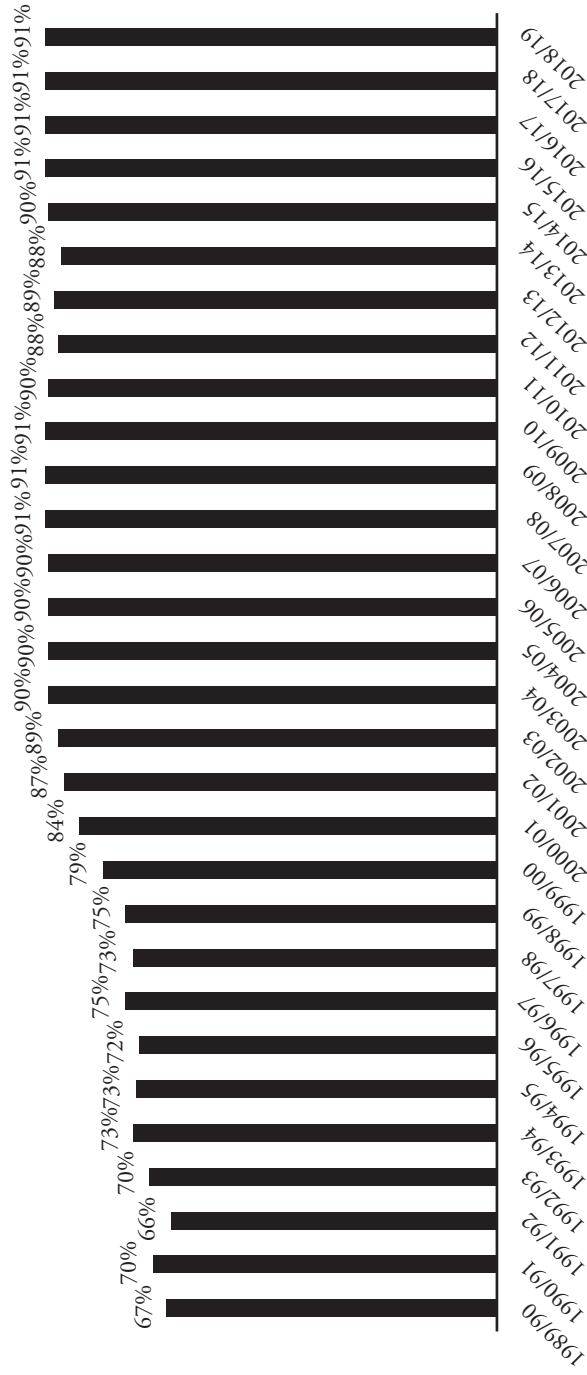
Svampa M. (2013) expresa que “en América Latina se realizó el pasaje del Consenso de Washington basado en la valorización financiera al Consenso de los Commodities basado en la exportación de productos primarios (minerales, metales, hidrocarburos y gas, alimentos y biocombustible) en gran escala con la sobreexplotación de los recursos naturales”.

## **Resultados**

En cuanto a la producción, el promedio de las campañas agrícolas 2016/2018 muestra una fuerte concentración en la Región Centro de las áreas sembradas en solo tres cultivos: soja, maíz y trigo que alcanzaron el 91% del total de áreas sembradas. La soja ocupó el 51% de sus áreas sembradas, el maíz el 24% y el trigo 16%.

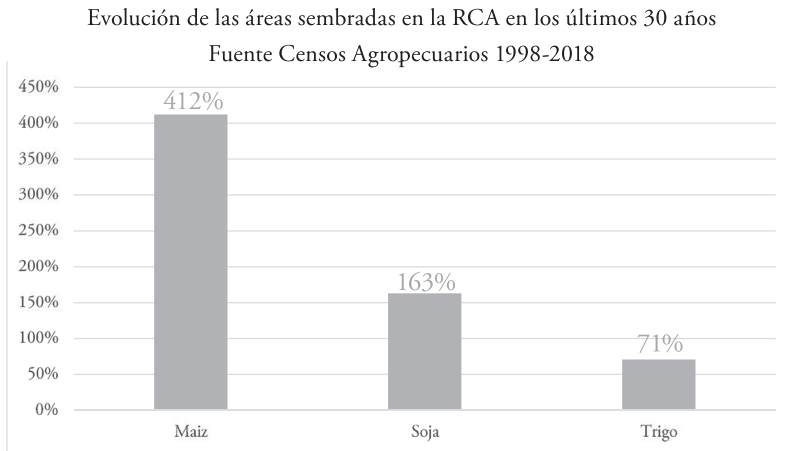
Gráfico 1

**Áreas sembradas con soja, maíz y trigo en la Región Centro respecto del total de cultivos sembrados en la misma región - Fuente Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca**



La evolución de las áreas sembradas en las campañas agrícolas en las tres últimas décadas en la Región Centro nos muestra un crecimiento del 163% en soja, el 412% en maíz y un 71% en trigo. Lo cual hace evidente el mayor crecimiento de las áreas sembradas con maíz en este territorio. El menor crecimiento del cultivo de la soja en la Región Centro se debe a que el boom de la soja en Santa Fe y parte de Córdoba se dio en los años 70', producto de la revolución verde.

## Gráfico 2



En cuanto a las tendencias estructurales de la Región Centro en el período 1988/2018, se destacan las siguientes:

El tamaño medio de las EAP de la región en el período aumentó sostenidamente en las provincias de la región, el 68,7% en Entre Ríos, el 65,7% en Córdoba y el 59,1% en Santa Fe, variaciones superiores a la del total nacional (44,2%). Estas variaciones se explican por la dinámica del proceso de agriculturización, de las características agroecológicas de algunas de las provincias, además de procesos históricos de asignación de tierras relacionados con el proceso de colonización y subdivisión del uso y propiedad del suelo.

Gráfico 3

Aumento porcentual del Tamaño Medio de la SEAP,  
periodo 1988/2018 Fuente Censo Agropecuarios

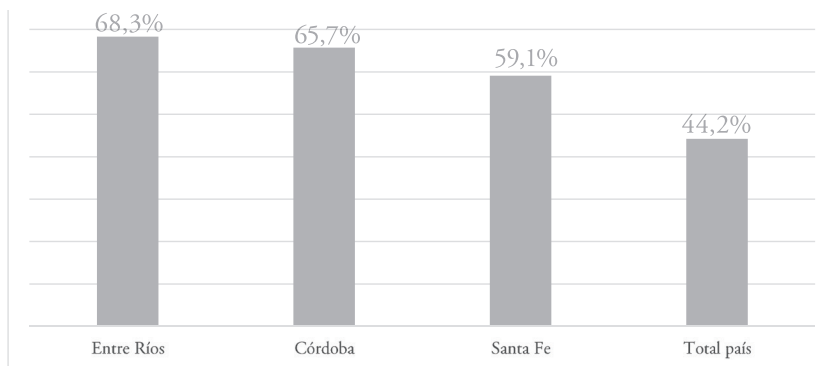
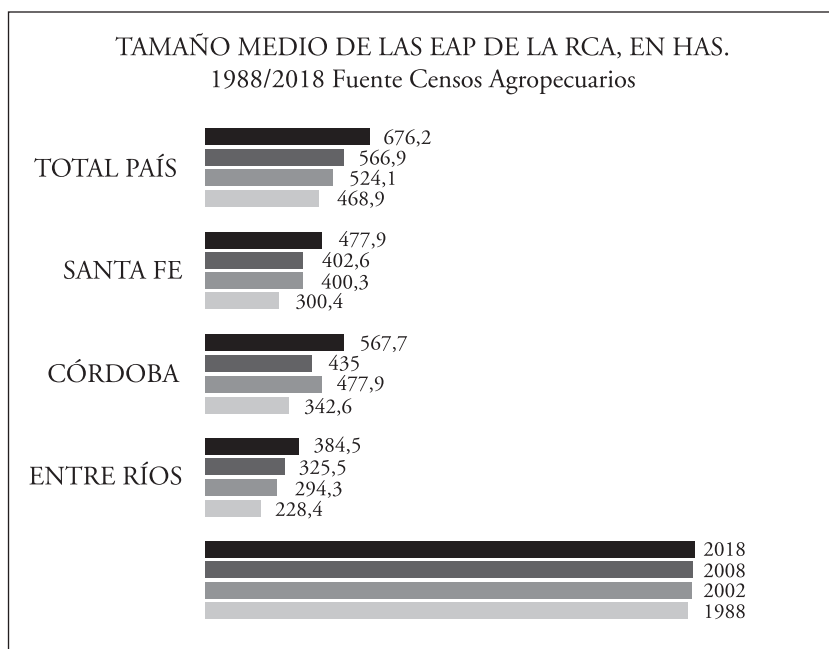


Gráfico 4





El aumento de la concentración económica tiene su contracara en la desaparición de las pequeñas y medianas EAP, en el caso de Entre Ríos, en el período intercensal 1988-2018 desaparecieron 9.692 EAP, con una contracción del 42,8%, mientras que en el otro extremo en las EAP de más de 500 hectáreas la reducción entre ambos censos fue del 20,0%.

Si comparamos solamente el período 2002/2018 en Córdoba y Santa Fe, la mayor cantidad de EAP se ubica en el estrato de superficie de 200 a 500 hectáreas, mientras que en Entre Ríos la tercera parte tiene entre 5 y 50 hectáreas. Lo que implica una característica distintiva de la provincia de Entre Ríos, su elevada subdivisión del suelo.

Otros de los impactos en la estructura agraria fueron la concentración en el uso del suelo y el régimen de tenencia del mismo. La expansión de la frontera agrícola profundizó en parte la acumulación por desposesión (Harvey 2004) sea por la mercantilización y la privatización de las tierras fiscales, la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas, la conversión de distintas formas de derechos de propiedad común, colectiva, estatal, etc. en derecho de propiedad exclusivos, como así también la apropiación de activos incluyendo recursos naturales.

En este sentido, en el proceso de agriculturización capitalista en el período 1988/2018 se dio un descenso sostenido de las EAP en la Región Centro, particularmente las menores de 100 ha. La información censal muestra una disminución marcada de las EAP que oscila entre el 20% y 38% en las provincias de la región entre 1988 y 2018. En total en la Región Centro desaparecieron 50.199 EAP que representan una reducción del 47,8% de las mismas.

## Cuadro 1

Cantidad de explotaciones agropecuarias. Región Centro. 1988/2018

	1988	2002	2008	2018	Variación 1988-2018
Total país	421.221	333.533	283.074	250.881	-40,4%
Entre Ríos	27.197	21.577	18.281	13.873	-49,0%
Córdoba	40.817	26.226	27.084	21.022	-48,5%
Santa Fe	37.029	28.103	26.974	19.949	-46,1%
RCA	105.043	75.906	72.339	54.844	-47,80%

Fuente: Elaboración propia en base a datos originales de los CNA 88, 02, 08 y 18

En cuanto a los procesos migratorios de las zonas rurales a las urbanas en el período, se produjo la expulsión de las zonas rurales de 205.834 personas que representan el 63,23%, particularmente, de familiares del productor (-61.000) que se relocalizaron en pequeñas y medianas localidades de la región. La mayor contracción en términos relativos (-56,3%) se dio en los residentes no familiares del productor.

La ocupación permanente en el período se contrajo el 60,0%, pasando de 255.899 en 1988 a 102.200 personas en 2018. En este sentido, en el agro argentino se pasó de 2,2 ocupados permanentes por EAP en 1988, a 1,6 en 2018 (reducción -27,3%), y en la RCA se pasó de un promedio de 2,4 a 1,8 personas por ha (-25%), las estadísticas muestran la limitada capacidad de generación directa de empleo del sector. Similarmente, la cantidad de hectáreas promedio por empleado permanente en la EAP en Entre Ríos, pasó de 71 ha / ocupado permanente en 1988 a 145 ha en el 2018, mostrando una reducción del empleo por unidad de superficie.

El modelo de producción de especialización en la soja significó además una fuerte incorporación de equipos y maquinarias agrícolas de elevado valor, tales como los siguientes: tractores, cosechadoras, equipos de siembra directa, pulverizadoras, etc. Las inversiones en maquinarias agrícolas tuvieron una marcada dinámica con una reducción de la antigüedad y aumento de la potencia de las maquinarias.

En síntesis, las importantes transformaciones económicas de la matriz productiva han repercutido en la estructura agraria, con el surgimiento de nuevos roles y actores, como es el caso del pool de siembra arrendando grandes superficies, los contratistas de maquinarias (arrendando tierras) y los proveedores de insumos (financiado las siembras), entre otros. Así mismo, se han generado impactos no deseados como el despoblamiento rural, las migraciones rurales a pequeños y medianos centros urbanos, el avance de la cultura de la renta e impactos en el suelo.

## **Conclusiones**

En lo estrictamente sectorial, el proceso de especialización agrícola de la RCA generó además del crecimiento de la producción, aumentos de productividad, modernización de la misma, importantes cambios en el régimen de acumulación en el agro caracterizados por la acumulación por desposesión, concentración en el uso del suelo y la producción agrícola, elevada desaparición de pequeñas explotaciones familiares, la sustitución y relocalización de otras actividades productivas como la ganadería, el despoblamiento rural, mecanización del trabajo agropecuario y sustitución de la mano de obra, y el surgimiento y consolidación de nuevos e históricos actores sociales.

Además, se dieron transformaciones en la calidad ambiental del territorio, aumentando su vulnerabilidad, cambios en los circuitos de comercialización en la concentración del ingreso, en la expansión de la pobreza y la indigencia, en la fragmentación y exclusión social y territorial, entre otros.

La gran expansión del cultivo de soja, maíz y trigo en Argentina y especialmente en la RCA en las últimas dos décadas, no hubiera sido posible sin una situación favorable en lo económico y la difusión de nuevos conocimientos técnicos, esencialmente la innovación biotecnológica. La liberación a mediados de los noventa del comercio de semilla transgénica de soja junto con la aplicación del glifosato y el cultivo bajo el método de siembra directa (tecnología ahorradora de costos), conformaron un nuevo paquete tecnológico integral que

afecto la manera en que se utilizó y gestionó el suelo y facilitó la separación de la propiedad de la tierra de quien desarrolla las actividades

En síntesis, se vislumbran las profundas grietas que produce la expansión del modelo de agronegocios, principalmente el cultivo de soja, que ocasiona concentración económica tanto en la tenencia como en el uso del suelo, aumento de escalas productivas, acumulación por desposesión, reconversiones productivas, expulsión de explotaciones de menor tamaño, riesgo ambiental, desmontes de bosques nativos y dependencia y vulnerabilidad financiera del Estado. Un modelo de crecimiento que por ahora no se asocia a modelo de bienestar, sino a un modelo productivo concentrador y focalizado en los agronegocios con fuertes vínculos con las cadenas globales de valor, ligadas a la producción de agroalimentos.

## **Bibliografía:**

- Anlló, G., Bisang, R., y Campi, M. (2013). El modelo de organización de la producción agrícola: de la integración vertical a la agricultura en red. En G. Anlló, R. Bisang y M. Campi (Coord.). Claves para repensar el agro argentino. Buenos Aires: EUDEBA.
- Ansaldi, W. (1991). Hipótesis sobre los conflictos agrarios pampeanos. *Revista Argentina de Estudios Agrarios*. N° 2 FLACSO.
- Balsa, J. (2008). Transformaciones en la agricultura pampeana en las últimas décadas y su relación con el conflicto agrario. X Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y del Departamento de Geografía, noviembre de 2008.
- Barsky, O. y Gelman, J. (2008). *Historia del Agro Argentino. Desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Cardeillac Gulla, J. (2020). La estructura agraria del Uruguay entre 1990 y 2011: acaparamiento de tierras y descomposición de la producción familiar”. *Revista interdisciplinaria en estudios agrarios*. 1er. Semestre de 2020.
- Domínguez, N. y Orsini, G. (2009). El Conflicto Rural, su Relación con el Modelo Hegemónico Sojero y la Estructura Agraria Vigente DOI: <https://doi.org/10.14409/pampa.v1i5.3171>. *Revista Pampa*.
- Domínguez, N., y Orsini, G. (2009). Impactos en la Estructura Agraria por la Ampliación de la Frontera Agrícola en base a la expansión del Cultivo de Soja en la Región Pampeana: la Historia Reciente de Entre Ríos. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.

- Domínguez, N., Orsini, G, y Beltrán, A. (2013). IMPACTOS TERRITORIALES DE LAS TRANSFORMACIONES EN LA MATRIZ AGROPECUARIA EN LA REGIÓN CENTRAL ARGENTINA. Publicado en *La nueva agricultura y reterritorialización pampeana emergente*, UNL y Agencia
- Domínguez, N., y Orsini, G. (2014). *Tramas Agroalimentarias. Evolución y problemas en un contexto de crisis global*. Paraná: Dictum Ediciones.
- Domínguez N., Orsini, G. y Serfaty, N. (2017). *Biopolítica y Agronegocios*, Revista Gestando. Facultad de Ciencias Económicas, UNER.
- Grass, C y Hernández, V. (2013). *La Argentina Rural. De la agricultura Familiar a los agronegocios*. Editorial Biblos.
- IPEC, Censo Nacional Agropecuario 2018, Resultados preliminares provincia de Santa Fe y Región Pampeana.
- López Castro, N. (2014). De chacareros a rentistas: trayectorias de abandono de la actividad agropecuaria en el SO bonaerense (Puán y Adolfo Alsina, 1988- 2012). *Mundo Agrario*, vol. 15, nº 28
- Orsini G., Heredia M., Domínguez N. y Weidmann G. (2018.) *La financierización y la dinámica del precio de la soja*, Publicado en *AMÉRICA LATINA: INTERROGANTES Y DESAFÍOS EN LAS TERRITORIALIDADES EMERGENTES*.
- Sili, M. (2005): *La Argentina rural: de la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales* / Marcelo Sili. Buenos Aires: Ediciones INTA.DESARROLLO

RURAL MODERNIZACION CAMBIO SOCIAL  
ARGENTINA INTA – BIB.- ISBN° 987-521-166-4

Svampa, M. (2013). Consenso de los commodities y lenguajes de valorización en América Latina. Nueva Sociedad. N°.244.

PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN

**ANÁLISIS DE LA COMPETITIVIDAD A NIVEL DE PRODUCTOS EN EL COMERCIO EXTERIOR ARGENTINO COMO BASE PARA UNA POLÍTICA COMERCIAL ESTRATÉGICA QUE SUPERE EL ESTRANGULAMIENTO EXTERNO DE LA ECONOMÍA NACIONAL**

**Analysis of the competitiveness at the product level in Argentine foreign trade as a basis for a strategic trade policy that overcomes the external strangulation of the national economy**

**Alberto Papini**<sup>1</sup>

**Carlos Buzano**<sup>2</sup>

**Rodrigo Martínez**<sup>3</sup>

**Resumen**

El objetivo general de esta investigación fue la obtención de una base cuantificada y objetiva, que permita generar políticas particulares y diferenciadas por grupos de productos, en vías de una estrategia de comercio exterior a nivel nacional, que tienda a mejorar las cuentas externas por medio del índice de Ventajas Comparativas Relativas por su contribución al saldo.

Desde el aspecto metodológico se destaca que el trabajo consistió en el estudio de las series de exportaciones e importaciones correspon-

---

1 Especialista en Ciencias Sociales. Docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica de Santa Fe.

2 Licenciado en Economía. Docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica de Santa Fe.

3 Licenciado en Economía.



dientes al período 2012-2017, el nivel desagregado corresponde a 8 dígitos, según el Nomenclador Común del Mercosur.

Las conclusiones dan cuenta que una estrategia comercial que centre promociones a un reducido número de productos con posibilidad de aumentar exportaciones y reducir importaciones puede mejorar los resultados de la balanza de bienes utilizando el criterio un criterio de selección en base a los indicadores de ventajas comparativas reveladas por se encontró que los porcentajes de importaciones y exportaciones posibles de afectar en los grupos seleccionados con desventajas relativas moderadas y ventajas relativas moderadas significan el 20% de las Importaciones y el 12% de las exportaciones totales del país, una cifra significativa para solo 151 productos sobre 8.973 productos con operaciones del comercio exterior, significando solo el 1,7% del total de posiciones arancelarias y productos involucrados en ellas, por lo tanto, el método de Ventajas Comparativas Reveladas por contribución al saldo parece ser una herramienta eficaz para realizar una selección de sectores para una nueva estrategia comercial externa.

**Palabras claves:** *Estrategia, Comercio, Ventajas, Comparativas, Saldo.*

## **Abstract**

The general objective of this research was to obtain a quantified and objective base, which allows generating particular and differentiated policies by product groups, in the process of a foreign trade strategy at the national level, which tends to improve external accounts through the index of Relative Comparative Advantages for its contribution to the balance.

From the methodological aspect, it is highlighted that the work consisted of the study of the series of exports and imports corresponding to the period 2012-2017, the disaggregated level corresponds to 8 digits, according to the Mercosur Common Nomenclator.

The conclusions show that a commercial strategy that focuses promotions on a small number of products with the possibility of increasing exports and reducing imports can improve the results of

the balance of goods using the selection criteria based on the indicators of revealed comparative advantages. by it was found that the percentages of imports and exports possible to affect in the selected groups with moderate relative disadvantages and moderate relative advantages mean 20% of the Imports and 12% of the total exports of the country, a significant figure for only 151 products on 8,973 products with foreign trade operations, meaning only 1.7% of the total tariff items and products involved in them, therefore, the method of Revealed Comparative Advantages by contribution to the balance seems to be an effective tool to make a selection of sectors for a new foreign trade strategy.

**Keywords:** *Strategy, Trade, Advantages, Comparative, Balance.*

## **a) Introducción**

### **Análisis de la historia reciente en la economía argentina. Evolución del nivel de actividad y de su sector externo**

Desde la década de los años cincuenta la economía argentina presentó varios “ciclos cortos” de crecimiento, es decir, crecimiento de tres o cuatro años que son interrumpidos cuando aparece una escasez de dólares para poder continuar abasteciendo de ellos a la industria, con el objeto de adquirir sus importaciones, que se acrecientan significativamente al aumentar su nivel de actividad.

Entre los años 1970 y 2000, la economía argentina sufrió 7 interrupciones, desde el año 2003 al año 2008 crece en forma constante mientras presenta un resultado superavitario de su cuenta corriente externa, el año 2009 tiene el impacto de la crisis financiera internacional donde cae un 5,9% el nivel de actividad que se va a recuperar inmediatamente en el año 2010, con un crecimiento del 10,1%.

Pero desde el año 2010 la cuenta corriente externa comienza a mostrar signos negativos, y, entonces el nivel de actividad (PBI) hasta el año 2017 (2010-2017) muestra año tras año alternativamente, crecimientos y descensos. A partir de fines 2017, el gran endeudamiento tomado desde el año 2016 y la devaluación brusca del año

2018 hicieron descender el nivel de actividad interno durante los años 2018 y 2019, previos a la pandemia por Covid, cayendo en dos años el 4,6% el nivel del producto bruto interno.

En los años 2017 y 2018, el déficit de la cuenta corriente externa se había duplicado respecto de los años anteriores, y encontramos en 2018 y 2019 una fuerte caída del producto bruto interno, ante la brusca devaluación del peso argentino del año 2018 (+ del 100% en un año). Esta devaluación hizo incrementar el nivel de precios y deteriorar la capacidad de consumo interno y las inversiones, esto explica la caída del nivel de actividad del 4,6% antes comentada.

La apertura comercial indiscriminada impulsada a partir de 2016 había incrementado exponencialmente el nivel de importaciones, lo que aumentó el déficit de la cuenta corriente externa y un nuevo endeudamiento tomado para compensar el déficit de la cuenta corriente externa, las políticas económicas implementadas desde 2016 a 2019 culminaron con una disminución del nivel de actividad y con un nivel de endeudamiento que condicionará el futuro de la economía argentina.

Para comprender la complejidad de estos fenómenos, es necesario no solo analizar las cifras que muestran las principales variables macroeconómicas de argentina, sino introducir, además, un análisis teórico sobre el origen profundo de tal situación.

En este sentido, la falta de continuidad en el crecimiento del nivel de actividad histórico de nuestro país, parece ser producto de una industrialización tardía y deficiente, donde luego de un período de auge industrial (go), el nivel de productos manufacturados alcanza una magnitud donde los requerimientos de importaciones para completar su ciclo productivo pasan a ser tan altos, que las divisas por exportaciones aportadas por el sector agropecuario, principalmente, y por algunas manufacturas industriales resultan ser insuficientes para los requerimientos de insumos, accesorios, repuestos y bienes de capital importados, que requiere esa estructura productiva nacional para funcionar al nuevo nivel de producción alcanzado, produciéndose en ese momento una parada del nivel de actividad (stop).

En ese punto, la presión sobre la demanda de dólares y el déficit de la balanza de cuenta corriente externa inducen a una devalua-

ción que generalmente resulta recesiva, al incrementarse los precios internos por dicha devaluación, (principalmente, por incremento de los precios de alimentos que se encarecen a la par de la devaluación e incremento de los precios en pesos de insumos industriales importados). Este incremento de precios tiende a disminuir la capacidad de consumo interna y de esa manera la insuficiencia de divisas (dólares), determina una disminución de la demanda interna y con ello se induce una caída del nivel de actividad. Se llega así a una parada (stop) en el nivel de producción.

Si analizamos las cifras del producto bruto interno argentino vemos que entre 1970 y 1999 se verificaron siete períodos de caída del nivel de actividad, con un promedio de duración de 2 años cada uno.

Para un problema tan importante como esta restricción de origen en la evolución de las cuentas externas de la economía argentina, es necesario en principio analizar los principales estudios referidos a la posibilidad de sostenibilidad de un proceso de crecimiento, con la menor interferencia posible de la recurrente aparición del estrangulamiento por falta de dólares y la consiguiente presión sobre el tipo de cambio que generalmente continúa con devaluación y recesión.

A partir de la incorporación de Argentina al FMI en el año 1956, los gobiernos llevaron en muchas oportunidades planes de “Estabilización” de la mano del Fondo Monetario Internacional, que incluían una devaluación que incrementaba considerablemente las ganancias de los sectores exportadores, mientras que los trabajadores e industrias que producían para el mercado interno veían reducir sus ingresos y ventas y su capacidad para realizar importaciones, por el aumento de precios que se verifica con posterioridad a cada devaluación importante en nuestro país. Se produce una retracción de la economía de dos o tres años que luego da paso a un nuevo proceso de auge corto hasta un nuevo stop.

A partir de 1976 y particularmente, entre 1991 y 2001 y entre 2016 y 2019, la apertura indiscriminada a los mercados financieros fue instrumentada con el propósito de solucionar este problema con la entrada de divisas de préstamo. Pero los hechos reales demostraron que estas aperturas no solucionaron el problema, sino

que lo terminaron agravando por el exagerado endeudamiento y la posterior mayor salida de dólares del país, para el pago de interés y amortizaciones del capital adeudado, a lo que se suma la estatización de deudas externas del sector privado que degradaron las finanzas públicas y su capacidad de regulación futura.

Reafirman estas evidencias lo explicitado y expuesto en el documento de trabajo n° 15, del Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina, elaborado por Jorge Schvarzer y Andrés Tavonanska “Modelos macroeconómicos en la Argentina: del stop and go al go and crush”, donde se pone en evidencia, la falsedad del argumento que los economistas neoliberales auguraban, al proponer que los ciclos del stop and go serían superados mediante la entra entrada de capitales de préstamos internacionales.

Los hechos han demostrado repetidamente que sus promesas no se cumplieron. Por el contrario, la experiencia argentina demostró que las entradas de capitales solamente prolongaron algunos meses las fases alcistas, al costo de generar luego, una crisis de mayor magnitud. Las evidencias de las cuentas nacionales nos demostraron que, al utilizar el endeudamiento para sostener el nivel de creciente de compras al exterior, luego de un período corto de sostenimiento de la actividad, posteriormente se produjeron mayores caídas del PBI en términos porcentuales y mayor el período de tiempo hasta la nueva recuperación.

En efecto, hasta mitad de los años setenta la economía tardaba 2 años en promedio, para recuperar el nivel de actividad previo a la crisis, cuando las mismas fueron prolongadas con endeudamiento, el período posterior para recuperarse se elevó en promedio a 7 años y las tasas de caídas del nivel de actividad se triplicaron, es lo que muestra el documento antes citado.

Por lo cual, el endeudamiento para tratar de sortear el estrangulamiento externo tiene un efecto pernicioso y no evidencia ninguna justificación para su implementación, salvo las ganancias extraordinarias con tasas elevadas para los acreedores. El incremento de endeudamiento y crecimiento del denominado riesgo país también encarecen el crédito interno y genera un extremo debilitamiento del sector público, sumando una nueva restricción dada por el mayor déficit público provocado por el pago de intereses y amortizaciones

del mayor endeudamiento toda vez que se nacionalizó la deuda privada o se endeudó al Estado solo con el afán de ingresar dólares que luego serán fugados al exterior.

En el año 2019, los pagos de remesas del sector público nacional en concepto de servicios de la deuda fueron el 20% de total del gasto, luego del brutal endeudamiento desde los años 2016 a 2018, que se realizó para contrarrestar la falta de dólares inducida por el resultado de la balanza de cuenta corriente externa, que había elevado su déficit ante la apertura a las importaciones efectuada a partir de 2016, agravando el déficit en cuenta corriente externo que ya era importante en el año 2015.

La apertura indiscriminada y el acceso al mercado de capitales para sostener el nivel de actividad condujo a un incremento insostenible de la necesidad de endeudamiento, y concluye con los préstamos del Fondo Monetario Internacional entre 2018 y 2019, como financista de última instancia, al perder Argentina la capacidad de endeudarse en el sector privado internacional, puesto que era evidente que no podía pagar la deuda contraída y ya nadie le prestaba. Nuevamente, como entre 1976 y 1983, como entre 1990 y 2001, el endeudamiento volvió a fracasar e incrementar los problemas en la economía argentina por su frente externo.

Estos hechos demuestran cabalmente, la inviabilidad del sostenimiento del crecimiento o prolongación de las fases del crecimiento en base al uso del crédito externo, para superar el déficit de la cuenta corriente.

Esta situación impulso a esta investigación tratar de determinar la situación relativa de ventaja o desventajas de los productos involucrados en nuestra balanza comercial y medir su incidencia en la balanza de pagos para poder obtener indicadores objetivos que puedan utilizarse para determinar una estrategia comercial que tienda a mejorar las cuentas de nuestra balanza de pagos en el comercio de bienes, aun reconociendo que el mayor déficit actual es generado por las cuentas de rentas y que la cuenta de servicios también presenta generalmente resultados negativos principalmente por el sector turismo.

## b) Objetivos y metodología de la investigación

Entre los objetivos específicos esta investigación se propuso:

Ordenar los resultados obtenidos por grupos de productos y sectores en función de su distinto ICVRCS (índice de ventaja comparativa revelada por contribución al saldo)

Estimar la influencia relativa en la balanza de pagos de los distintos grupos de productos en función de su IVCRC.

Dado que el objetivo general de este trabajo es dar una respuesta a la necesidad de una nueva y más diversificada inserción externa de la economía argentina utilizando criterios objetivos que se alejen prudencialmente de las presiones corporativas sectoriales, construimos indicadores de ventajas comparativas reveladas por su contribución al saldo de la balanza comercial, que se determinan exclusivamente por los resultados por productos de las operaciones del comercio exterior argentino expuestas por el INDEC.

Generalmente, este indicador es calculado para los distintos productos y luego agrupado en función del grado de complejidad tecnológica, para lo cual se pueden usar distintos criterios. Los mismos exponen ventajas en productos de baja o escasa complejidad y desventajas en productos de alta complejidad y también en sectores donde priman economías de escala.

Lo que realizamos en este trabajo fue armar conjuntos de grupos de productos, tomados a ocho dígitos del clasificador de actividades, de esta manera estimamos el nivel de competitividad de 8.973 posiciones para el total del comercio de nuestro país con el mundo, mediante el cálculo para cada uno de ellos, del índice de ventaja relativa por contribución al saldo (IVCR) y luego agrupamos las posiciones en función del grado de ventaja o desventaja, con el objeto de proponer luego una política diferencial para cada grupo en función de sus posibilidades de contribuir al mejoramiento de las

cuentas externas argentinas (aumentando exportaciones o disminuyendo importaciones).

Al respecto debe tenerse en cuenta que el IVCR puede tener ventajas o desventajas para cada producto, un índice positivo indica una ventaja comparativa revelada y un índice negativo indica una desventaja comparativa revelada. Asimismo, en función de la magnitud del valor encontrado para cada producto, podemos establecer rangos de los sectores con mayor o menor ventaja.

Un valor muy elevado y positivo, generalmente es producto de exportaciones muy superiores a importaciones, tendría un índice superior a 1, generando un impacto positivo importante en el saldo comercial.

Un valor elevado y negativo, generalmente es producto de importaciones muy superiores a exportaciones, con índices negativos que son iguales o superiores a -1 en términos negativos y generan un fuerte impacto negativo en el saldo comercial.

No detendremos nuestro análisis en los grupos de productos detallados en los dos párrafos anteriores, en los primeros porque no necesitan de ayuda de políticas públicas para desarrollarse y los segundos porque su desventaja es muy importante y difícilmente un estímulo fiscal pueda cambiar su situación.

Valores positivos, pero de pequeña magnitud tampoco nos interesan porque corresponden a productos de baja incidencia en el saldo.

Valores negativos, pero de pequeña magnitud tampoco nos interesan porque corresponden generalmente a productos con escaso impacto negativo en el saldo comercial total y una política específica que los mejoré tendría escaso impacto para revertir la situación general de la cuenta corriente.

### **c) Análisis, resultados, discusión**

#### **Determinación de las ventajas comparativas reveladas de 8.973 productos que participaron de operaciones de comercio exterior entre 2012 y 2017.**



Luego de distintos análisis de los indicadores hallados al procesar los resultados de los años 2012 a 2017 y haber calculado para cada una de las 8.973 su índice de ventaja comparativa revelada por contribución al saldo (IVCRCS), hemos seleccionado los grupos de productos donde sería más eficiente una política sustitutiva. Al respecto en los productos con desventajas relativas moderadas (valores negativos desde el 0 a -1) descartamos valores de índices entre 0 y -0,03 por tener escasa incidencia en el saldo. Asimismo, eliminamos los productos con exportaciones inferiores al 10% de sus importaciones por considerar que tienen menores posibilidades de sustituir importaciones.

Obtuvimos un grupo de 113 posiciones por un valor de 11.066.878.180 de dólares importados que representan más del 17% del total importado anual. Esas 113 posiciones aportaron en promedio 3.351.502.118 dólares que son el 5% de las exportaciones totales. (Ver Cuadro 1 Anexo)

Por su parte considerando los productos con ventajas relativas moderadas (entre 0 y 1) eliminando los que poseen un indicador superior a 1 por tener ventajas evidentes sin necesidad de apoyo eventual y por otra parte eliminando a los que poseen ventajas inferiores a 0,03 por su escaso impacto en la balanza general y que no tengan una relación de importaciones sobre exportaciones igual o superior a un 10%, por presumir que tienen pocas posibilidades de contribuir a mejorar el saldo en forma significativa desde la perspectiva estricta numérica y estática de este estudio.

Los resultados obtenidos para este segundo grupo luego de realizar el procedimiento descrito en el párrafo anterior son 38 productos con exportaciones por 4.609.191.230 dólares que son 7% del total exportado anual promedio e importaciones por 1.764.358.081 dólares que son el 3% del total importado promedio anual. (Ver Cuadro 2 Anexo)

## **Cuadro 1**

### **POSICIONES CON DESVENTAJAS O VENTAJAS MODERADAS**

151 posiciones sobre 8.973 posiciones implican el 1,68% de las posiciones

Desventajas Moderadas (113 posiciones)

	Importes	
Importaciones	11.068.878.180	17% de las importaciones
Exportaciones	3.351.502.118	5% de las exportaciones

Ventajas Moderadas (38 posiciones)

	Importes	
Exportaciones	4.609.191.230	7% de las exportaciones
Importaciones	1.764.358.082	3% de las importaciones

Nota: importes en millones de dólares Comercio Exterior INDEC

## **Cuadro 2**

Ventajas y Desventajas Moderadas con posibilidades de aumentar exportaciones o disminuir importaciones

Son 151 posiciones

	Importes	
Exportaciones	7.960.693.348	12% de las exportaciones
Importaciones	12.833.236.262	20% de las importaciones

Estas posiciones son el 1,68 del total de posiciones

Una política sobre el 1,68% de las posiciones pueden ayudarme a incrementar

el 12% de las exportaciones y el 20% de las importaciones

Nota: importes en millones de dólares Comercio Exterior INDEC

Si sumamos los porcentajes de importaciones y exportaciones posibles de afectar en los grupos seleccionados con desventajas relativas moderadas y ventajas relativas moderadas ( Cuadros 1 y 2), encontramos que significan el 20% de las Importaciones y el 12% de las exportaciones totales del país, una cifra significativa para solo 151 productos sobre 8.973 productos con operaciones del comercio exterior, significando solo el 1,68% del total de posiciones arancelarias y productos involucrados en ellas, por lo tanto, el método de Ventajas Comparativas Reveladas por contribución al saldo parece ser una herramienta eficaz para realizar una selección de sectores para una nueva estrategia comercial externa, que todos los autores reconocen como necesario para impulsar una sustitución de importaciones y promoción de exportaciones que tiendan a mejorar los resultados del sector externo.

En los grupos donde las desventajas son mayores a menos 1 (grandes desventajas) en el IVCR, se entiende que las causas de las mismas son grandes diferencias de escala o tecnológicas (equipos especiales) o inexistencia local de recursos (algunos hidrocarburos), o corresponden a productos de mayor intensidad tecnológica no fabricados en el país, cuya demanda de importaciones no disminuirá ante variaciones del tipo de cambiario o por aumento del nivel arancelario.

Los sectores agrupados con desventajas leves ubicadas entre 0 y -1, en principio serían factibles de ser beneficiados con medidas protectoras que ayuden a disminuir importaciones y puedan aumentar algunas exportaciones; igual consideración a la anterior tendrían los grupos con índice entre 0 y 1 que incluyen sectores con ventajas moderadas.

Por último, los grupos de posiciones con ventajas superiores a 1 entendemos que no necesitan de medidas protectoras puesto que ya son ampliamente superavitarios y poseen ventajas comparativas suficientes basadas generalmente en la mayor productividad o menores costos de bienes primarios. Estos sectores deben ser potenciados en su capacidad de producción y con medidas impositivas que promuevan la reinversión de sus excedentes hacia la agroindustria de exportación o sustitución de insumos importados sectoriales, no

necesitando aranceles de protección dada su alta competitividad en relación a los otros sectores internos y a nivel internacional.

De esta manera, los agrupamientos de posiciones específicas nos permitirán evaluar el peso relativo en exportaciones e importaciones de cada uno de ellos y su incidencia en el resultado global del comercio exterior argentino y más específicamente de su saldo, lo cual nos permite tener más certeza sobre la eventual factibilidad de mejorar el saldo exterior con medidas de administración del comercio, arancelarias o de tipos de cambios diferenciales aplicables específicamente a los sectores que pueden contribuir a mejorar la balanza de pagos, que se identifican como sectores con leves ventajas a potencias (ventajas en su IVCR entre 0 y 1) o sectores con leves desventajas a proteger (desventajas en su IVCR de entre 0 y -1).

### Cuadro 3

Exportaciones, importaciones y argentinas con ventajas o desventajas

<b>País</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Importaciones</b>	<b>Nº de posiciones</b>
Brasil	3.049.084.646	3.807.318	368
Estados Unidos	360.381.270	619.109.164	124
Alemania	126.846.494	280.948.648	32
China	52.693.174	173.352.710	24
Francia	8.277.282	28.633.197	13
Italia	11.113.605	23.358.147	10

El cuadro anterior se confeccionó por países seleccionados en función de su importancia por el comercio bilateral con Argentina como son Brasil, China y Estados Unidos y en una muestra de países de la Unión Europea como Alemania, Francia e Italia. Se consideraron posiciones con índices de ventas comparativas reveladas por contribución al saldo moderadamente negativas (entre 0 y -1) que tengan importaciones superiores a 1.000.000 de dólares y exportaciones que sean al menos un 10% de las importaciones, demostrando capacidad para reducir sus saldos negativos eventuales y se tomaron posiciones con índices de moderadas ventajas relativas (entre 0 y 1) con importaciones superiores a 1.000.000 de dólares

por ser posiciones que pueden presentar posibilidades de aumentar eventualmente sus saldos positivos.

El análisis del cuadro nos dice claramente que las mayores posibilidades de mejorar nuestros saldos comerciales se presentan en Brasil y Estados Unidos y luego en los otros países seleccionados las posibilidades son mucho menores tanto por la cantidad de posiciones encontradas como por sus montos de exportaciones e importaciones.

También nos muestra que con 368 posiciones que se puedan promocionar ello significa solo el 4,1% del total de posiciones con movimientos de comercio internacional de Argentina para el caso de Brasil y el 1,4% para el caso de Estados Unidos y que las exportaciones e importaciones involucradas en estos dos ejemplos alcanzan a 7.836.557.398 de dólares cifra significativa respecto del total general del comercio argentino con el resto del mundo, capaz de contribuir a un mejoramiento sustantivo de los resultados de la balanza comercial cumpliendo con lo recomendado por los distintos autores vistos en relación a la conveniencia y necesidad de políticas selectivas en materia de comercio exterior.

En anexo 3 se detallan los importes y posiciones correspondientes a cada país para ver los productos involucrados.

Por otra parte, los Anexos 4 y 5 nos muestran las importaciones y exportaciones ordenadas en función de su mayor importe. Respecto de las importaciones vemos que las 15 posiciones de mayor importe suman el 25% del total de importaciones y pertenecen a posiciones como vehículos y sus partes y maquinarias y aparatos eléctricos, de grabación o reproducción de imágenes dentro del sector industrial y por otro lado posiciones de secciones de productos de origen mineral como gas oil, gas natural licuado, gas natural en estado gaseoso y energía eléctrica.

Solamente Vehículos para transporte y las posiciones de gas tienen IVCR muy negativas superiores a menos uno (-2 y -3) siendo que el resto de estas 15 posiciones tienen o desventajas de menor grado o inclusive signo positivo mostrando una perspectiva de comercio intraindustrial con importantes exportaciones pese a sus saldos negativos. Pero en general pertenecen a secciones de productos minerales (los distintos tipos de gases) o a posiciones de

maquinarias, aparatos eléctricos, de grabación e imagen o distintos vehículos, autopartes y aeronaves. Es decir que solo dos secciones de las veintiún secciones que dividen al Nomenclador Común del Mercosur agrupan al 25% de las importaciones y que son solamente 15 posiciones de las 8.973 posiciones relevadas con movimiento en el período analizado en este estudio.

En lo que respecta al cuadro 5 de exportaciones ordenadas según su mayor importe vemos una importante concentración donde solamente las tres primeras posiciones superan el 25% del total exportado y esas tres posiciones son pellets de soja, maíz en grano, y aceite de soja.

Mientras que solo 12 posiciones de las 8.973 posiciones cubren el 50% del total exportado.

## **Normas vigentes para la promoción del comercio exterior, la industrialización y algunas experiencias nacionales**

Contexto Histórico sobre el uso de Herramientas de Política Industrial

La gran mayoría de los países considerados desarrollados (ejemplos Estados Unidos y el Reino Unido) y aún los considerados como “de industrialización tardía (ejemplos Japón, Alemania)” usaron activamente políticas comerciales e industriales para promover sus industrias nacientes en sus primeras etapas de industrialización. Lo realizó el Reino Unido entre 1721 y 1846 y Los Estados Unidos entre 1820 y la Segunda Guerra Mundial. Pero, estos países actualmente se presentan como los principales defensores del libre comercio, mientras que en su momento utilizaron políticas muy agresivas basadas principalmente en aranceles muy elevados y subsidios para promover sus industrias (ver Chang, 2002 y 2005). Mientras que otros países hoy desarrollados como Alemania, Francia y Suecia, si bien no tuvieron aranceles tan altos, acudieron a otras políticas intervencionistas para desarrollar sus industrias como el establecimiento de “fábricas modelo” de propiedad estatal, el financiamiento gubernamental de inversiones riesgosas, el apoyo a la investigación y el desarrollo y la promoción de la cooperación público-privada con fuerte apoyo financiero estatal. Suiza y los Países Bajos, usaron otra

estrategia, no aplicaron las normas sobre protección de la propiedad intelectual para poder alcanzar las fronteras del conocimiento tecnológico de la época (Chang, 2002).

Muchas de las herramientas de política pública que supieron emplear los países actualmente industrializados fueron restringidas o incluso prohibidas a partir de la creación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio y, con mayor intensidad, luego del surgimiento de la Organización Mundial del Comercio en 1994. En este contexto, varios de los instrumentos utilizados por los países en desarrollo para lograr industrializarse y mejorar su balanza comercial en el sector manufacturero (por medio de sustitución de importaciones o incremento de exportaciones de origen industrial) han sido cuestionados por sus pares en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la mayor parte de los cuestionamientos son efectuados por los países industrializados y recaen sobre países en desarrollo, y que se encuentran vinculados en su mayoría a subsidios —ya sea internos o a las exportaciones—, a licencias de importación y a requisitos de contenido local.

“La gran mayoría de los países hoy desarrollados en su debido momento hicieron uso intensivo de diversas herramientas de política pública en sus etapas iniciales de industrialización, utilizando desde aranceles a la importación y subsidios internos o a la exportación, hasta requisitos de desempeño para las inversiones y débiles regímenes de protección de los derechos de propiedad intelectual” (Fossati, Iborra, Molina 2015).

Desde la Ronda Uruguay, los países perdieron una importante cantidad de herramientas de política pública y vieron limitado su accionar en otras.

Este acuerdo restringe el uso de Subsidios y Medidas Compensatorias, el Acuerdo sobre Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio y el Acuerdo sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio también limitan el accionar de los países en desarrollo.

No obstante, la crisis económica mundial de 2008 incentivó críticas a los resultados de estos acuerdos y evidenció un cuestionamiento al andamiaje conceptual neoliberal. Con posterioridad a esta nueva crisis internacional se volvieron a discutir las políticas

industriales como una herramienta central de desarrollo ante el incremento del peso relativo de las economías emergentes en las negociaciones internacionales, que generan el espacio apropiado para buscar la incorporación de discusiones referidas a la recuperación de estos instrumentos de política a la agenda de la OMC.

Sin embargo, la proliferación de acuerdos comerciales Norte-Sur y la posible concreción de “mega-acuerdos” regionales, y la aparición de un nuevo andamiaje teórico –basado en el concepto de cadenas globales de valor– abogan nuevamente por la profundización de la liberalización comercial y la desregulación de los mercados.

En la post guerra y hasta los noventa estando vigente el GATT con sus restricciones en aranceles y cuotas de importación, este acuerdo preservaba en manos de los Estados un importante menú de opciones para intervenir en pos de la industrialización. En ese contexto, tanto Japón como los países de “industrialización tardía” –entre ellos, Corea del Sur, Taiwán y Singapur supieron aprovechar las herramientas de política disponibles para lograr sus objetivos de desarrollo económico. Estas economías, entre otras medidas, liberaron gradual y selectivamente sus mercados, otorgaron subsidios, regularon las inversiones extranjeras directas (IED) y aplicaron políticas relacionadas con la capacitación de recursos humanos y el aprendizaje tecnológico (Chang, 2002). En la mayoría de estos países, el Estado intervino otorgando subsidios, tanto a la producción como a la exportación, para incentivar la actividad económica.

Una característica distintiva, en especial en el caso de Corea del Sur, fue que el gobierno ejerció una importante disciplina sobre los receptores de los subsidios y estableció “mecanismos de control recíprocos” para asegurar que las ayudas otorgadas a las empresas fueran empleadas en forma productiva (Amsden, 1987). Es decir que a cambio de los subsidios se impusieron estándares de desempeño sobre las empresas privadas, generalmente relacionados con el entrenamiento de trabajadores, la inversión en I&D, la asistencia técnica extranjera, y los montos a producir y, sobre todo, a exportar.

Este grupo de países también recurrió a la limitación y regulación de las inversiones extranjeras para asegurarse que contribuyeran al desarrollo nacional de largo plazo. Entre las medidas más comúnmente utilizadas se destacan las restricciones a la entrada en secto-



res determinados (que prohíben la entrada o la permiten sólo bajo ciertas condiciones) y la utilización de mecanismos informales para prevenir adquisiciones hostiles y takeovers (por ejemplo, mediante la presencia de empresas estatales o la participación accionaria del gobierno en empresas de sectores clave, o la regulación de las formas de gobernanza empresarial).

La utilización de IED fueron utilizadas por los países incluidos en la “segunda ola” de industrialización (Indonesia, Malasia, Tailandia) y por otros, como Brasil y México.

Una práctica usual fue la toma de control de una empresa mediante la compra del paquete mayoritario de acciones y medidas de protección de sus balanzas de pagos o para asegurar a los empresarios locales la adquisición de tecnologías avanzadas y habilidades empresariales a partir de la interacción con los inversores extranjeros, ya sea a través de requisitos de contenido local o de transferencia tecnológica (Chang y Green, 2003).

Por otra parte, para reducir la brecha tecnológica con los países desarrollados, se aprovechó el know-how extranjero: las formas de adquisición tecnológica fueron mutando de la copia y la imitación a la inversión en licencias y asistencia técnica extranjeras (Amsden, 1987).

Muchos países permitieron durante largo tiempo que sus empresas no sólo copiaran tecnologías desarrolladas en el exterior, sino que incluso las patentaran a su nombre —basta recordar que Japón, Taiwán y Corea del Sur fueron conocidos en su momento como las “capitales de la falsificación” (Wade, 2003). Otros instrumentos utilizados comúnmente por este grupo de países fueron las tasas de interés y los tipos de cambio diferenciales y la liberalización selectiva de las importaciones.

El caso particular de América Latina y su comparación con otros países emergentes en sus procesos de industrialización

La primer etapa del modelo ISI en América Latina surgió en un contexto histórico propicio, donde el orden liberal mundial había colapsado (1929-1930), donde la ola globalizadora de finales del siglo XIX, así como la gran crisis

que desemboca en la depresión de los años treinta facilitaron su implementación y un viraje en el pensamiento del desarrollo hacia adentro, de ahí que Gerald consideró que ésta no fue forzada por el pensamiento de la CEPAL sino que fue una alternativa objetiva resultante de la situación internacional (Gerald, 1998).

Aunque estos factores en realidad se consideran indirectos, y los verdaderos orígenes del modelo se encuentran en las limitaciones objetivas de los modelos convencionales anteriores, el modelo exportador y en la posición que tenían los países en la división internacional de trabajo. El desequilibrio externo conducía a crisis recurrentes, con importantes recesiones y procesos inflacionarios, obedecía al deterioro de los términos de intercambio entre los productos primarios exportados por la periferia y los manufacturados por los países centrales, lo que obligo a la promoción de la industrialización “hacia dentro” donde el Estado tenía un papel central.

El contexto histórico fue propicio para el desarrollo de la primera etapa de la ISI ya que panorama político y económico mundial favorecía esta orientación puesto que la depresión económica se había extendido por el mundo.

Distinto fue el caso en otras regiones fuera de América Latina y en épocas más cercanas a la actualidad donde aparecen algunos modelos inicialmente promotores de sustituciones de importaciones, pero inmediatamente propulsores de políticas activas en promoción de exportaciones, creemos conveniente repasar los instrumentos utilizados en estos países.

En la región asiática tenemos el ejemplo de Corea del Sur y la provincia china de Taiwán, especializados en la utilización en las altas tecnologías. Estos casos presentan la sustitución de importaciones de las piezas y componentes

utilizados en la fabricación de computadoras portátiles y teléfonos celulares con el fin de crear empleos bien pagados en el mercado interno, y empresas de capital nacional capaces de competir en el mercado externo y, además, una alta participación Estatal en cuestiones como seleccionar una a una las compañías beneficiarias de subsidios (que se traducían, por ejemplo, en su instalación en un parque científico) y desprenderse de ciertas secciones de los laboratorios gubernamentales para crear nuevas empresas (Alice, 2004).

En términos generales podemos decir que este modelo prevaleció de 1950 a 1970 aproximadamente, este periodo sentó las bases para después pasar hacia una agresiva política de “orientación hacia afuera”.

En el caso de Corea del Sur, destaca su pragmatismo para manejar la economía, pues al mismo tiempo que aplicó altos niveles de proteccionismo creó más subsidios para las industrias exportadoras.

En correspondencia a un proteccionismo aplicado a la industria de manufactura ligera, el gobierno promovió el desarrollo de la industria pesada y de la química, orientadas a la exportación fundamentalmente a partir de la década de los setenta (Vilchis, 2007). Pero además es importante agregar que tanto Corea del Sur como Taiwán desarrollaron el modelo de ISI de forma diferente de cómo lo realizó América Latina, por ejemplo, estos países no contaban con recursos naturales, como el petróleo, en donde establecieron la necesidad de exportar desde un comienzo, lo que además favoreció el aprovechamiento de economías de escala, lo cual contrasta con las políticas en América Latina (Maggio, 2017).

También otra diferencia que ve Maggio entre estas regiones fue el apoyo que tuvo el este asiático con una burguesía nacional fuerte que pudo hacerles frente a las empresas transnacionales creando y manteniendo los nichos relevantes. Como se dijo anteriormente, el avance económico e industrial que hoy conocemos de estos países se dio, primeramente, por el uso de diferentes características del modelo de sustitución de importaciones, como el proteccionismo en algunas áreas de la industria y Producción de manufacturas

que requieren un uso intensivo de mano de obra para luego pasar a exportaciones con la creencia en el mercado con una mano de obra calificada para las tecnologías.

En el caso de Turquía, desde la proclamación de la República de Turquía hasta 1980, la economía siguió dirigida por el Estado con la implementación del modelo de sustitución de importaciones acompañado por medidas proteccionistas basadas en un control cambiario, que incluía el requerimiento de permisos previos para todas las importaciones que no estaban permitidas, salvo que estuvieran en una lista de productos expresamente autorizados y además, se impusieron aranceles y sobretasas a los productos importados en un esfuerzo por contener el exceso de demanda. Uno de los factores positivos que tuvo, y sigue teniendo, este país son los recursos naturales, cobre, carbón hieiro, y la variedad climática, de la costa mediterránea y el Mar Negro, que la hicieron posicionarse como “California de Europa” haciendo referencia hacia la gran esperanza y oportunidad que podía ofrecer Turquía en la época de desarrollo.

La metodología del modelo de sustitución de importación se implementó por medio de tres programas semianuales de importación:

1. Un primer programa listaba productos sin restricciones cuantitativas (principalmente materias primas, productos intermedios usados en la producción donde no había una fuente proveedora nacional).
2. Un segundo programa otorgaba cuotas para importación de otros productos, es decir, diferente a las materias primas.
3. El último programa incluía bienes que podían importarse sólo bajo convenios de comercio bilaterales.

Los bienes no enumerados en las listas de los tres programas no podían importarse legalmente. La aplicación del modelo en Turquía reflejó las ideas de Presbich, basándose en la premisa fundamental de poseer “un mercado interno altamente protegido para cualquier proveedor de productos que compitiera con los importados” (Krueger, 1988).

El caso de India: desde los tiempos de la Segunda Guerra Mundial, se impulsó un proceso de crecimiento económico basado en la sustitución de importaciones y en la fuerte intervención del estado en todos los sectores económicos. Esto se cristalizó en medidas restrictivas a los flujos comerciales y financieros con el exterior, así como un amplio y denso tramado de regulaciones internas, y la omnipresencia de empresas y organismos estatales.

Los controles al comercio se introducen en 1940, con el objeto de actuar sobre el balance de divisas y el comercio durante la Segunda Guerra Mundial. Pero en 1947, con la independencia del país, las regulaciones sobre el balance de pagos empezaron a ser cruciales, para lo cual se introdujeron regulaciones explícitas sobre el mercado de cambios. Desde aquel momento, la India alternó períodos de mayor restricción y períodos de liberalización hasta el lanzamiento del Primer Plan Quinquenal, que fue un período de progresiva liberalización.

La India ingresa en los ochenta en un proceso de reformas económicas, con el objetivo de aumentar la eficiencia de la economía y lograr mayores tasas de crecimiento económico sin caer en crisis de balance de pagos. Un dato de relieve es que las reformas de los ochenta fueron introducidas sin estridencias, y paulatinamente. Estas características de su implementación, sin embargo, no deben inducir al error de pensar que las reformas fueran de menor importancia, marginales y sin efectos sobre el comportamiento económico general.

Como consecuencia, con posterioridad a las reformas se generó una aceleración del crecimiento industrial que fue acompañado por un crecimiento en la productividad de las inversiones industriales. Otros factores que habrían contribuido a la implementación de las reformas fueron el descubrimiento del petróleo y el surgimiento de la “revolución verde”, es decir, una gran expansión de la producción agrícola.

Estos factores han facilitado la implementación de las políticas porque han permitido incrementar las importaciones de otro tipo de bienes, flexibilizando la disponibilidad de divisas. La crisis de 1991 condujo al gobierno a un cambio de enfoque en la política económica, el cual afectó tanto a la política macroeconómica de corto

plazo como a los programas de reformas vinculadas a la apertura de la economía y la desregulación de los mercados. Aunque el cambio de enfoque fue relativamente profundo, su implementación fue, una vez más, muy gradual.

En ambos procesos, la India procedió a aplicar modificaciones secuencialmente a lo largo de años y desechó por completo políticas de apertura o desregulación de «shock». En 1991 se dictó una regulación denominada comúnmente como Nueva Política Industrial que eliminó un gran número de restricciones sobre el sector, finalizó con el monopolio estatal en muchos sectores y promovió un licenciamiento automático para la inversión extranjera directa de hasta 51%.

En cuanto al monopolio reservado al sector público, al principio se seleccionaron ocho sectores, pero con los años solo se mantuvo en ferrocarriles y energía atómica. A todo esto, también es importante agregar una reforma del comercio exterior que baso en que el sistema de lista positiva para la importación de bienes reintroducido en el país en 1976 contenía solo 79 ítems de bienes de capital. En 1988 dicha lista fue ampliada a 1.170 bienes de capital y 949 insumos. Este proceso, sin embargo, se compensó con un aumento de los aranceles, que permitían mantener cierto nivel de protección y recaudar parte de lo que se dejaba de percibir por las anteriores licencias de importación. Con la reforma de 1991, también en el comercio exterior, se pasó de una lista positiva de autorizaciones para importar a una lista de prohibiciones.

La reforma eliminó restricciones sobre casi todos los insumos y bienes de capital, pero lo mantuvo sobre bienes de consumo. Aun cuando como consecuencia del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay, todas las restricciones al comercio de bienes agrícolas fueron reemplazadas por aranceles, la reducción de aranceles solo se dio en el rubro de los bienes industriales. Los aranceles consolidados de bienes agrícolas de la India, salvo excepciones, se ubicaron en niveles entre 100 y 300%, que solo comenzaron a reducirse en 1997/1998.

De todas maneras, tal como ya se expuso, algunos aranceles aumentaron al eliminarse cuotas y restricciones y suplantarse éstas

por aquellos, al tiempo que se mantuvieron restricciones extraordinarias en sectores considerados sensibles.

Numerosos casos en los últimos 50 años demuestran que la protección de las industrias incipientes fue vital durante las primeras etapas de industrialización. Sin embargo, la gran mayoría de estas herramientas fueron prohibidas o severamente limitadas con él.

### **Los limitantes que impone la OMC a las políticas públicas de desarrollo en el marco de la globalización**

“El proceso de globalización productiva y financiera impulsado por la operatoria de las empresas transnacionales requería la remoción de las barreras aduaneras que protegían a las industrias nacionales, como así también de diversas regulaciones públicas que limitaban los movimientos de bienes y de capitales funcionando como interferencias al comercio” (Sacrosky y Rivas 2012)

Es preciso considerar que la OMC no tiene vinculación con la Organización de Naciones Unidas (ONU) y, en consecuencia, no reconoce ninguno de los instrumentos legales como la declaración de los Derechos Humanos de 1948.

Los acuerdos vigentes de la OMC fueron negociados, firmados y ratificados por los congresos de las naciones participantes, por lo que son de cumplimiento obligatorio y tienen calidad de ley. Estos compromisos fueron asumidos durante los años noventa, plasmando la correlación de fuerzas de los distintos estados nacionales en el concierto global y bajo la hegemonía del Consenso de Washinton.

Steinberg (2002) afirma que es un sistema mixto de reglas y poder, puesto que las rondas se inician sobre la base de reglas en una apariencia de equidad, pero a medida que avanzan las negociaciones los países con mayor capacidad de presión van inclinando el sistema hacia negociaciones donde predomina el poder.

Actualmente, un gobierno que asuma democráticamente en un país, no puede en principio modificar los rasgos de su inserción internacional, no puede avanzar más allá de los compromisos asumidos en el plano multilateral por gobiernos anteriores.

Las asimetrías reales son muy importantes y el poder parece imponerse sobre las reglas Salles Almeida (2006) afirma que de 81 consultas que había iniciado EE.UU. solo en 4 casos no había obtenido un fallo favorable por parte del órgano de Solución de Controversias (OSD). La menor amenaza de un desafío ante la OSD implica que los países de menor desarrollo modifiquen las leyes “conflictivas”, o congelen una iniciativa que tenga por objeto cambiar una determinada regulación o instrumentar una política de estímulo.

No obstante, debe aclararse que el criterio en la OMC es de representatividad uniforme cada miembro cuenta con un voto, por lo cual es posible la coordinación entre estados en desarrollo con intereses comunes, las naciones en desarrollo pueden formar coaliciones y forzar concesiones de los países desarrollados.

Una buena coordinación regional permitiría ganar poder de negociación, aunque este camino no es fácil dado que no siempre los intereses son coincidentes.

Una posibilidad que tiene argentina para lograr flexibilizar las limitaciones a sus políticas activas si lo desea hacer, es en función a su delicada situación de balanza de pagos puesto que es una de las causales que puede habilitar el pedido de flexibilización temporal de las normas vigentes.

#### **d) Conclusiones**

Las exportaciones de argentina aparecen muy concentradas, solamente 12 posiciones concentran el 50,96% del total exportado y 47 posiciones cubren el 70,06%.

Dentro de esas 47 posiciones preponderan las manufacturas y productos de origen agropecuario, productos de la minaría, combustibles y vehículos de transporte y sus partes.

En lo que respecta al análisis tomando en consideración las ventajas relativas por contribución al saldo y seleccionadas las posiciones que poseen ventajas moderadas (entre 0,03 y 1) pero que tengan importaciones superiores al 10% de las exportaciones, es decir posiciones con ventajas moderadas en condiciones de poder



sustituir importaciones de manera más significativa encontramos solamente 38 posiciones con exportaciones por 4.609.191.230 dólares e importaciones por 1.764.358.081 dólares 38,28% de lo exportado en este grupo.

Las posiciones que presentaron desventajas moderadas entre (-0,03 y -1) y que al mismo tiempo tuvieron exportaciones superiores a 1.000.000 de dólares fueron 113 posiciones que sumaron importaciones por 11.066.882.180 dólares y exportaciones por 3.351.502.118 dólares, lo que significa un 30,28% de las importaciones de este grupo.

De los grupos de ventajas y desventajas moderadas antes comentados analizando sus cuadros con detalles de partidas y cifras podemos decir que en general es importante el grado de comercio que aparece como si fuera intraindustrial con un saldo en general negativo, puesto que suma un comercio multilateral de 20.791.933.609 millones de dólares conformados por 7.960.693.348 exportaciones y 12.831.240.261 importaciones.

Es decir, en estos segmentos el comercio que aparecen como si fueran intraindustriales con saldo negativo, en algunos casos pueden ser genuinamente intraindustriales, es decir, basados en una especialización como puede ser en algún sector automotriz, pero en otros casos implica una industrialización trunca muy dependiente de insumos y maquinarias equipos importados. De todas maneras, esto puede dar la posibilidad de sustituir, lo cual dependerá de la actitud que adopte estratégicamente el sector industrial.

Las posiciones arancelarias donde sería más eficiente una política sustitutiva (IVCRCS entre -0,03 y -1 con exportaciones superiores al 10% de importaciones) serían 113 por un valor de 11.066.878.180 de dólares importados que representan más del 17% del total importado anual y sus exportaciones sumaron 3.351.502.118 dólares que son el 5% de las exportaciones totales.

Las posiciones con ventajas relativas moderadas donde sería factible mejorar el saldo comercial por aumento de exportaciones o sustitución de importaciones (IVCRCS entre 0,03 y 1 con importaciones superiores al 10%) son solamente 38 con exportaciones por 4.609.191.230 dólares que son 7% del total exportado e importa-

ciones por 1.764.358.081 dólares que son el 3% del total importado promedio anual.

Los porcentajes de importaciones y exportaciones posibles de afectar en los grupos seleccionados con desventajas relativas moderadas y ventajas relativas moderadas significan el 20% de las Importaciones y el 12% de las exportaciones totales del país, una cifra significativa para solo 151 productos sobre 8.973 productos con operaciones del comercio exterior, significando solo el 1,7% del total de posiciones arancelarias y productos involucrados en ellas, por lo tanto, el método de Ventajas Comparativas Reveladas por contribución al saldo parece ser una herramienta eficaz para realizar una selección de sectores para una nueva estrategia comercial externa, que todos los autores reconocen como necesario para impulsar una sustitución de importaciones y promoción de exportaciones que tiendan a mejorar los resultados del sector externo.

De esta manera, los agrupamientos de posiciones específicas nos permiten evaluar el peso relativo en exportaciones e importaciones de cada uno de ellos y su incidencia en el resultado global del comercio exterior argentino y más específicamente de su saldo, lo cual nos brinda mayor certeza sobre la eventual factibilidad de mejorar el saldo exterior con medidas de administración del comercio, arancelarias o de tipos de cambios diferenciales aplicables específicamente a los sectores que pueden contribuir a mejorar la balanza de pagos.

El análisis desagregado por países nos dice claramente que las mayores posibilidades de mejorar nuestros saldos comerciales se presentan en Brasil y Estados Unidos y luego en los otros países seleccionados las posibilidades de mejorar los saldos comerciales son mucho menores tanto por la menor cantidad de posiciones encontradas como por sus inferiores costos de exportaciones e importaciones que presenten capacidad de mejorar los saldos en función de los indicadores calculados.

Las posibilidades de realizar una política comercial estratégica que mejore los resultados de la balanza comercial, necesariamente deberán ser considerados como una medida necesaria pero no suficiente mientras se sigan manteniendo importantes déficits en las cuentas de la balanza de rentas primarias. Por lo cual esta deberá ser objeto de estudio y efectuar cambios en las normas y políticas relati-

vas a inversiones extranjeras de manera de orientar las mismas hacia la sustitución de importaciones o incremento de exportaciones, junto a normativas que regulen el funcionamiento de la cuenta capital.

Los resultados de la Ley de Thirlwall aplicados a la economía argentina en los últimos años, nos indican que el nivel de actividad no debería anualmente más del 3,5% para ser prudentes y no incrementar las importaciones a un nivel que vuelva negativa la balanza de transacciones corrientes, de esa manera se evitaría la posibilidad de necesidad de nuevos endeudamientos que incidan sobre el saldo de la cuenta corrientes en forma negativa, al tener que realizar mayores erogaciones posteriores para pago de amortizaciones de la mayor deuda u sus intereses.

También es necesario resaltar que cada vez que se recurrió al endeudamiento externo para postergar el stop de la economía, se ha generado posteriormente una mayor caída del nivel de actividad y el plazo para recuperar el mismo se incrementa en número de años.

Por lo antes expuesto, las políticas sectoriales por tipo de productos en función de sus índices de ventajas relativas comparadas por contribución al saldo, que parecen ser muy eficientes, puesto que con un número abreviado de ellas se logran impactos eventuales considerables, deberían complementarse con políticas sectoriales claves como son el sector energético y automotriz, junto a un incremento prudencial del nivel de actividad general que respete los límites surgidos de aplicar la ley de Thirlwall a los datos de la economía argentina y políticas dirigidas a regular los resultados de la cuenta de rentas primarias en forma conjunta con las inversiones extranjeras con el objeto de sustituir importaciones e incrementar exportaciones,

Los IVRCS estimados por países en este estudio (que se exponen en los anexos), pueden servir de base para las determinar incentivos para mejorar a nivel global de nuestras cuentas externas y también como base para eventuales negociaciones con los principales países con que se comercia, cada vez que se tengan que se considerar los saldos comerciales como una variable de regulación de las mismas.

Nota: Los Anexos mencionados en este trabajo se pueden consultar en: <https://www.ucsf.edu.ar/investigacion/institutos/iies/#anexos-articulo-analisis-de-la-competitividad-a-nivel-de-productos-en-el-comercio-exterior-argentino-alberto-papini-revista-fce>

## **Bibliografía**

- Abeles M, Lavarello P y Montagu H. (2013), Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1496/S1300904\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1496/S1300904_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Amsden A (2004) La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia. Revista de la CEPAL. Cari,Cepal, IICA
- Arceo, Enrique (2003): Argentina en la periferia próspera: renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación, Buenos Aires, FLACSO-Editorial UNQUI-IDEP
- Azpiazu D, Schorr M, Bernat G, (2011), Crecimiento de la Argentina: del stop and go al go (slowly) non stop. Revista de Economía y Desafíos del Desarrollo Año 2 Volumen I, número 4 julio-noviembre 2019 ISSN: 2591-5495
- Bekerman Marta, Dulcich Federico: La inserción internacional de la Argentina. ¿Hacia un proceso de diversificación exportadora?, Revista CEPAL, 110 (2013), págs. 157-182
- Bekerman, Marta, Dulcich Federico, Vázquez Darío: Restricción externa al crecimiento de Argentina. El rol de las manufacturas industriales, Revista Problemas del Desarrollo, vol. 183, n.º 46 (2015), págs. 59-88
- Braun, Oscar y Joy, Leonard: Un modelo de estancamiento económico - Estudio de caso sobre la economía argentina, Desarrollo Económico, vol. 20, n.º 80 (1981), págs. 585-604
- Bustelo P. (1992) La industrialización en América Latina y el Este de Asia: Una comparación entre Brasil y Taiwan, 1930-1980

- Crespo Eduardo, De Lucchi Juan Matías: Sobre el impacto de la industrialización china en las estrategias de desarrollo, Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina AEDA, 2011
- Crespo Eduardo, De Lucchi Juan Matías: Estrategias de desarrollo en el siglo de Asia, *El Economista*, 21 de octubre de 2011, <https://www.economista.com.ar/2011-10-estretgias-dedesarrollo-en-el-siglo-de-asia/>
- Davidson Paul (2012): *Money and the Real World*, Londres, Macmillan
- Diamand M: La estructura productiva desequilibrada Argentina y el tipo de cambio, *Desarrollo Económico*, vol. 12, n.º 45 (1972), págs. 1-24
- Ferrer, Aldo (1963): *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica
- Fuchs M, y Massot J. *Argentina-India: Un desafío y una oportunidad para la vinculación económica y comercial*. CARI; CEPAL, IICA
- Gerald V. (2007) *La CEPAL y la teoría de la industrialización*, *Revista de la CEPAL número extraordinario* en <http://eclac.org>
- Gutman, Graciela y Miotti, Luis (1998): *Exportaciones agroindustriales de América Latina y El Caribe. Especialización, competitividad y oportunidades comerciales en los mercados de la OCDE*, Santiago de Chile, CEPAL/GTZ/FAO, Naciones Unidas

- Krueger A. (1988) La importancia de la política económica para el desarrollo: el contraste entre Corea y Turquía. Revista Estudios de Economía
- Lavoie, Marc (2012): La economía postkeynesiana. Un antídoto al pensamiento único, Barcelona, Icaria Editorial.
- Lopez R y Sevilla E, (2010), Los desafíos para sostener el crecimiento: el balance de pagos a través de los enfoques de restricción externa, Documento de Trabajo N° 32, Buenos Aires, Centro de Finanzas para el Desarrollo de la Argentina.
- Matesanz Gómez, David: La especialización, los socios comerciales y el desarrollo económico. Argentina en el mundo y en Mercosur: 1985-1999, Boletín Económico del ICE, n.º 273 (2003), págs. 41-50 McCombie,
- John y Thirlwall, Anthony (1994): Economic Growth and the Balance-of payments Constraint, Nueva York, St. Martin's Press
- Martinez Vilchis J (2018) El papel del estado en la industrialización de Taiwan, Corea del Sur y México: un análisis comparativo. Revista de Ciencias sociales Convergencia.
- Moreno Rivas, Álvaro Martín: Las leyes del desarrollo económico endógeno de Kaldor: el caso colombiano, Revista de Economía Institucional, vol. 10, n.º 18 (2008).
- Palmieri F. (2019), Repensando las teorías del comercio internacional, Cámara de Exportadores de la República Argentina, Instituto de Estrategia Internacional.
- Peemans, Jean-Philippe, Revoluciones industriales, modernización y desarrollo, Revistas Uniandes, <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/histcrit6.1992.02>

- Peemas, Jean-Philippe: El sudeste asiático entre el mito y la realidad  
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/19140>
- Rivas M. y Sacroisky A. (2012), Globalización Financiera y Crisis. Los límites que impone la OMC para la regulación estatal. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina.
- Saiegb, Jaime H.: ¿Sirven los modelos macroeconómicos tradicionales para formular política económica en la Argentina?, Realidad Económica n.º 295 (2015), Buenos Aires, pág. 74
- Santancargelo J (2013), «Crecimiento industrial, sector externo y sustitución de importaciones», Realidad Económica, núm. 279, Buenos Aires, IADE, octubre-noviembre.
- Schorr M y Wainer A. (2014), «La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa», Realidad Económica, núm. 286, Buenos Aires, IADE, agosto-septiembre.
- Schvarzer j y Tavošnanska A. (2010) Modelos macroeconómicos en la Argentina: del stop and go al go and crash, Revista de Trabajo, Nueva Época año 8.
- Sunkel, Osvaldo: El desarrollo de América Latina y hoy, Cuadernos del CENDES, vol. 22, n.º 60 (2005), págs. 155-170
- Vazques Maggio M. (2017) Revisión del modelo de sustitución de importaciones: Vigencia y algunas consideraciones Economía Informa 404 mayo-junio.

# LA SUSTENTABILIDAD EN LA GESTIÓN UNIVERSITARIA: ANÁLISIS DE LA INTEGRACIÓN DE UN COMPORTAMIENTO SOCIALMENTE RESPONSABLE EN SU RELACIÓN CON LOS GRUPOS DE INTERÉS

Mgr. Horacio R. Alesandria<sup>1</sup>

## Resumen

El presente trabajo es el resultado de un proyecto de investigación que se propuso como objetivo general “Estudiar las maneras de entender a la RSU y analizar los métodos que están siendo utilizados para su aplicación y evaluación, a fin de contribuir a una gestión socialmente responsable de la UCSF”. Objetivo que fue desagregado en seis objetivos específicos.

Se relevó, en primer lugar, los antecedentes de la temática a abordar para elaborar un estado del arte y caracterizar la situación de la RSU en particular y la RS en general.

Luego se analizó la situación de la RS en la gestión universitaria en Latinoamérica en general y en las universidades católicas de Argentina en particular.

Con ese marco se abordó la situación de la UCSF en la materia, lo cual permitió brindar conclusiones y recomendaciones pertinentes y aplicables que le permitan profundizar su gestión socialmente responsable en relación con los distintos grupos de interés con los que se vincula.

**Palabras Clave:** *Responsabilidad Social - Gestión universitaria - Relación universidad - grupos de interés.*

---

1 Profesor titular de Responsabilidad Social y Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica de Santa fe.



## Abstract

The present work is the result of a research project whose general objective was “To study the ways of understanding RSU and analyze the methods that are being used for its application and evaluation, in order to contribute to socially responsible management of UCSF. Objective that was disaggregated into six specific objectives.

First, the background of the topic to be addressed was surveyed to develop a state of the art and characterize the situation of RSU in particular and SR in general.

With this framework, the situation of UCSF in the matter was addressed, which made it possible to provide relevant and applicable conclusions and recommendations that allow it to deepen its socially responsible management in relation to the stakeholder with which it is linked.

Keywords: Social Responsibility – University management – University-stakeholder relationship.

## I. INTRODUCCIÓN

El presente proyecto de investigación se propuso como objetivo general “Estudiar las maneras de entender a la RSU y analizar los métodos que están siendo utilizados para su aplicación y evaluación, a fin de contribuir a una gestión socialmente responsable de la UCSF”.

Objetivo que fue desagregado en los siguientes objetivos específicos:

- Indagar y sintetizar los antecedentes de la temática abordada y desarrollar una contextualización que nos permita elaborar un estado del arte sobre el tema.
- Evaluar los diferentes enfoques acerca de la incorporación de la sustentabilidad en la gestión universitaria.

- Poner en evidencia los aspectos que definen la RSU y los impactos que pueden generarse como producto de un actuar socialmente responsable en el ámbito universitario.
- Analizar la situación actual de la RSU en las universidades católicas argentinas y la aplicación de prácticas socialmente responsables.
- Diagnosticar el grado de implementación de la RS en la gestión de la UCSF.
- Brindar conclusiones y recomendaciones pertinentes y aplicables en la UCSF que permitan profundizar su gestión socialmente responsable en relación con los distintos grupos de interés con los que se vincula.

Estos objetivos pueden agruparse en:

- Relevar el marco teórico existente en la temática (1 a 3), y
- Diagnosticar el grado de implementación de la RS en la gestión universitaria.

Un antecedente valioso para este objetivo lo constituye la Investigación Continental sobre el Estado del Arte de la RSU en América Latina, bajo la coordinación de Vallaes y Solano, impulsada por el Banco de Desarrollo de América Latina y la Universidad del Pacífico. El trabajo comenzó en abril de 2018 y permitió construir un primer estado del arte de la RSU en las universidades adheridas a URSULA (Unión de RSU de América Latina) a través de un autodiagnóstico de gestión transversal.

*La UCSF se adhirió a URSULA y participó en dicha Investigación Continental.* Fue una de las 7 universidades argentinas sobre un total de 103, 57 públicas y 46 privadas existentes.

Por esto se consideró pertinente utilizar la metodología desarrollada por la Unión de Responsabilidad Social Universitaria de

Latinoamérica (URSULA) para realizar la “Investigación continental URSULA: Estado del Arte de la RSU en América Latina”.

Las razones que fundamentan esta decisión son básicamente dos:

- a. Diagnosticó un grupo importante de universidades de Latinoamérica.
- b. Permitió estandarizar el análisis y en consecuencia comparar.

Y, finalmente -en línea con las razones anteriores- porque la UCSF fue parte de esa investigación de URSULA, organización de la cual es miembro asociado. Y el autodiagnóstico para la UCSF fue realizado por parte de nuestro equipo de investigación.

La finalidad era que los resultados del proyecto contribuyan al fortalecimiento Institucional de la Universidad Católica de Santa Fe, posibilitando que la UCSF tenga una batería de acciones posibles de implementar para profundizar su gestión SR y pueda afianzar su relación con la comunidad.

La experiencia del equipo de trabajo en la temática le permitió definir como hipótesis de trabajo:

- Resulta necesario profundizar el proceso de consolidación del marco teórico de la RSU.
- Existe un escaso nivel de conocimiento sobre la forma de gestionar de forma socialmente responsable las universidades.
- Hay un escaso nivel de implementación de prácticas socialmente responsables en la gestión universitaria.

Las mismas fueron corroboradas con los resultados obtenidos.

A modo de síntesis se puede afirmar que la UCSF ha tomado la decisión estratégica de comenzar a gestionarse de manera SR, lo cual implica empezar a transitar un camino de mejora continua.

En ese camino se encuentra hoy con Buenas Prácticas que ya puede mostrar y con desafíos por materializar.

Se espera que las recomendaciones que se realizan, contribuyan a que la UCSF pueda consolidar su gestión SR.

## **II. MARCO TEÓRICO**

### **1. Responsabilidad Social Universitaria**

El concepto de RSU es relativamente nuevo y su aplicación en el ámbito académico evidencia ciertas confusiones, producto de su novedad y del desconocimiento de su marco teórico, sus herramientas y su alcance. Aún más, los términos Extensión o Proyección Social son utilizados como sinónimos de RSU, cuando en realidad se trata de una materialización de carácter unidireccional que las Universidades, especialmente las Públicas de Latinoamérica, han realizado como forma de contribuir a paliar las situaciones de desigualdad y pobreza presentes en las sociedades en las cuales se encuentran inmersas.

Esta visión acotada y errónea muchas veces obedece a confusiones en el rol de la Universidad y otras a desconocimiento por parte de todos los actores involucrados de lo que implica el verdadero enfoque de RS.

Es preciso superar el enfoque de ver a la Proyección y Asistencia Social como “apéndices” y acciones bien intencionadas, abordando el compromiso social como función central de formación y generación de conocimientos, asumiendo las verdaderas exigencias de la RSU. Comparativamente con lo que sucedió en la visión empresarial, de considerar inicialmente a la RSE como filantropía - que caracterizaba su accionar social con obras de caridad o asistencialismo a sectores de la sociedad más débiles o desprotegidos-; para pasar a considerarla como nueva forma de gestión integral de las organizaciones.

En el marco de “sed de ética” que subraya en sus trabajos Bernardo Kliksberg<sup>2</sup>, las universidades no pueden permanecer ajenas ni alejadas de la reflexión sobre Responsabilidad Social, no solo por su

---

2 Kliksberg, B (2008).: “Los desafíos éticos pendientes en un mundo paradójico: el rol de la Universidad”, disertación en la Universidad Rey Juan Carlos de España.

naturaleza organizacional sino por el rol destacado de formadores de futuros profesionales que tendrán bajo su responsabilidad el desarrollo y sustentabilidad social. En este marco Kliksberg le asigna un rol central y señala cuatro acciones a desarrollar:

- a. Formación ética de los graduados: la preparación profesional de calidad no basta, debe agregar una sólida base de responsabilidad, para decidir -en base a valores morales fundamentales-, en los dilemas éticos que se les planteen, y asuman compromisos de servicio con los más débiles.
- b. Investigación al servicio de la sociedad: se deben priorizar temáticas que representan los problemas más graves y urgentes de la población.
- c. Participación en el debate de los grandes temas: la Universidad constituye una de las mayores concentraciones de conocimiento que debe aportarlo a la sociedad involucrándose en el debate público de diversas cuestiones, especialmente las sociales.
- d. Educar a toda la sociedad: debe extender su acción educativa colocando su potencial docente y de investigación al servicio de empresas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, etc.

“Las funciones de la universidad del siglo XXI son, las ya tradicionales, docencia e investigación y, la más reciente, extensión universitaria, que consiste en la relación de la universidad con la sociedad. Respecto a la extensión universitaria es necesario efectuar algunas aclaraciones. La universidad, al auto atribuirse la competencia de la “extensión universitaria” como una función que le es propia, por un lado, está jerarquizando esa función y, por el otro, la está especificando, en cuanto a su aporte al conjunto social. Simplificando el concepto, es “doblemente social”, dado que tiene una función específica, que vela por su relación con la comunidad y, como cualquier otra organización, es corresponsable, junto con el resto de las organizaciones, por los efectos y consecuencias, que sus actividades causan en el conjunto social”.<sup>3</sup>

---

3 Gorrochategui N, (2012): “La extensión universitaria como expresión de la RSU”. Caso argentino. Compilado por Domínguez Granda J y Rama C.

La RS en la Universidad exige una visión amplia que permita articular sus ejes académicos, de investigación y extensión, con un verdadero proyecto de promoción social, basado en principios éticos que tiendan al logro de un desarrollo social equitativo y sostenible.

Rodríguez Ruiz<sup>4</sup> sostiene que la RS es inherente a la naturaleza y misión de la Universidad por lo que la RSU puede entenderse como una mística que trasciende la esfera del conocimiento y la investigación para concretarse en la utilidad de la sociedad.

A la hora de intentar conceptualizar la RSU nos encontramos con múltiples definiciones, al igual que cuando se analiza la RSE.

Para la Red Universitaria Construyendo País es “la capacidad que tiene la universidad como institución de difundir y poner en práctica un conjunto de principios y valores, por medio de cuatro procesos claves: gestión, docencia, investigación y extensión”.<sup>5</sup>

La Universidad de las Américas señala que “implica que los centros de educación superior se comprometen no sólo a formar buenos profesionales, sino también personas sensibles a los problemas de los demás, comprometidas con el desarrollo de su país y la inclusión social de los más vulnerables, personas entusiastas y creativas en la articulación de su profesión con la promoción del desarrollo participativo de su comunidad”.<sup>6</sup>

Considera que la RSU “exige, desde una visión holística, articular las diversas partes de la institución en un proyecto de promoción social de principios éticos y de desarrollo social, equitativo y sostenible, para la producción y transmisión de saberes responsables y la formación de profesionales ciudadanos, igualmente responsables” Habla de la RSU como una política de mejora continua de la universidad hacia el cumplimiento efectivo de su misión social mediante cuatro procesos: gestión ética y ambiental de la institución; formación de ciudadanos conscientes y solidarios; producción y difusión de conocimientos socialmente pertinentes; participación social en promoción de un desarrollo más equitativo y sostenible.

---

4 Rodríguez Ruiz, (2012): “La RS es inherente a la naturaleza y misión de la universidad”. Compilado por Domínguez Granda J y Rama C.

5 <http://www.construyepais.cl> Red Universitaria Construye País.

6 Universidad de las Américas. Puebla. [www.udlap.mx](http://www.udlap.mx)

En tal sentido, Vallaeys analiza en forma comparativa el modelo clásico de Proyección Social Universitaria vigente en forma mayoritaria en las universidades argentinas, con el verdadero concepto de Responsabilidad Social Universitaria.

	<b>Proyección Social Universitaria</b>	<b>Responsabilidad Social Universitaria</b>
<b>Concepción</b>	A partir de la voluntad institucional, motivando a estudiantes a encarnar valores sociales en su persona.	A partir de intersolidaridades, los estudiantes aprenden a través de su participación en proyectos de desarrollo social
<b>Actores</b>	Voluntarios, docentes y/o estudiantes, que deciden emprender un proyecto social, con pleno o parcial respaldo institucional	Se crean comunidades de aprendizaje para el desarrollo, formadas por la universidad, actores externos (estado y asociaciones) y la sociedad
<b>Impactos</b>	Se crean lazos entre voluntarios y beneficiados, pero la proyección social no se integra en las rutinas de enseñanza y de investigación	Se desarrolla la sociedad, la universidad mejora su formación académica (docentes y estudiantes) y produce nuevos conocimientos (investigación aplicada). Se crea una sinergia entre los tres aspectos: académico, de investigación y de proyección social.
<b>Sostenibilidad</b>	Las iniciativas sociales descansan sobre los hombros de los que las llevan a cabo, sólo aprenden los que participan y fuera de su tiempo de estudio, como actividad marginal. Como la comunidad universitaria no recibe beneficios, se considera casi como un gasto extra académico, sin retorno	Las iniciativas perduran y tienen un efecto multiplicador, dado que todos los actores involucrados ven sus retornos beneficios. Los gastos de proyección forman parte de la inversión académica normal de la universidad, lo cual le da sustento temporal y financiero

<p><b>Papel de la administración de la Universidad</b></p>	<p>Excluida del proceso.</p>	<p>Es clave, ya que la mejora del gobierno y la gestión de la universidad misma es uno de los ejes de la RSU.</p>
<p><b>Estrategia de formación ética</b></p>	<p>Existencia de cursos de ética en las currículas. La proyección social depende de iniciativas personales que encuentran cabida, en algunos casos, en conceptos extracurriculares.</p>	<p>Las vivencias socialmente responsables están en todas las actividades universitarias y refuerzan el impacto de cursos sobre temas éticos curriculares o no que se den en las carreras.</p>

Fuente: Vallaeys, F.: Breve Marco Teórico de RSU (2006)

Del análisis surge que la RSU articula todas las partes orgánicas de la Universidad, incluyendo la gestión, lo académico, la investigación y todos los servicios vinculados con la comunidad (consultorías, voluntariado, servicios de extensión), mientras que el modelo de Proyección Social sólo abarca el cuarto

- a. aspecto, que tiene que ver con el impacto social. En función de este abordaje integral que propone la RSU, pueden identificarse como líneas de acción de una universidad y sus respectivos impactos, los siguientes:<sup>7</sup>
- b. Impactos sobre la gestión interna de la universidad/organizacionales: como cualquier organización, la universidad produce impactos en la vida de los actores involucrados: docentes, estudiantes, personal administrativo; que los afectan de manera positiva o negativa no sólo a cada uno de ellos sino también a sus familias. Desde la RSU la idea es transformar a la universidad en una comunidad democrática, ética, transparente, con trato igualitario para todas las partes; políticas de bien-

7 Vallaeys, F (2009): “La RSU: ¿Cómo entenderla para querer practicarla?”, en [www.pucp.edu.pe](http://www.pucp.edu.pe)



estar para los empleados y sus familias y prácticas de cuidado del medio ambiente, por ejemplo en el uso responsable del papel, su reutilización y reciclado. El estudiante aprende en la Universidad y de la Universidad. (¿Cuáles son los valores que vivimos a diario? ¿Cómo debemos vivir en nuestra universidad en forma responsable, en atención a la naturaleza, la dignidad y el bienestar de los miembros de la comunidad universitaria?). Impactos sobre la docencia/educativos: los procesos de enseñanza- aprendizaje tienen un impacto directo en la formación de los futuros profesionales y generan una manera de entender e interpretar el mundo, orientando la definición de ética profesional y compromiso social. Es preciso capacitar a los docentes en el enfoque de la RSU para que sean agentes socializadores de sus conceptos básicos; promover las currículas con contenidos basados en proyectos de carácter social; desarrollar la creatividad para que el estudiante aprenda prácticas aplicadas a la solución de problemas reales, y produzca conocimientos útiles para la comunidad en la que está inserto. (¿Qué tipo de profesionales y personas vamos formando? ¿Cómo debemos estructurar nuestra formación para formar ciudadanos responsables del Desarrollo Humano Sostenible en el país?).

- c. Impactos sobre la investigación/cognitivos: la universidad orienta la producción del saber y las tecnologías, articula ciencia y sociedad e influye en la democratización del conocimiento. La producción y difusión del saber toman relevancia si son útiles para ser aplicados al logro del desarrollo sostenible. A través de acciones de transferencia desde las universidades y centros de investigación hacia ONGs y organizaciones sociales, es posible lograr la aplicación de los conocimientos a la resolución de los problemas sociales y generar un verdadero círculo virtuoso en la utilización del saber. (¿Qué tipo de conocimientos producimos, para qué y para quiénes? ¿Qué conocimientos debemos producir y cómo debemos difundirlos para atender las carencias cognitivas que perjudican el desarrollo social en el país?).

- d. Impactos sociales: la universidad tiene una influencia muy marcada sobre la sociedad y su desarrollo económico, social y político. La proyección social de la acción institucional debe trabajarse en interfaz con lo académico y con la investigación, a través de proyectos sociales que sean fuente de investigación aplicada y cuenten con la participación de la comunidad. Es necesario dejar atrás la marginalización institucional de estas iniciativas, ya sea creando un área específica de extensión y proyección social para coordinar políticas y acciones de RSU, o bien integrando la problemática de la extensión a la currícula de las carreras a través de seminarios o cursos optativos y/u obligatorios. (¿Qué papel asumimos en el desarrollo de la sociedad, con quiénes y para qué? ¿Cómo la Universidad puede ser, desde su función y pericia específica, un actor partícipe del progreso social a través del fomento del Capital Social?).

Estos impactos pueden ser gestionados por la Universidad y lograr una influencia negativa o positiva. Si hablamos de RSU queda claramente evidenciado que se debe trabajar en pos de potenciar los impactos de manera positiva, con una gestión socialmente responsable.

En base a esto se pueden definir los cuatro ejes de gestión socialmente responsable de la Universidad:

- a. Gestión socialmente responsable de la organización (Ética, Calidad de Vida Institucional y Medioambiente): supone transformar a la universidad en una pequeña comunidad ejemplar de democracia, ética, transparencia, trato igualitario, sin privilegios, sin discriminación en las contrataciones, en políticas de ingreso de personal, de estudiantes, políticas de bienestar para los empleados y sus familias, normas y prácticas de cuidado de recursos y medio ambiente: uso de papel reciclado, tratamiento de desechos, evitar consumo excesivo de papel. Como dice Vallaey el estudiante aprende en la Universidad y de la Universidad.

- b. Gestión socialmente responsable de la formación académica y la pedagogía, en sus temáticas, currículas y métodos de enseñanza-aprendizaje; hay que capacitar a los docentes en el enfoque de la RSU para que sean agentes socializadores de sus conceptos básicos y promover contenidos basados en proyectos de carácter social. Se debe abrir el aula a la comunidad como fuente de enseñanza significativa y generar prácticas aplicadas a la solución de problemas reales. Hay que aplicar la creatividad y buscar que el estudiante aprenda en prácticas, talleres, donde aplique y genere sus saberes haciendo cosas socialmente útiles.
  
- c. Gestión socialmente responsable de la producción y difusión del saber, basados en la investigación y los modelos de análisis utilizados en la enseñanza. La meta debe ser promover investigación para el desarrollo. Se pueden generar convenios entre áreas, entre facultades o institutos de investigación junto con organizaciones sociales, barriales, ONGs, de manera de vincular problemas con posibles soluciones. Se debe lograr la accesibilidad al conocimiento, la difusión de conocimientos socialmente útiles.
  
- d. Gestión socialmente responsable de la participación social de la universidad, no siendo un sustituto del Estado en la disminución de la pobreza y las desigualdades, sino generando verdaderos proyectos de desarrollo social, con el compromiso y participación de la comunidad. Esta línea de acción institucional debe trabajarse en interfaz con lo académico y con la investigación. Se deben generar proyectos sociales que sirvan como método de enseñanza, que supongan recursos didácticos para la comunidad educativa y que sean fuente de investigación aplicada. Se debe dejar atrás la marginalización institucional de estas iniciativas. Una forma puede ser crear un área específica, dentro de la estructura de cada Universidad, que tenga a su cargo la coordinación de políticas y acciones de RSU. Otra forma es integrando la extensión en la currícula de las carreras y no que sea vista como prácticas aisladas.

Estos 4 tipos de impactos, específicos a la Universidad, conducen hacia la definición de 4 políticas articuladas para la promoción de:

- a. una Calidad de vida institucional ejemplar (laboral y medioambiental), al promover comportamientos éticos, democráticos y medioambientalmente adecuados para tener un Campus responsable y congruente con los valores declarados de la Universidad.
- b. una Formación académica integral de ciudadanos responsables y capaces de participar del desarrollo humano sostenible de su sociedad (mediante la enseñanza de los conocimientos esenciales a la vida ciudadana responsable en el siglo XXI, uso de métodos de aprendizaje relacionados con proyectos sociales, aprendizaje/servicio, etc.).
- c. una Gestión social del conocimiento capaz de superar la inaccesibilidad social del conocimiento, y la irresponsabilidad social de la ciencia, en un mundo en el cual la calidad de vida depende cada vez más del acceso al conocimiento pertinente (selección y producción de conocimientos socialmente útiles y difundidos adecuadamente hacia la comunidad, con métodos de investigación participativos y democráticamente elaborados).
- d. una Participación social solidaria y eficiente (creación de conocimientos y procesos participativos con comunidades para la solución de problemas urgentes de la agenda social del Desarrollo, proyectos sociales y medioambientales, Comunidades de Aprendizaje mutuo para el Desarrollo, creación de nuevas redes.

La función social de la universidad se ha ejercido –y se sigue ejerciendo en gran parte de las instituciones– a través de la «extensión universitaria». Con la agenda de transformación de los años noventa, esa función estuvo muy vinculada al establecimiento de relaciones más estrechas entre la universidad y el sector productivo.

Sin embargo, algunos analistas consideraron que no se estaba cumpliendo plenamente, ni a través de la «extensión», ni en la visión restringida de relaciones estrechas con el sector productivo. En ese sentido, durante ese período también hubo preocupación por una función social de la universidad más inclusiva, esto es, la extensión no debía ser «añadidura», sino que debía ser su razón de ser; a la vez que debía extender los servicios esenciales que la universidad genera – producción de conocimientos y formación de profesionales– a todos los sectores de la economía, tanto formal como informal, y a todos los grupos sociales, incluidos los más postergados (Gaete Quesada, 2016).<sup>8</sup>

La responsabilidad social universitaria (RSU) es un tema de no más de dos décadas de investigación como tal. En América Latina se han producido importantes aportes y experiencias provenientes de la proyección/extensión universitaria, que se está expandiendo rápidamente, pero de forma desintegrada (en redes organizacionales) y sin una teoría unificada. En los países desarrollados, la RSU se enfoca dentro del marco de la sostenibilidad y de la tercera misión universitaria, enfocada más en el desarrollo. Se han creado indicadores e instrumentos para medir la RSU. En Iberoamérica, especialmente en España, la RSU se está integrando activamente dentro del sistema universitario, con importantes similitudes a los aportes latinoamericanos.

La literatura sobre RSU está creciendo significativamente, pero su procedencia dispersa (principalmente documentos institucionales más que artículos científicos) dificulta la discusión académica, por lo que se requiere un análisis conceptual y teórico integrador.

En el desarrollo del concepto de responsabilidad social universitaria es destacable la contribución de la UNESCO, a través de las últimas Conferencias Mundiales de Educación Superior realizadas en París los años 1998 y 2008, en las que ha materializado un importante y ferviente llamado para que las universidades, a nivel global, asuman una mayor responsabilidad social en el contexto del

---

8 Gaete Quesada (2016): “La responsabilidad social universitaria en la identidad corporativa de las universidades chilenas”. En *Doc. y Aportes en Adm. Pub. y Gestión Estatal*, Vol. 16, N° 26, 2016.

nuevo orden social, sustentado en el acceso a la información y el conocimiento útil y pertinente para atender las problemáticas y necesidades sociales más importantes. La creación de un “Observatorio de Responsabilidad Social que depende del Instituto para la Educación Superior de América Latina y el Caribe (IESALC), a cargo de la Asociación Columbus, organismo dependiente de la UNESCO (2012) generó un espacio de evaluación y discusión sobre la temática.

Otro ámbito significativo desde donde provienen importantes contribuciones al establecimiento del concepto de RSU son las redes interuniversitarias nacionales e internacionales que se han desarrollado en la última década a nivel mundial, destacando por ejemplo el proyecto Universidad Construye País en Chile.

Derek Bok<sup>9</sup> (2008) ha examinado los complejos problemas éticos y sociales que confrontan hoy en día las universidades modernas, mientras que al mismo tiempo, sugiere maneras de abordarlos en una forma que permita a dichas instituciones servir a la sociedad mientras continúan ejerciendo sus dos misiones fundamentales de docencia e investigación. Con una argumentación muy precisa considera una serie de responsabilidades que debe cumplir la universidad frente a la sociedad actual y retoma debates de larga data como la problemática del acceso a las minorías, si deben recibir donaciones o no y de quiénes, y cómo manejar la ética en la cuestión científica, entre otros.

En cuanto a los temas más investigados, autores como Casilla y Camacho<sup>10</sup> (2012) exponen cómo es entendida la RSU, el tipo y la calidad de las acciones o proyectos de RSU, que buscan dar una respuesta al entorno social, la relación de la RSU con la sustentabilidad y la ética, la idea de llevar adelante una evaluación de la RSU con carácter participativo y contextualizada. En este sentido, estos autores se aproximarían a la idea de RSU en tanto gestión de impactos.

---

9 Bok Derek (2008): “Más allá de la torre de marfil. La responsabilidad social de la universidad moderna”. Cátedra UNESCO. Universidad de Palermo.

10 Casilla, D. y Camacho, H. (2012): “Evaluación de la responsabilidad social universitaria”. *Opción*, año 28, N° 69.

En una misma línea, Garde Sánchez, Rodríguez Bolívar, López Hernández<sup>11</sup> (2013), muestran también la preocupación por definir a la RS y las actividades que se despliegan en torno a ella. Aparece "la rendición de cuentas" de la universidad, definiendo que éste es un elemento o factor que permite diferenciar el prestigio o ventaja competitiva de una universidad respecto de otra, si se realizan ciertas acciones relacionadas con la RSU. Se deduce del planteo de esta posición que si se asume la RSU es por un interés competitivo y de prestigio en vez de una búsqueda real de responsabilidad social, por lo que se distanciaría de la noción de gestión de impactos y sostiene sólo la rendición de cuentas como una cuestión de imagen para la universidad.

Vallaey (2009) propone una definición de la RSU, relacionándola directamente con la gestión de impactos. En un estudio dedicado especialmente a la evaluación, enuncia una serie de pasos para aprender, actuar y evaluar este nuevo campo de conocimientos para las universidades, estos pasos se refieren a: "lo que quiere ser (su misión, visión y valores); lo que cree ser (la imagen que sus miembros tienen de ella); lo que es y hace (sus acciones y resultados); lo que la sociedad espera de ella (las expectativas y opiniones de sus públicos externos)".

En el año 2009 el BID financió la elaboración del manual "RSU, Manual de primeros pasos" que se reconoce como el primero que se publica sobre la RSU cuyo objetivo es presentar un conjunto de instrumentos para ayudar a las IES en su gestión para contribuir a una sociedad más justa y sostenible.

Hoy, la universidad afronta el desafío de satisfacer adecuadamente las demandas de sus stakeholders y, simultáneamente, mantener el espíritu esencial de la herencia recibida, dentro de la cual figura la autonomía relativa – que no quiere decir independencia– con referencias al Estado o, en su caso, ante el monopolio eclesiástico del conocimiento. Y ahora también respecto al mercado, verdadero nuevo espacio sagrado donde con frecuencia se califica de inútil lo

---

11 Garde Sánchez et al. (2013): "La responsabilidad social universitaria como estrategia de marketing". aDResearch ESIC, N° 19, Vol. 19, primer semestre Enero- Junio 2019.

que a primera vista no contribuye a corto o medio plazo a potenciar el sistema productivo y no demuestra tener un valor venal. De ahí deriva la importancia de repensar en profundidad la responsabilidad social de las universidades, desde una perspectiva que supere la mera acción de carácter asistencial, la retórica o la simple pretensión de lograr la legitimación social mediante la adopción de estrategias de reputación, imagen y conformidad simbólica o efectivo con los valores dominantes en el contexto sociocultural (José Miguel Rodríguez Fernández).<sup>12</sup>

El Observatorio de RS de las Instituciones de Educación Superior (ORSIES) tiene en revisión su Libro Verde cuyo aporte más significativo es un relevamiento de los factores críticos para la aplicación de la RS en dichas instituciones.

El libro “La RSU en la Educación a Distancia” (2012) aporta desde la visión de distintos autores una conceptualización de la RS específica de una universidad católica y un panorama sobre la implementación de la RSU en los países de América Latina. Este trabajo es una iniciativa del Observatorio Virtual en América Latina y cuenta con el apoyo de la Universidad Católica Los Ángeles Chimbote (ULADECH) de Perú.

Estas primeras lecturas relacionadas con la temática de la responsabilidad social, nos permiten advertir la presencia de la RS en las universidades, sobre todo de América Latina y España; sin embargo parece que son aún diversas las perspectivas desde donde se aborda su estudio y debatido el método para su evaluación.

A partir de los antecedentes expuestos es posible concluir que la RSU es una temática de creciente interés para la educación superior a nivel mundial pero especialmente para Iberoamérica. Sin embargo, se considera que el proceso de conceptualización no está acabado y debe seguir siendo problematizado, sobre todo su evaluación, campo aún poco estudiado y desarrollado por investigadores.

Parece estar cada vez más consolidado el desafío de romper con la tradicional perspectiva de “torre de marfil” con la cual son

---

12 Rodríguez Fernández, J. M. (2010): “Responsabilidad social universitaria: del discurso simbólico a los desafíos reales”. En “Responsabilidad social universitaria”, coordinadores de la Cuesta, M. et al.



descritas muchas veces las universidades, avanzando hacia una mayor vinculación con la comunidad y el entorno que las acoge (Gaete Quezada, 2016).

## 2. La RS hoy: análisis y perspectivas

No existe un concepto único, totalmente aceptado, de RS; distintos actores (organismos internacionales, instituciones) efectuaron definiciones y aportes para ayudar a entender sus alcances.

Podría decirse que se encuentra en plena evolución y tiene un carácter dinámico. Un claro ejemplo de esto lo constituye la denominación misma de esta forma de gestionar las organizaciones: empezó como RSC (Corporativa) por ser las grandes empresas y corporaciones multinacionales quienes dieron los primeros pasos en la temática, luego se adoptó RSE por considerarse propio de todo tipo de empresa y es la denominación más aceptada. No obstante, en el último tiempo, se toma conciencia que ser SR es para todo tipo de organizaciones y en consecuencia se empieza a hablar de RS o de RSO –Responsabilidad Social de las Organizaciones-. En Río + 20 aparece el término “Economía Verde” y hoy ya se habla de Sustentabilidad o Sostenibilidad como más abarcativo; y pareciera que así lo entienden las empresas más avanzadas que ya lo incorporaron en la forma de denominar el cargo en su estructura.

El concepto que la ISO 26000, recogiendo la experiencia existente, define la RS para todo tipo de organización destacando los impactos que la gestión ocasiona, solicitando un comportamiento ético y transparente que aporte al desarrollo sustentable de la sociedad; y tome en consideración las expectativas de sus partes interesadas.

Integrando las distintas definiciones y perspectivas de análisis de la RS pueden identificarse ejes transversales que posibilitan delimitar el alcance de su concepto.<sup>13</sup>

- la RS es un proceso y una tarea de toda la organización

---

13 RedUnirse: Programa Formación de Formadores en RSE: Material teórico seleccionado, 2009 y 2010.

- supera la concepción de un programa de acción social
- está asociada a la idea de desarrollo sostenible sobrepasa los requerimientos legales
- es una decisión voluntaria que se apoya sobre convicciones y se nutre de compromisos que no traicionen al negocio/actividad
- obedece a una continuidad, que trasciende acciones puntuales y un esfuerzo coyuntural
- responde a la realidad interna de la organización y a los espacios contextuales donde actúa
- sus estrategias son proactivas, evaluando impactos y comprometiéndose con el valor de lo que se hace.

Si bien hoy el concepto de RS se encuentra mayormente difundido entre los agentes del mundo empresarial, también es cierto que no todos lo entienden de igual modo y aquí se encuentra una de las principales restricciones para el abordaje de medidas tendientes a fortalecer y sensibilizar a los actores sobre la importancia de emprender acciones en esta materia.

La RS tiene su origen en la ética, ésta es su componente estratégico. Bernardo Kliksberg sostiene que la ética cuenta porque incide en todo, todo el tiempo, en todo lugar y en todas las personas. El nombre elegido para uno de sus libros es demostrativo de la importancia que le asigna.

Cita al director emérito del Instituto Nacional de Investigaciones Científicas de Francia, Edgar Morín, que dice que el mundo actual es un “astro errante” a la deriva por una falla en su timón, ya que no es conducido por la ética (Kliksberg, 2014).

Lo expuesto nos lleva a definir cuál es su finalidad, que se manifiesta en tres dimensiones:

- a. El respeto a los derechos humanos: que nos lleva a una ética de la excelencia que implica hacernos mejores procurando el bien.

- b. El compromiso con la sustentabilidad: que contempla: a) la integración económica-social-ambiental, como la necesaria armonía entre el crecimiento económico, la equidad social y la preservación ambiental; y b) la solidaridad inter generacional, es decir la obligación de asegurar un planeta sano a las generaciones futuras.
- c. El fomento del capital social, en sus tres dimensiones (cultural, relacional y estructural), que aumenta el activo social como contribución a mejorar los índices de convivencia, comprensión, confianza, capacidad asociativa, conducta cívica y comportamiento ético.
- d. A los factores constitutivos de la RS se agregó la idea de los grupos de interés que acompañó su evolución y hoy involucra a todo aquel con el cual la organización tiene una obligación moral: internos, externos y del contexto, incluyendo a las generaciones futuras.

La RS es un conjunto de estrategias que permiten identificar y atender, así como anticipar y sobrepasar, las necesidades, expectativas y capacidades de los grupos de interés.

### **III. ESTADO DE SITUACIÓN DE LA RS EN LA GESTIÓN UNIVERSITARIA**

#### **1. La RSU en Latinoamérica: Investigación Continental URSULA**

Esta Investigación buscó construir un primer estado del arte de la RSU a nivel Latinoamericano, que permita crear un conocimiento útil para las universidades y pueda influir en las políticas públicas de educación superior.

Fue el primer esfuerzo a nivel mundial en el cual las Universidades se miden con una sola herramienta, que permite comparaciones respecto a su gestión.

El universo de estudio fueron las universidades adheridas a URSULA, que a marzo del 2018 eran alrededor de 90 en 10 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú y Uruguay).

Fueron convocadas para, mediante un autodiagnóstico, conocer avances institucionales de la gestión transversal de la RSU. Se consideraron los cuatro ámbitos de la vida universitaria (gestión organizacional, formación, cognición y proyección social), expresada en 12 metas que permitan abarcar todas las acciones que las Universidades realizan para cumplir con su R S, las cuales -a su vez- se desagregaron en 66 indicadores.

La información alcanzada se basa en una autoevaluación no supervisada externamente, lo cual implica que parte de la premisa que la Universidad desarrolla un proceso sincero y objetivo. La autoevaluación y los puntajes alcanzados por cada Universidad no fueron objeto de análisis y/o cuestionamiento.

Para cada indicador las Universidades debían autoevaluarse, en función del estado del mismo en su realidad. La calificación de cada indicador debía hacerse según los siguientes criterios:

1. No lo hemos contemplado.
2. Se han desarrollado iniciativas aisladas.
3. Existen esfuerzos sostenidos para lograrlo.
4. La universidad ha institucionalizado el tema como política y cuenta con algunos resultados.

Nuestra política transversal tiene impactos y resultados sistematizados.

Cuando un indicador era calificado con 4 o 5, constituía una experiencia exitosa de la Universidad en el ámbito respectivo. En ese caso, debía sustentarse esta calificación, a través de evidencias escritas o audiovisuales, que debían ser enviadas en forma adjunta con la matriz de calificación.

Participaron, efectivamente, de la investigación 60 universidades. El número de Universidades participantes por cada país, se muestran en el cuadro siguiente:

Las Universidades provenientes de Perú, Colombia y México representan el 77% y, si se incorporan las de Argentina, se alcanza el 88% de las casas de estudio que accedieron someterse a la autoevaluación y compartir sus resultados.

<b>Países</b>	<b>N° de universidades participantes</b>
Argentina	7
Brasil	2
Bolivia	1
Chile	2
Colombia	16
Costa Rica	1
México	12
Perú	18
Uruguay	1
	<b>60</b>

En el año 2019 se repitió el estudio, pero no participó ninguna universidad de Argentina. Por esta razón se tomaron los resultados de la primera investigación.

Si bien no era un objetivo del proyecto relevar BP de las universidades latinoamericanas, se consideró importante utilizar la investigación URSULA para tener un panorama más amplio del grado de aplicación de la RSU. Además, como ya se señaló la UCSF fue parte de la misma.

Se transcribe una síntesis del Informe presentado como resultado del estudio realizado, con más la opinión del equipo.

El promedio por meta, resultado de la información reportada por las 60 universidades, se muestra a continuación:

Gestión Organizacional (GO)	GO - Buen clima laboral	3.35
	GO - Campus ecológico	2.60
	GO - Ética, transparencia e inclusión	3.32
Formación (F)	F - Aprendizaje basado en proyectos	2.66
	F - Inclusión ODS	2.18
	F - Mallas con actores externos	2.88
Cognición (C)	C - Inter y transdisciplinaridad	3.06
	C - Investigación en y con la comunidad	2.88
	C - Producción difusión conocimientos útiles	2.82
Participación Social (PS)	PS - Integración PS-F-I	3.00
	PS - Proyectos co-creados	2.75
	PS - Participación en agenda externa	2.79

Los aspectos que cuentan con mayor puntaje son aquellos que dependen, en su consumación, de un trabajo administrativo. Se observa que las universidades latinoamericanas son muy productivas en temas de documentación y normas, casi todas tienen estudios del clima laboral y Códigos de ética. Asimismo, por un tema de Licenciamiento o Acreditación de calidad, cuentan con líneas de investigación que mencionan explícitamente el trabajo interdisciplinario.

Por el contrario, los aspectos que cuentan con menor puntaje son aquellos que para su materialización requieren un trabajo de articulación hacia adentro y de cambio de las formas como la Universidad y la Comunidad Universitaria realizan las labores diarias. Por ejemplo, incluir los ODS, desarrollar gestión ambiental, aprendizaje basado en proyectos, proyectos cocreados y participación en agenda externa requiere que los diversos actores concreten y cambien su forma de enseñar o de hacer investigación, lo cual lo hace difícil de abordar y de lograr resultados.

El análisis de cada ámbito arroja los siguientes principales hallazgos:

## **I Gestión organizacional:**

La gestión organizacional es el ámbito donde se tienen los mejores promedios, las metas “buen clima laboral” y “ética, transparencia e inclusión” alcanzan valores de 3.35 y 3.32. Sin embargo, en este mismo ámbito tenemos la meta de “campus ecológico” con 2.60 que es una de las de menor puntaje.

Se evidencia una mayor facilidad de abordaje de aquellos temas que se pueden concretar con documentos o estudios -códigos de ética o estudios de clima laboral-; principales indicadores que están contenidos en estas dos metas. Sin embargo, trabajar un campus ecológico es un proceso largo, que consiste no sólo en generar documentos o procedimientos, sino también acuerdos y poner en marcha procesos. En estos rubros las Universidades aún tienen dificultades para generar BP.

## **II Formación**

En este ámbito se encuentra la meta “Inclusión de los ODS” con menor puntaje promedio y la tercera con menor calificación (Aprendizaje basado en Proyectos). Esto refleja que las Universidades no han podido llevar a la formación el trabajo por el desarrollo, que permitan abordar los ODS en forma transversal, así como la capacidad de generar proyectos de aprendizaje que contemplen y aborden la problemática social.

Esta situación configura un gran reto para las Universidades de América Latina, pues implica no solo cambios en la forma de programar sus procesos de enseñanza- aprendizaje, sino de una relación mayor con el entorno. Los nuevos procesos deben implicar que los estudiantes se formen contrastando los conceptos y las metodologías aprendidas en las aulas con la realidad.

## **III Cognición**

Los promedios en este ámbito, son relativamente altos, pues van desde 3.06 a 2.82. Esto es lógico si analizamos que en nuestros países existen leyes que promueven la acreditación de la calidad, y la

gestión de la investigación interdisciplinaria forma parte del diseño de calidad. Sin embargo, las mejoras pendientes son: el trabajo con la comunidad y la difusión de conocimientos que sean útiles, lo cual está asociado a un concepto de utilidad de las investigaciones que en América Latina aún no ha sido relacionada en forma adecuada con el desarrollo.

#### **IV Proyección social:**

Los promedios nos dicen que en este rubro también tenemos promedios relativamente altos (entre 2.75 y 3.00). Sin embargo, dado que la tradición ha sido desarrollar proyección social como sinónimo de RSU, los puntajes debieron ser más altos aún. Al contrastar, a través de los indicadores, como se ha integrado la proyección (o participación social) con la formación y la investigación, como se incluye a la población local en los proyectos desde su diseño o como se participa en la agenda de desarrollo nacional o subnacional, los puntajes reconocen la necesidad de potenciar esta labor de proyección social.

- Las características salientes de la investigación son las siguientes:
- A pesar que las metas calificadas como 4 o 5 eran experiencias que debían tener documentos de sustento y /o sistematización, podemos decir que en la mayoría de casos prima la experiencia puntual. Es así como se cuenta con muchas experiencias de trabajo, pero muchas de ellas no parten de una base que la hagan una experiencia institucionalizada
- Complementario con lo anterior, existe escasa sistematización de las experiencias. Aunque algunas Universidades cuentan con sus Reportes de Sostenibilidad, estos no tienen una sistematización de experiencias en RSU.
- A pesar que existen políticas muy valiosas, sobre todo en lo que respecta a clima laboral, ética, compras e investigación, no



todas las Universidades cuentan con documentos que guíen el accionar de la institución como un todo en temas de RSU.

- Sin embargo, como aspecto positivo podemos mencionar que, en aquellas Universidades donde se ha abordado la ABPS o el trabajo con los ODS, la profundidad del trabajo es llamativa. Es decir, las universidades que lo hacen cuentan con políticas de abordaje y experiencias en el tema que son institucionalizadas y creativas.
- Otro aspecto positivo es que existe una fuerte vinculación entre la investigación y ODS. En este sentido, el aspecto a mejorar es cómo involucrar a la población en la investigación y en la formación alrededor de los ODS.

De acuerdo a todo lo señalado en el Informe, nuestro equipo considera exagerada la valoración hecha respecto a que en los ámbitos “Cognición” y “Proyección Social” se obtuvieron promedios relativamente altos.

Nuestra opinión se sustenta en que ninguna meta obtiene un puntaje promedio de 4 o más, que implicaría que mayoritariamente las universidades han institucionalizado la RS como política. Los casos que informan BP autoevaluación con 4 o 5 son excepcionales.

Además, las características que se destacan al final están más en línea con nuestra opinión, que con lo dicho por el mismo Informe al analizar los ámbitos citados.

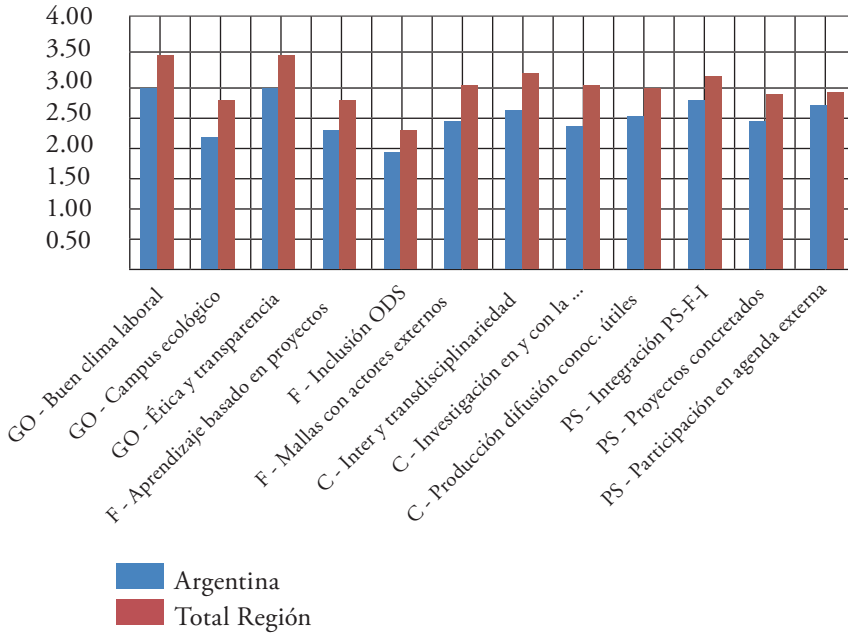
Las siete universidades argentinas que participaron de la investigación fueron:

- Universidad Adventista del Plata
- Universidad Católica de Santa Fe
- Universidad Blas Pascal
- Universidad de Mendoza

- Universidad FASTA
- Universidad Nacional de Villa María
- Universidad Siglo 21

Considerando el total de IES en el país, los resultados no se pueden tomar como representativos de la población total sino como un primer sondeo general de autoevaluación de algunas universidades de la región centro de Argentina.

		Promedio Argentina	Promedio General	Diferencia Argentina vs. general
Gestión Organizacional (GO)	GO - Buen clima laboral	2.86	3.35	-0.49
	GO - Campus ecológico	2.06	2.60	-0.54
	GO - Ética, transparencia e inclusión	2.81	3.32	-0.51
Formación (F)	F - Aprendizaje basado en proyectos	2.16	2.66	-0.50
	F - Inclusión ODS	1.83	2.18	-0.35
	F - Mallas con actores externos	2.32	2.88	-0.56
Cognición (C)	C - Inter y transdisciplinaridad	2.51	3.06	-0.55
	C - Investigación en y con la comunidad	2.23	2.88	-0.65
	C - Producción difusión co- nocimientos útiles	2.40	2.82	-0.42
Participación Social (PS)	PS - Integración PS-F-I	2.64	3.00	-0.36
	PS - Proyectos co-creados	2.29	2.75	-0.46
	PS - Participación en agen- da externa	2.54	2.79	-0.25



Tal como podemos ver en el cuadro y en el gráfico, las Universidades de Argentina siguen el perfil de la Región como un todo. Cuentan con los puntajes más altos en lo referido a Buen clima laboral y ética, transparencia e inclusión. Así también, tiene puntajes bajos en campus ecológico y, sobre todo, en inclusión de ODS.

En ninguna meta cuentan con un promedio superior al de la Región. Los retos más grandes, para acercarse al promedio regional, están en lo referido a lo que es relación con la población -interna y externa-, como en lo referido a campus ecológico, mallas con actores externos, proyectos co-creados e investigación en y con la comunidad.

Esto refleja la necesidad de mejorar el trabajo extramuros de las Universidades argentinas, a fin de fortalecer el trabajo en RSU que permita atender adecuadamente los impactos de estas casas de estudio en la población circundante. Podemos decir que existe una base crítica importante para poder difundir la

RSU desde la visión de los impactos. Como en el promedio regional, su fortaleza está en los temas administrativos y reglamen-

tarios -la ética o el clima laboral- y aún hay temas que trabajar en lo relacionado con integrar en la vida de la Universidad el trabajo directo con la población y con los estudiantes, como en cocreación de proyectos o aprendizaje basado en proyectos sociales.

## **2. La RSU en las Universidades Católicas de la Argentina**

Conocer la situación de la RSU en las universidades católicas argentinas fue un objetivo del proyecto. Se consideró que este universo de universidades era una referencia válida para comparar la gestión SR de la UCSF.

Universidades Católicas relevadas:

<b>Ciudad</b>	<b>Nombre de la universidad</b>
Salta	UCASAL Universidad Católica de Salta
Santa Fe	UCSF Universidad Católica de Santa Fe
Santiago del Estero	UCSE Universidad Católica de Santiago del Estero
Tucumán	UNSTA Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino
CABA	USAL Universidad del Salvador
La Plata	UCALP Universidad Católica de La Plata
CABA	UCA Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires
Córdoba	UCB Universidad Católica de Córdoba
San Juan	UCCUYO Universidad Católica de Cuyo
Mar del Plata	UFASTA Universidad Fraternidad de Agrupaciones Santo Tomás de Aquino
Misiones	UCAMI Universidad Católica de Misiones
Buenos Aires	USI Universidad de San Isidro
Mar del Plata	CEDIER Escuela Universitaria de Teología

Se utilizó también la metodología de la Investigación Continental URSULA, para poder hacer comparaciones válidas. Se relevaron las BP considerando fuentes de información secundaria: sitios web oficiales de cada institución, publicaciones académicas, proyectos difundidos sobre gestión ética y compromiso de la comunidad universitaria y la sociedad en general.

En el siguiente cuadro se exponen las buenas prácticas encontradas. En función de las mismas, puede concluirse que: o bien falta profundizar en una gestión SR, o que hay universidades que se gestionan y trabajan bajo un marco de RS pero no lo comunican a través de mecanismos formales (como los sitios web, portales académicos, organizaciones argentinas de la RS).

ÁMBITO RSU	METAS	BUENAS PRÁCTICAS
Gestión Organizacional (GO)	Buen clima laboral Campus ecológico Ética y transparencia	2 1 3
Formación (F)	Aprendizaje basado en proyectos Inclusión ODS Mallas con actores externos	6 2 1
Cognición (C)	Inter y transdisciplinariedad Investigación en y con la comunidad Producción y difusión de conocimientos útiles	4 2 8
Participación Social (PS)	Integración PS-F-C Proyectos cocreados Participación en agenda externa	14 5 14

Fuente: Equipo de Investigación RSU- UCSF

En este análisis no se considera la UCSF, ya que diagnosticar el grado de implementación de la RS en su gestión es otro objetivo del proyecto y se desarrolla en el próximo punto.

Los principales hallazgos que se encontraron, fueron los siguientes:

- Diez Universidades Católicas argentinas incluyen en su gestión políticas de RSU y las comunican a sus partes interesadas.
- Entre todas estas universidades, se llevan a cabo 62 acciones/ buenas prácticas vinculadas a la RS.
- La mayor cantidad de proyectos están enfocados en la Participación Social (PS) y la menor intervención se da en Gestión Organizacional (GO).
- Las experiencias hacen foco en los ODS que implican integración, conexión social, interdisciplinariedad, aprendizaje por proyectos, conocimiento útil.

A continuación, se expone el análisis de cada ámbito, una comparación con los resultados a nivel latinoamericano y las BP relevadas:

I. Gestión organizacional:

Se destacan tres proyectos, con poca información en cuanto a resultados o impacto.

- Universidad Católica de Salta
  - SALTA PLAST -Programa de Gestión de Residuos – GO- Campus ecológico: 2.1 Se cuenta con un Sistema de Gestión Ambiental Integral
- Universidad Católica de Córdoba
  - Proyectos de bienestar de la comunidad interna- GO- Buen clima laboral
- Universidad Católica de Córdoba
  - Protocolo contra la violencia de género - GO- Ética y transparencia: 3.1 Existen códigos y políticas

referentes a la ética, transparencia y lucha contra la corrupción

## II. Formación

Se han relevado para este ámbito 9 acciones y 14 que abordan la Formación se incluyen en Participación Social - Integración (PS-F-I), donde se observa que las Universidades están insertando en la formación: el trabajo por el desarrollo, la capacidad de generar proyectos de aprendizaje que aborden la problemática social y espacios de reflexión participativa sobre los impactos positivos y negativos de cada carrera, en relación con los ODS.

Esto muestra cambios en la forma de programar sus procesos de enseñanza- aprendizaje y una relación mayor con el entorno donde los estudiantes se forman contrastando los conceptos y las metodologías aprendidas en las aulas o la teoría, con la realidad.

Se destacan:

- Universidad Católica de Córdoba
  - Proyectos bianuales de proyección social con vinculación curricular
  - Programa de Liderazgo Ignaciano Universitario Latinoamericano
- Universidad Católica de Cuyo
  - Desarrollo de la eco gastronomía en la oferta alimentaria. Investigación de la bio-remediación y revalorización de residuos. Estudio de nuevas tecnologías de tratamientos de residuos.
  - Abordaje ético jurídico de la cuestión ambiental. Pobreza y exclusión social.
  - Desarrollo sostenible y responsabilidad social empresarial.

- Práctica Socio-comunitaria: Promocionando el empoderamiento Social

### III. Cognición:

Entre la evidencia revisada encontramos experiencias Interdisciplinarias, en y con la comunidad y con difusión de conocimientos útiles, con indicadores tales como: promoción de líneas de investigación orientadas a los ODS, desarrollo de investigaciones en y con la comunidad, desarrollo de canales y métodos de divulgación científica hacia públicos no académicos, y articulación de la Investigación, Desarrollo e Innovación (D+I+I) para el emprendimiento con propósito social y ambiental.

Destacan las siguientes experiencias:

- UFASTA Universidad Fraternidad de Agrupaciones Santo Tomás de Aquino
  - Observatorio de la ciudad
  - Publicación anual In Itinere
- USI - Universidad de San Isidro
  - Concurso Experiencias de Innovación Educativa en contexto de pandemia
- Universidad Católica de Santiago del Estero
  - Contribución de la Universidad al desarrollo humano sostenible e integral.
  - Concurso de Proyectos de Responsabilidad Social - Premio a Trabajos Finales de grado.
  - Programa aulas abiertas
- Universidad del Salvador



- Investigación y Desarrollo como base del cambio productivo y social
- Universidad Católica de la Plata
  - Medir para Generar Acción: la pobreza y la desnutrición infantil en los asentamientos del Gran La Plata.
  - Programa de investigación interdisciplinario sobre el desarrollo humano y la inclusión- marginación y exclusión social en las grandes metrópolis argentinas
- Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires
  - Programa Interdisciplinario sobre desarrollo humano e inclusión social
- Universidad Católica de Cuyo
  - Donaciones para el desarrollo universitario-programa de investigación

#### IV. Participación Social

En este ámbito se han detectado la mayor cantidad de acciones, muchas combinadas con otros ámbitos del RSU. Entre los que se destacan:

- UNSTA Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino
  - UNSTA EMPRENDE potenciando el ecosistema emprendedor de la región
  - Difusión de coloquios y debates relacionados con los temas de agenda externa pública nacional: de-

## fensa de la vida, salud en la pandemia

- UFASTA Universidad Fraternidad de Agrupaciones Santo Tomás de Aquino
  - Proyecto E-CUIDADOS: Guía de actuación docente frente a situaciones de ciberacoso

Si se compara el grado de implementación de la RS en las universidades católicas argentinas con lo informado por las universidades latinoamericanas se observa que en la Investigación Continental URSULA, las Universidades se auto evaluaron BAJAS en “Formación (F)”, pero ALTAS en Gestión Organizacional (GO) y específicamente en el aspecto denominado “Buen clima laboral”.

En el análisis de URSULA los aspectos que cuentan con mayor puntaje son aquellos que dependen para su concreción, de un trabajo administrativo (documentación y normas; estudios del clima laboral y Códigos de ética), y los que cuentan con menor puntaje son aquellos que para su materialización requieren un trabajo de articulación y cambios en proceso de enseñanza o de investigación (por ej. incluir los ODS en los programas de carreras y materias, desarrollar gestión ambiental de sus campus, aprendizaje basado en proyectos, proyectos co-creados y participación en agenda externa, etc.); en las Universidades Católicas de Argentina las acciones que se desarrollan refieren a estos últimos. No obstante son pocas las universidades que tienen acciones para mostrar y éstas tampoco son importantes en cantidad.

Para finalizar el análisis, puede señalarse a modo de conclusión que:

- La gestión SR de las UC se encuentra en una etapa preliminar, con pocas acciones implementadas. Esto significa que: no se incorporó aún en su estructura organizativa un área o responsable de la gestión SR, no hay un seguimiento/evaluación de los resultados logrados.
- Existe un déficit de comunicación sobre las acciones de RS que desarrollan las UC.

- La mirada positiva nos lleva a destacar que, si bien pocas, empiezan a encontrarse casos de gestión SR; lo cual evidencia una tendencia o camino que difícilmente pueda desandarse.

### **3. La Responsabilidad Social en la UCSF**

#### **a. RSU: la experiencia de la UCSF**

La Universidad como cualquier organización debe analizar cómo impacta en su forma de gestionarse y en su actividad específica, la idea de la responsabilidad social/sustentabilidad.

La UCSF ha tomado la decisión estratégica de revisar su rol como formadora en los tiempos actuales. Ello la llevó a reformular aspectos tales como: Misión, Visión, Valores y su Modelo Educativo, teniendo en cuenta el Ideal Educativo y el Modelo Académico.

Un aspecto que se propone en su Misión es contribuir a la tutela y desarrollo de la dignidad humana mediante la investigación, la enseñanza y los diversos servicios ofrecidos a las comunidades. Y se propone, para ello, la consecución – entre otros- de los siguientes objetivos institucionales:

- Construcción y transmisión de conocimientos y valores.
- Vinculación y servicio a instituciones de la comunidad.

En su Visión se proyecta como una Comunidad auténticamente humana de investigación, enseñanza y servicio. Finalmente enuncia los valores a los cuales adhiere.

El Lema de la UCSF “IN OMNEN VERITATEM” significa “Hacia Toda la Verdad”.

La Universidad busca promover el desarrollo educacional, mediante la formación humana y universitaria de profesionales idóneos, a través de la integración de conocimientos, habilidades y actitudes; complementada con una sólida formación ética y en valores. Y, además, favorecer la investigación en función de las necesidades

del medio, respondiendo a los requerimientos de la comunidad y al servicio de ella.

A su vez, la UCSF ha definido un Modelo Educativo como marco de la actividad académica, considerando dos niveles: el Ideal Educativo y el Modelo Académico; mediante Resolución N.º 6948, del Consejo Superior, de febrero de 2014. El Directorio de la Universidad hizo lo propio mediante Resolución N.º 15/14.

El Ideal Educativo delimita el perfil que una Universidad Católica tenderá a formar y se expresa en los siguientes enunciados: “La finalidad es hacer que se logre una presencia pública, continua y universal del pensamiento cristiano en todo esfuerzo tendiente a promover la cultura superior y, también, a formar a todos los estudiantes de manera que lleguen a ser: hombres insignes por el saber, preparados para desempeñar funciones de responsabilidad en la sociedad y para testimoniar su fe ante el mundo” (Ex Corde Ecclesiae 9, 1990, haciendo referencia a Gravissimum Educationis 10, 1965).

Para la puesta en marcha del Modelo Educativo, el Consejo Superior dictó la Resolución N.º 7022/15, proponiendo al Directorio la creación de un Departamento de Compromiso Social, como una nueva Unidad Académica como centro de docencia, investigación y extensión, para brindar servicios académicos transversales a todas las propuestas académicas formales y no formales.

Esta propuesta fue receptada favorablemente por el Directorio, que mediante Resolución N.º 14/15.

El Rector, mediante Resolución N.º 9602/16 resolvió convocar a un proceso de selección de aspirantes para cubrir el cargo. Lamentablemente fue declarado desierto y aún en la actualidad continúa sin cubrirse.

La Universidad se interroga respecto a cómo el saber “integral” que se debería ofrecer puede colaborar a generar una actitud responsable ante los problemas de la sociedad. Señala que la preparación para desempeñar funciones de responsabilidad en la sociedad supone un compromiso del futuro egresado con las realidades sociales que encuentra, y el deseo de contribuir y servir a ellas en las situaciones concretas en la que le compete actuar.

Y concluye en cuanto a su rol que “comprender la realidad y el mundo en el que vivimos para actuar en él de modo profundamente

humano exige un modo de conocer al que la Universidad deberá prestar particular atención, si es que quiere formar hombres capaces de esa reflexión que lleva a la sabiduría, como condición de un desarrollo que tenga como objetivo el bien del hombre”.

El Modelo Académico es la forma de hacer operativas las metas del Ideal Educativo, capitalizando la tradición de la Universidad y respondiendo al momento actual, y las preguntas significativas que se deben responder son:

- ¿Qué modalidad de aprender se quiere favorecer?
- ¿Qué exigencias plantea esto a la propuesta formativa que se ofrece?
- ¿Qué saberes habrá que seleccionar para avanzar hacia el ideal señalado?
- ¿Cómo deben articularse entre sí para potenciar su aporte a las metas formativas buscadas?

La Universidad ha definido los saberes que aportan al Ideal Educativo propuesto, distinguiendo los que hacen a la formación general y los que se orientan a un perfil profesional específico.

Integran los saberes de la formación general, tres áreas: Filosofía y Teología, Responsabilidad Social Universitaria (RSU) y Formación Cultural General.

El Área de RSU ofrece a los alumnos una formación en la temática que propicie un desempeño profesional en relación con un entorno social específico y sus problemas, para iluminar el desarrollo de los egresados tendiendo a servir –en un sentido amplio– a necesidades reconocidas de la realidad circundante y del mundo (Documento Institucional: “Hacia un proceso de reflexión curricular desde un eje de análisis: ¿Cómo vivimos la responsabilidad social universitaria?”).

Se plantea el acceso a la formación teórica, a los aportes específicos de la Doctrina Social de la Iglesia, así como también a la que demande un campo profesional específico.

Se considera deseable fomentar una impronta propia de este enfoque en espacios curriculares que proponen una acción concreta en territorio, como sería el caso de la Práctica Profesional Supervisada. Y se mencionan algunas modalidades para hacerlo, tales como el aprendizaje en servicio y el voluntariado, entre otras.

En este marco referencial las distintas Facultades empezaron a avanzar en la reformulación de los planes de estudio de las distintas carreras para incorporar estos conocimientos.

La Facultad de Ciencias Económicas ha decidido la incorporación de la asignatura “Responsabilidad Social” para la carrera de Contador Público Nacional, con vigencia a partir de 2015. La finalidad es aportar al perfil que la Universidad definió en su Ideal Educativo, especialmente en que los egresados puedan desempeñar funciones de responsabilidad en la sociedad donde actúen. Para esto, la asignatura tiene como objetivos que los alumnos sean capaces de:

- Adquirir conocimientos teórico-conceptuales, metodológicos e instrumentales en RS.
- Comprender la importancia de la RS, identificando sus fundamentos éticos, sociales y económicos como modelo de gestión.
- Analizar la relación Estado-Empresa-Sociedad en el marco de la RS.
- Integrar conocimientos, habilidades, actitudes y valores.
- Comportarse de manera honesta y responsable en el uso de sus conocimientos.
- Actuar con razonamiento ético.
- Generar soluciones sustentables a problemas de sus organizaciones y de la sociedad.

Igual camino empezaron a transitar las Facultades de Arquitectura, Ciencias de la Salud, Filosofía y Humanidades, por citar las que tienen mayores BP implementadas.

Otra decisión estratégica adoptada por la UCSF es llevar a cabo procesos de Autoevaluación Institucional. Esto le permite diagnosticar sobre distintas variables, conforme a sus objetivos y, así, poder delinear un plan estratégico para un cierto período de tiempo.

Esta decisión implica ajustarse a lo establecido por la Ley de Educación Superior (LES), N.º 24.521, en su artículo 44.

El Primer Informe de Autoevaluación Institucional fue emitido en mayo de 2009, aprobado por el CS mediante Resolución N.º 6740/09 y tuvo Informe de Evaluación Externa en 2011.

El Segundo Proceso de Autoevaluación Institucional se inició en julio de 2016, en base a la Identidad, Misión, Visión y Valores de la Universidad. También se decidió ajustarse a la LES, mediante convenio con CONEAU, celebrado en abril de 2017.

El período considerado para realizar el autodiagnóstico fue 01-01-2010 a 31-12-2017. Las variables fueron: a) Gestión y Gobierno, b) Docencia, c) Investigación,

d) Extensión, e) Integración y Diálogo, f) Recursos Humanos, g) Biblioteca e Informática y h) Infraestructura.

Entre los objetivos perseguidos por esta decisión, merecen destacarse: a) promover y garantizar espacios de diálogo y reflexión comunitaria y b) informar a la comunidad sobre la gestión de la Universidad.

Sin dudas, esta herramienta aporta y enriquece la decisión de la Universidad, de gestionarse de manera SR.

## **b. Autoevaluación UCSF**

Para diagnosticar el grado de implementación de la RS en la gestión de la UCSF, al igual que para conocer la situación actual de la RSU en las universidades católicas argentinas, se utilizó la metodología de URSULA. Las razones fueron expuestas en la introducción del presente informe.

Para proceder a puntuar cada uno de los indicadores en que se desagregan las metas de los cuatro ámbitos, se utilizó un criterio

restrictivo, que nos llevó a colocar notas en defecto. Esto obedeció a dos motivos principales: se detectaron acciones que podrían utilizarse en algunas de las metas, pero no se tiene modo de respaldarlas; y no está definido metodológicamente por URSULA la cantidad de acciones/Buenas Prácticas que deben realizarse en cada indicador asociadas a la puntuación (de 1 a 5 definida). A modo de ejemplo fue puntuado con 4 el indicador 12.1, no obstante la existencia de muchos convenios con el sector público que podrían justificar igual nota en 12.4 y muchos con entidades gremial-empresarias y empresas que podrían permitir lo mismo en 12.5. Pero surge la dificultad de correlacionar como el convenio y la actuación de la U inciden el diseño de las políticas. (VER esto según puntaje en la matriz)

El resultado del diagnóstico hecho para la UCSF se expone a continuación.

#### PUNTAJE PROMEDIO POR META

Gestión Organizacional (GO)	GO - Buen clima laboral	2,57
	GO - Campus ecológico	2,00
	GO - Ética y transparencia	3,50
Formación (F)	F - Aprendizaje basado en proyectos	4,14
	F - Inclusión ODS	2,00
	F - Mallas con actores externos	2,50
Cognición (C)	C - Inter y transdisciplinariedad	3,80
	C - Investigación en y con la comunidad	2,40
	C - Producción difusión conoc. útiles	3,33
Participación Social (PS)	PS - Integración PS-D-I	3,75
	PS - Proyectos concreados	2,67
	PS - Participación en agenda externa	3,20



## IV CONCLUSIONES

El relevamiento del marco teórico sobre RSU permitió obtener las siguientes conclusiones más importantes:

1. El concepto de RSU es relativamente nuevo y su aplicación en el ámbito académico evidencia ciertas confusiones, producto de su novedad y del desconocimiento de su marco teórico, sus herramientas y su alcance. Aún más, los términos Extensión o Proyección Social son utilizados como sinónimos de RSU.
2. Las ideas sobre RS que en el ámbito universitario implica hablar de RSU, llevan a reformular y/o profundizar su razón de ser; asignándole a la Universidad el rol de formadora de futuros profesionales que tendrán bajo su responsabilidad el desarrollo y sustentabilidad social.
3. La RS, sostiene Rodríguez Ruiz, es inherente a la naturaleza y misión de la Universidad por lo que la RSU puede entenderse como una mística que trasciende la esfera del conocimiento y la investigación para concretarse en la utilidad de la sociedad.
4. La Universidad debe desarrollar, según B. Kliksberg, cuatro acciones:
  - a. Formación ética de los graduados: la preparación profesional de calidad no basta, debe agregar una sólida base de responsabilidad, para decidir -en base a valores morales fundamentales-, en los dilemas éticos que se les planteen, y asuman compromisos de servicio con los más débiles.
  - b. Investigación al servicio de la sociedad: se deben priorizar temáticas que representan los problemas más graves y urgentes de la población.

- c. Participación en el debate de los grandes temas: la Universidad constituye una de las mayores concentraciones de conocimiento que debe aportarlo a la sociedad involucrándose en el debate público de diversas cuestiones, especialmente las sociales.
  - d. Educar a toda la sociedad: debe extender su acción educativa colocando su potencial docente y de investigación al servicio de empresas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, etc.
5. Existen múltiples definiciones de RSU, al igual que para RS, entre las que merecen destacarse:
- a. Es “la capacidad que tiene la universidad como institución de difundir y poner en práctica un conjunto de principios y valores, por medio de cuatro procesos claves: gestión, docencia, investigación y extensión” (Red Universitaria Construyendo País).
  - b. “Implica que los centros de educación superior se comprometen no sólo a formar buenos profesionales, sino también personas sensibles a los problemas de los demás, comprometidas con el desarrollo de su país y la inclusión social de los más vulnerables, personas entusiastas y creativas en la articulación de su profesión con la promoción del desarrollo participativo de su comunidad” (Universidad de las Américas).
6. La gestión de la universidad requiere, para ser SR, un abordaje integral, con cuatro líneas de acción y sus respectivos impactos: a) gestión SR de la organización/impactos sobre la gestión interna-organizaciones, b) gestión SR de la formación académica/impactos sobre la docencia-educativos, c) gestión SR de la producción y difusión del saber/impactos sobre la investigación-cognitivos y d) gestión SR de la participación social de la universidad/impactos sociales.

El diagnóstico realizado en tres niveles: universidades latinoamericanas, católicas argentinas y nuestra Universidad Católica permite obtener valiosas conclusiones sobre el grado de implementación de la RS, lo cual constituye la base para definir nuevas acciones para profundizar una gestión SR.

La principal conclusión que puede sacarse es que se observa que las universidades de Latinoamérica han comenzado a gestionarse de manera SR.

El grado de avance es dispar en los cuatro ámbitos (gestión organizacional, formación, cognición/investigación y participación social), medido a través de las doce metas en que se desagregan aquellos.

El resultado de la Investigación URSULA muestra que, si bien hay Buenas Prácticas en marcha, se están dando los primeros pasos en la materia y hay mucho por trabajar.

Si se analiza el puntaje promedio obtenido en cada meta se comprueba que en ningún caso se alcanza el Nivel 4. Las pocas BP que muestran algunas universidades, con Nivel 4 o 5, constituyen la excepción que confirma lo dicho.

Para reforzar esta conclusión, debe señalarse que este puntaje se consigue con las Universidades que decidieron “autoevaluarse”; que consideraron tener BP para comunicar; pero quedaron fuera del estudio un conjunto importante de universidades, de las cuales no se tiene información sobre el modo de gestionarse. Lo dicho para las universidades latinoamericanas resulta más pertinente,

aún, para las argentinas. El puntaje promedio obtenido en todas las metas por estas es menor al promedio latinoamericano.

La poca cantidad de universidades que participaron del estudio, se complementa con el déficit de comunicación que se observa respecto a las BP que están implementando y con la decisión pendiente de tomar respecto a incorporar un área/funcionario responsable del tema en sus organigramas.

Respecto a la UCSF es preciso señalar que:

1. Las conclusiones generales para todas las universidades de Latinoamérica y las obtenidas al analizar las universidades católicas de Argentina son pertinentes para ella.

2. Presenta un rasgo distintivo, no común en la mayoría de las universidades evaluadas, que refiere a cómo empezó a transitar el proceso de incorporar la RS a su gestión. Y es que lo hizo por donde corresponde: considerando la RS como estratégica, mediante su incorporación en el Modelo Educativo. También reformuló -en línea con aquel- su Misión, Visión y Valores. Luego se empiezan a incorporar Buenas Prácticas en las distintas metas de los cuatro ámbitos en que se divide la gestión universitaria. Esta característica adquiere mayor valor cuando se analiza el camino que siguieron muchas organizaciones (empresas, gobiernos, universidades), y es que empezaron por acciones aisladas en alguna área/materia fundamental y después de algún tiempo advierten la importancia de una consideración estratégica de la RS.
3. Otro aspecto a destacar, es la decisión de realizar un Autodiagnóstico Institucional, ajustado a la LES. Lleva realizados dos, lo cual le posibilita tener una evaluación de su gestión y proponer un plan de mejoras a instrumentar a partir del mismo. Un beneficio adicional que aporta el mismo, son los objetivos que se persiguen, ya que son muy importantes como herramientas para profundizar su gestión SR.

Las conclusiones obtenidas, a partir del relevamiento del marco teórico existente en materia de RSU, y del estado de situación de la Responsabilidad Social en la Gestión Universitaria, permitieron verificar como verdaderas las hipótesis de trabajo planteadas al inicio del proyecto.

## **V RECOMENDACIONES**

Atento al desarrollo teórico alcanzado en la temática, a las experiencias relevadas en diversas universidades en general y en la UCSF en particular; se pone a consideración de las autoridades de ésta las siguientes recomendaciones:

1. Profundizar/continuar con la implementación de políticas, acciones y buenas prácticas SR.  
Una gestión SR debe entenderse como un proceso de mejora continua, por lo tanto es un camino que empieza a transitarse y a partir de ese momento no hay retorno.  
La definición del modo de avanzar y del responsable de hacerlo es una competencia de las máximas autoridades de la Universidad.  
Una herramienta de gran utilidad para hacerlo es el Plan de Mejoras que la UCSF tiene formulado, a partir de un proceso de Autoevaluación Institucional. Sería conveniente un ajuste al mismo incorporando dos variables: responsable de concretar la mejora propuesta y el tiempo otorgado para hacerlo.
  
2. Tomar en consideración el marco teórico que propone un abordaje integral, identificando cuatro líneas de acción para una gestión SR y sus respectivos impactos:
  - a. gestión SR de la organización/impactos sobre la gestión interna- organizacionales,
  - b. gestión SR de la formación académica/impactos sobre la docencia- educativos,
  - c. gestión SR de la producción y difusión del saber/impactos sobre la investigación-cognitivos y
  - d. gestión SR de la participación social de la universidad/ impactos sociales.
  - e. Adoptar este modo de dividir la gestión con sus respectivos impactos haría necesario reagrupar las variables a diagnosticar en futuros Procesos de Autoevaluación Institucional. En este sentido las tres últimas variables (RR.HH., Biblioteca e Informática e Infraestructura) son instrumentales y podrían incluirse en Gestión Interna.

3. *Respecto* a la gestión interna u organizacional se sugiere:
- a. Asignar la función/responsabilidad de implementar el Modelo Educativo: la mejor alternativa sería poner en funcionamiento el Departamento de Compromiso Social, como Unidad Académica. Si por alguna razón se considerara que, por el momento, esta opción no resulta viable; se aconseja asignar la tarea a alguno de los secretarios, actualmente en funciones, de la Universidad. Para esto se aconseja analizar la Misión y funciones de las Secretarías actuales y su afinidad con las definidas para el Departamento, así como el perfil de los secretarios. La gradualidad en la implementación de acciones SR en una organización es una característica común, que en el organigrama se ha traducido en una primera instancia, asignar la función a un área existente y luego, con la profundización de BP se toma la decisión de contemplar un responsable específico.
  - b. Analizar la Matriz SGRSU utilizada por URSULA, en lo que hace a las metas definidas y sus respectivos indicadores y definir cómo avanzar de manera gradual en la instrumentación de BP. Se recomienda, atento al diagnóstico realizado, el siguiente orden de prioridades en cuanto a las metas: campus ecológico y clima laboral. Respecto a la primera, considerando especialmente lo contemplado en el Plan Estratégico en cuanto a obras en las distintas sedes.
  - c. En cuanto a la segunda, encarando/profundizando un proceso de diálogo con su público interno, que le permita conocer sus necesidades y expectativas. Esto le permitirá elaborar un Plan de BP que contemple sus propuestas. La Universidad tiene una experiencia importante en su relación con su Comunidad Interna, hecha en sus Procesos de Autoevaluación Institucional.

- d. Formar en la temática a todo el personal: el capital humano de la Universidad es el responsable de ejecutar todas las acciones que se definan, por lo cual su capacitación es un requisito sine qua non para que puedan hacerlo con éxito.
  - e. Si la Universidad pone en marcha un Plan de Capacitación y, además, implementa BP para su Público Interno estará construyendo sólidos cimientos para poder avanzar en su decisión estratégica de ser una Institución de Educación Superior (IES) gestionada de manera SR.
4. Respecto a la gestión de formación/docente se advierten avances en las distintas facultades en cuanto a la implementación del Modelo Educativo, por lo cual los criterios vectores a tener en cuenta serían:
- a. Continuar con la reformulación de los planes de estudio, incorporando la perspectiva de la sustentabilidad en los contenidos curriculares.
  - b. Articular entre las distintas facultades dicha tarea, de modo de cumplir el objetivo, optimizando los recursos. A modo de ejemplo: una asignatura obligatoria u optativa de una carrera de una facultad, sea ofrecida como optativa en otras carreras de la misma u otra facultad. Esta sugerencia ya se encuentra vigente entre algunas facultades y puede profundizarse.
  - c. Complementar la formación en la temática con las prácticas Profesionales Supervisadas (PPS), mediante acciones de Aprendizaje-Servicio y desarrollando programas que incluyan Voluntariado Estudiantil.
  - e. Respecto a la gestión de investigación/producción de conocimientos y sus impactos, debe relacionarse con la cuarta lí-

nea de acción por encontrarse ambas íntimamente ligadas. Se recomienda:

- a. Profundizar, en la medida que los recursos que demande lo permita, la política que se viene llevando a cabo en los últimos años, a través de la Secretaría de Investigación. La Universidad ha diseñado un Plan de Mejoramiento, cuyas líneas más importantes son:
  - creación de un sistema de dedicación semiexclusiva para investigadores,
  - categorización de docentes-investigadores,
  - proyectos de investigación con evaluación externa,
  - consolidar los institutos de investigación como instancias de elaboración y gestión de la política de investigación de la Universidad, adecuando la relación entre dicha función y la extensión.
- b. Continuar priorizando la definición de líneas de investigación que tengan como objetivo afianzar la relación entre la UCSF y su medio de actuación, considerando las temáticas que representan los problemas más graves y urgentes de la población. Estas temáticas surgirán de la participación social de la Universidad y servirá para reafirmar su compromiso para aportar soluciones a las mismas. También resulta conveniente seguir alentando proyectos que contribuyan al fortalecimiento institucional, ya que una mejor Universidad ayuda a un mejor cumplimiento de sus objetivos.
- c. Continuar alentando la participación de alumnos en los proyectos de investigación. Esto constituye un aporte valioso a la formación profesional de los mismos.



- d. Evaluar la posibilidad de incorporar a los alumnos investigadores a la función docente, definiendo una figura para ello, como por ejemplo: ayudante alumno o adscripto.
6. Respecto a la gestión de la participación social de la Universidad se considera de suma importancia que mantenga un rol protagónico en el debate de los principales temas de su comunidad.  
La interacción con los actores de su comunidad le permitirá ser un protagonista central, generando conocimientos útiles para la solución de problemas sociales y ambientales, vinculando la investigación con la participación social. Esta relación hace proactiva a la investigación que lleve a cabo.  
Esta recomendación ya se viene instrumentando en mayor medida desde el año pasado: Mesas de Diálogo, Equipo Universitario de Reflexión Interdisciplinar “Hoy para el Futuro”.
  7. Las recomendaciones efectuadas pueden ser enriquecidas/mejoradas. A partir de la decisión de la Universidad de institucionalizar la RSU como modelo integral de su gestión, de la alta identificación de su comunidad con su Misión, Visión y Valores (detectada en el Proceso de Autoevaluación Institucional), de la experiencia de diálogo desarrollada por la Universidad con la misma y del conocimiento que cada actor tiene de su función; se propone que la Universidad:
    - a. Comunique todo lo hecho y los cursos de acción para el futuro,
    - b. Solicite a cada responsable de conducción - Secretarios, Decanos, etc.- un Plan de Mejoras específico para su área de incumbencia, alineado a las decisiones estratégicas tomadas por la Universidad.

## VI BIBLIOGRAFÍA

- Bok Derek** (2008): *“Más allá de la torre de marfil. La responsabilidad social de la universidad moderna”*. Cátedra UNESCO. Universidad de Palermo.
- Casilla, D. y Camacho, H.** (2012): *“Evaluación de la responsabilidad social universitaria”*. Opción, año 28, N° 69.
- Domínguez Pachón:** *“Responsabilidad Social Universitaria”, Humanismo y Trabajo, Economía N° 823, pág. 141. Universidad Complutense de Madrid.*
- Gaete Quezada** (2016): *“La responsabilidad social universitaria en la identidad corporativa de las universidades chilenas”*. En *Doc. y Aportes en Adm. Pub. y Gestión Estatal, Vol. 16, N° 26.*
- Garde Sánchez et al.** (2013): *“La responsabilidad social universitaria como estrategia de marketing”*. aDResearch ESIC, N° 19, Vol. 19, primer semestre Enero- Junio 2019.
- Gorrochategui N.** (2012): *“La extensión universitaria como expresión de la RSU”*. Caso argentino. En Domínguez Granda J. y Rama C. *“La Responsabilidad Social Universitaria en la Educación a Distancia”* Universidad Católica de Los Ángeles- Chimbote- Perú.
- Kliksberg, B.** (2008): *“Los desafíos éticos pendientes en un mundo paradójico: el rol de la Universidad”*, disertación en la Universidad Rey Juan Carlos de España.
- Kliksberg, B. y Sen, A.** (2009): *“Primero la gente”*, Ediciones Deusto, Barcelona. Obra editada por TEMAS, Bs. As., 5ta. Edición actualizada 2009.

**Kliksberg, B.** (2006): “*Ética Empresarial: ¿Moda o Demanda Imparable?*”, Fundación Carolina.

**Kliksberg, B.** (2006): “*Más ética más desarrollo*”, Editorial Temas, Buenos Aires. **Lozano, J. y Otros** (2005): “*Los gobiernos y la Responsabilidad Social de las empresas*”, ESADE-Granica, Barcelona.

**Pérez Domínguez, F.** (2006): “*Instrumentos de la RSE: criterios de clasificación*”, Observatorio sobre Responsabilidad Social de la empresa y relaciones laborales, Universidad de Huelva.

**Porter, M. y Kramer, M.** (2006): “*El vínculo entre ventaja competitiva y responsabilidad social corporativa*”, Harvard Business Review. Edición Extraordinaria, pág. 42.

**Red Universidad Construye País:** “*Observando la Responsabilidad Social Universitaria*” <http://www.construyepais.cl>

**RedUnirse** (2009 y 2010): *Programa Formación de Formadores en RSE: Material teórico seleccionado.*

**Rodríguez Fernández, J. M.** (2010): “*Responsabilidad social universitaria: del discurso simbólico a los desafíos reales*”. En de la Cuesta, M. et al. “*Responsabilidad social universitaria*”

**Rodríguez Ruiz,** (2012): “*La RS es inherente a la naturaleza y misión de la universidad*”. En Domínguez Granda J y Rama C. “*La Responsabilidad Social Universitaria en la Educación a Distancia*” Universidad Católica de Los Ángeles- Chimbote- Perú.

**Universidad de las Américas.** Puebla. [www.udlap.mx](http://www.udlap.mx)

**Vallaey, F.** (2006): “*Breve Marco Teórico de RSU*”.

**Vallaey, F. (2006):** *“Hacia la construcción de Indicadores de Responsabilidad Social Universitaria”*.

**Vallaey, F. (2007):** *“¿Qué es la Responsabilidad Social Universitaria?”*.

**Vallaey, F. (2009):** *“La RSU: ¿Cómo entenderla para querer practicarla?”*, en *www.pucp.edu.pe*



## INFORME DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN RELEVAMIENTO DE REPORTES DE SOSTENIBILIDAD DE EMPRESAS DE LA CIUDAD DE SANTA FE Y SU ÁREA DE INFLUENCIA

Equipo de Investigación del Instituto de Investigaciones  
Contables de la Facultad de Ciencias Económicas de la  
Universidad Católica de Santa Fe, dirigido por la  
**Dra. Blanca Gioria**  
y conformado por los contadores  
**Pablo Oggero, Magister Santiago Bernasconi,**  
**Gabriela Bizzoto Natalia Robledo y**  
**Comunicadora Social Carolina Passeggi**

*En el transcurso de la realización del Proyecto: “Relevamiento de reportes de Sostenibilidad de empresas de la ciudad de Santa Fe y su área de influencia”, hemos leído varios textos, pero nos interesa reseñar el documento publicado por el Banco Interamericano de desarrollo (BID): **Marco conceptual para la clasificación del gasto público en cambio climático** de Rodrigo Pizarro, Raúl Delgado, Huáscar Eguino, Carlos Pimenta, Aloisio Lopes. Publicado en español (PDF) en septiembre de 2022; 128 páginas. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/marco-conceptual-para-la-clasificacion-del-gasto-publico-en-cambio-climatico-en-america-latina-y-el-caribe>*

**Palabras clave:** *cambio climático, gestión financiera pública, gasto público verde, presupuesto público, presupuesto verde, clasificación funcional, marcación del gasto presupuestario con el clima, América Latina y el Caribe.*

El objetivo del documento es proponer un marco conceptual y orientaciones metodológicas para los países de la región que buscan identificar, clasificar y evaluar el gasto público climático. Está orientado principalmente a funcionarios de ministerios de Finanzas

---

y Ambiente de la región de América Latina y el Caribe, para apoyarlos en la clasificación y evaluación de gastos públicos climáticos, y también a los organismos internacionales de financiamiento para el desarrollo.

La publicación se estructura en cinco capítulos más la introducción, y una serie de anexos metodológicos que sirven para que los países construyan sus propios sistemas de clasificación.

En la **Introducción** plantea los objetivos y estructura de la publicación; algunas consideraciones sobre el gasto climático; evaluación de la acción pública climática y marcos estadísticos vigentes.

El **capítulo 1** presenta una síntesis del ENFOQUE METODOLÓGICO. La metodología propuesta se basa en los aportes provenientes de la Joint Methodology for Tracking Climate Finance de los bancos multilaterales de desarrollo (MDB) y la metodología del Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR) (PNUD, 2016), pero, a diferencia de éstas, es coherente y consistente con los Sistemas de Cuentas Ambientales (Naciones Unidas, 2008) y, sobre todo, con el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) (FMI, 2014), ambos reconocidos estándares estadísticos internacionales, así como en las prácticas habituales de los organismos presupuestarios de la región.

De esta manera, es posible no solo conectar la información del presupuesto con los gastos de inversión y proyectos de financiamiento, sino, además, integrarse a los sistemas estadísticos vigentes y, en consecuencia, ampliar de manera considerable el poder analítico de la metodología de clasificación. Por ello, este documento presenta exclusivamente un sistema de clasificación de gastos climáticos con indicadores asociados y recomendaciones para la recopilación de datos. Entre los Tipos de clasificaciones de los gastos públicos, señalan:

*Institucional:* la clasificación institucional ordena las transacciones públicas de acuerdo con la estructura organizativa del sector público, y refleja las instituciones y áreas responsables a las que se asignan los créditos, las cuales prevén recursos presupuestarios, y –por consiguiente– son las que llevarán adelante la ejecución de dichos recursos.

*Por ubicación geográfica:* El clasificador geográfico establece la distribución espacial de las transacciones económico-financieras que

realizan las instituciones públicas, tomando como unidad básica de clasificación la división política del país. Esto es especialmente relevante para países con una organización político-administrativa de tipo federal-estadual.

*Por objeto:* La clasificación por objeto del gasto se conceptualiza como un ordenamiento sistemático y homogéneo de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de sus actividades.

*Por su carácter económico:* La clasificación económica del gasto permite identificar la naturaleza económica de las transacciones que realiza el sector público, con el propósito de evaluar el impacto y las repercusiones que generan las acciones fiscales. En este sentido, el gasto económico puede efectuarse con fines corrientes, de capital o como aplicaciones financieras. La clasificación económica del gasto se diseña a partir de la estructura básica del Sistema de Cuentas Nacionales, con el objeto de permitir la integración de la información del sector público. Esto facilita el análisis y el estudio de los efectos del sector público en un contexto más amplio de la economía.

*Por función:* La clasificación funcional presenta el gasto público de acuerdo con los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad, responde a la pregunta de por qué se está realizado la transacción o adquiriendo/proveyendo un bien o servicio y su lógica se basa en el propósito principal o causa final del gasto. Para esto desarrollaron la clasificación de las funciones de gobierno (CFG) (Eurostat, 2011; FMI, 2014). Sin embargo, sostiene que la misma no ha sido actualizada y, en consecuencia, no da cuenta de las nuevas y múltiples funciones que cumplen los gobiernos, lo que incluye el problema asociado al cambio climático, como tampoco los múltiples propósitos o impactos que afectan todo tipo de gastos transversales, como los abocados a la pobreza y el género, que limita seriamente su capacidad analítica, y es especialmente relevante cuando se trata de gastos climáticos. En definitiva, clasificar la funcionalidad del gasto va a depender del objetivo principal del encargado de la toma de decisiones cuando declara el objetivo detrás de la erogación.

En el **capítulo 2** se pregunta ¿QUÉ MEDIR? Es el cuerpo principal del documento, se expone la metodología conceptual y



---

recomendaciones para la recopilación de datos, respectivamente. Enumera las actividades que por su naturaleza técnica tienen incidencia climática y que pueden ser positivas o negativas. Para identificar y luego clasificar los gastos climáticos de manera precisa, se requiere una serie de definiciones claras y consistentes que posteriormente derivarán en un clasificador. Además, a fin de que tengan sentido para las políticas públicas, las definiciones deben atender las demandas de los encargados de la toma de decisiones y, a su vez, ser consistentes con los principios y conceptos que ya existen en los estándares estadísticos vigentes.

En el **capítulo 3** plantea ¿CÓMO MEDIR? Presenta los pasos a seguir para la recopilación de datos, así como recomendaciones prácticas para la identificación de gastos climáticos. Los pasos los dividen en cuatro etapas:

*Preparación:* Evaluar la realidad institucional del país y los objetivos de la clasificación de gastos climáticos.

*Identificación:* Recopilar la información y marcar los datos presupuestarios.

*Reclasificación:* Clasificar y reclasificar los datos marcados.

*Presentación y análisis de la información:* Presentar la información en categorías analíticamente relevantes y examinar el esfuerzo climático

Además considera dos alternativas de recopilación basadas en la opción estratégica de las autoridades al realizar la clasificación de gastos. *Ex ante*, que supone incorporar la dimensión funcional a los registros contables básicos; o, *ex post*, donde se deben marcar y reclasificar gastos ya clasificados de manera *ex post* con los ministerios sectoriales que tienen conocimiento del objetivo de desembolso de los gastos y las actividades comprometidas para su ejecución. Mostrando, además, las ventajas y desventajas de las distintas aproximaciones a la recopilación de datos.

El **capítulo 4** ¿CÓMO EVALUAR?, propone una estructura de presentación de información e indicadores para la evaluación de resultados. A partir de la identificación de los gastos climáticos, su clasificación y posterior reclasificación, es posible analizar la información de gastos orientados a la gestión climática y sus impactos mediante la utilización de distintos indicadores.

El **capítulo 5. REFLEXIONES FINALES**, el cambio climático presenta grandes desafíos para los países de América Latina y el Caribe. Por eso, en términos de políticas públicas, resulta fundamental hacer un seguimiento permanente de los gastos asociados a las políticas climáticas, así como de los gastos públicos derivados de los impactos.

Los **ANEXOS** contienen detalles metodológicos, listas de acciones climáticas potenciales, y una referencia a los marcos estadísticos relevantes, además de guías operativas.

Al comparar dicho documento con el informe de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) donde describe los efectos devastadores de los fenómenos climáticos extremos y los impactos del cambio climático que se observa en América Latina y el Caribe, nos preocupó y nos llevaron a repasar las acciones realizadas tanto por el Gobierno Provincial como el Municipal, dado que las catástrofes vividas en la ciudad de Santa Fe, fueron un problema social-político antes que natural.

Fundamentalmente se orientó a observar cuando elaboran sus presupuestos anuales y sus informes de gestión, si lo hacen desde estándares estadísticos internacionales sobre la base de lo que se denominan clasificadores presupuestarios. Si bien cada Estado, como lo sostiene el documento comentado, selecciona la manera de exponer el gasto público, con criterios claros que faciliten el proceso de clasificación, o bien, prefieren estandarizar un modelo.

La sociedad a través de los distintos actores debe visibilizar la necesidad de contar con información sostenible por parte de los gobiernos, para luego comenzar a exigir a través de la participación ciudadana que se expongan los elementos de forma transparente en cuanto a dar respuesta a la pregunta: ¿Qué hace el Estado para cuidar el ambiente?

En la Provincia de Santa Fe se ha avanzado en la elaboración de un presupuesto de género, un gran adelanto institucional celebrado por toda la sociedad. Así como se implementó esta metodología, los gobiernos tienen la obligación de desarrollar un presupuesto sostenible el cual sea un modelo de gestión que muestre a la sociedad que la asignación de los recursos públicos es para el cumplimiento de las metas de desarrollo sostenible.

---

No hay que dejar de destacar que si el Estado, por medio de regulaciones, impone al sector privado la universalización de la generación de reportes de sostenibilidad, con más razón tiene la obligación de realizar su propio reporte de sostenibilidad, más aún, debería ya estar elaborando metodologías para mejorar los presupuestos públicos con una visión sostenible del gasto público.

La situación es bastante grave. Las actividades humanas son responsables del aumento en la temperatura promedio del planeta, y los compromisos de mitigación presentados por los países bajo el Acuerdo de París (2015) son insuficientes para alcanzar las metas establecidas. El cuidado del Planeta es una obligación de todos y, para eso, debemos empezar desde nuestro quehacer diario. Las acciones para reducir el impacto negativo pueden encararse tanto desde lo personal como desde lo comunitario. Entre las acciones personales nos referimos a cambios de hábitos tales como apagar las luces al ocupar espacios, instalar paneles solares, comprar productos locales, optar por productos amigables con el ambiente, elegir un transporte sostenible en lugar de utilizar a diario y de forma constante el automóvil, divulgándose la regla de las 3R: *reducir, reutilizar y reciclar*.

En cuanto a las comunitarias, la existencia de programas y acciones junto a ONGs u otros actores, se han convertido en una de las más habituales por su bajo nivel de complejidad, como reforestar determinadas regiones de una ciudad o país, realizar limpiezas de residuos plásticos, entre otros. Es dable destacar que en la actualidad gran parte de las acciones que ofrecen las herramientas de cálculo están vinculadas a las áreas: energía, transporte, alimentación y residuos.

A raíz de lo expuesto, somos conscientes que un clasificador del gasto público climático debería incorporar como categorías de análisis el cambio climático y la gestión de desastre. Pero no sólo el Estado en todas las escalas (nacional, provincial y municipal/comunal) tiene obligaciones para ejecutar acciones en la lucha contra el cambio climático, sino que también las organizaciones necesitan generar reportes, dado que se relacionan con la sociedad estableciendo un diálogo estructurado que se materializa en informes o reportes. Dichos informes son documentos que presentan información sobre la situación financiera, operativa o de mercado de una empresa a personas o entidades ajenas

a la organización, como clientes, proveedores, inversores, reguladores, medios de comunicación, entre otros. Pueden tener diferentes propósitos, como demostrar la solvencia, la rentabilidad, la responsabilidad social o la innovación de una empresa. Son de gran importancia ya que pueden influir en la imagen, la reputación y la competitividad de la organización ante los diversos públicos de interés. Algunos beneficios de elaborar informes externos son:

*Asistir a la identificación de problemas:* ayuda a detectar las debilidades o amenazas que afectan al desempeño de la empresa y a buscar soluciones adecuadas.

*Tomar decisiones más precisas y objetivas:* facilita el análisis de los datos y las tendencias del mercado, lo que permite tomar decisiones basadas en evidencias y no en intuiciones o suposiciones.

*Supervisar el rendimiento:* sirve para medir el grado de cumplimiento de los objetivos y las metas establecidas por la empresa, así como para evaluar el impacto de las acciones realizadas.

*Información siempre actualizada de todos los sectores de la empresa:* refleja la situación real y dinámica de la empresa en todos sus ámbitos, lo que facilita la comunicación y la transparencia con los stakeholders (público de interés para una empresa).

*Identificar oportunidades:* ayuda a identificar las fortalezas o ventajas competitivas de la empresa, así como las oportunidades de mejora o crecimiento en el mercado.

*Seguir o crear nuevas estrategias:* sirve para ajustar o diseñar nuevas estrategias que se adapten a las necesidades y expectativas de los clientes, los proveedores, los inversores, etc.

Si bien existen numerosos beneficios y agentes económicos que se favorecen con la información que se produce, los detallados son los más habituales en los que tienen activa participación los profesionales de las ciencias económicas dado que existe una creciente demanda de las empresas por el cálculo y el etiquetado de la gama de productos y servicios, con el objetivo de ser más eficientes.

En este orden de ideas, hay que destacar que muchos actores del sector privado se encuentran comprometidos con el impulso de acciones cuyo objetivo es el de reducir el impacto negativo de la actividad económica sobre el medio ambiente. Dentro de ese universo, y en el marco de nuestra investigación, se han detectado numerosos

---

casos (la mayoría) en los que no se observan acciones comunicacionales, como así tampoco, la confección de informes estandarizados utilizando normas internacionales existentes.

Cabe destacar que los consumidores están cada vez mejor informados y son conscientes de la problemática en torno al cambio climático. Los sellos oficiales permiten a las empresas poder comunicarse con todos sus públicos, los stakeholders, y visibilizar su compromiso con el medio ambiente y la sociedad. Todo este proceso, realizado correctamente, mejora la reputación de quienes lo hacen tanto el Estado como las organizaciones no estatales.

Este artículo de conocimiento y reflexión se desprende de la investigación sobre *Relevamiento de reportes de Sostenibilidad de empresas de la ciudad de Santa Fe y su área de influencia* que lleva adelante el equipo de profesionales pertenecientes al Instituto de Investigaciones Contables de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica de Santa Fe. En este marco, el equipo planteó una serie de interrogantes, seguidas de una cantidad de acciones que promovieron la visibilización de la problemática respecto de la falta o carencia en la preparación de tan específica información sobre las acciones de sostenibilidad llevadas adelante.

Se resalta la importancia del artículo sugerido toda vez que el Estado es un actor importante en el desarrollo económico del país y que es quien debe internalizar estas acciones comunicacionales adoptando estándares internacionales, o bien adecuando los mismos a una norma que pueda homogeneizar para que los actores de la sociedad civil puedan realizar comparaciones.

Agregar valor a la profesión contable es mejorar la comunicación de las actividades económicas con los distintos usuarios de la misma, visibilizando las acciones sociales y convirtiéndose en una ventaja competitiva.

Equipo de Investigación del Instituto de Investigaciones Contables de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica de Santa Fe, dirigido por la Dra. Blanca Gioria y conformado por los contadores Pablo Oggero, Magister Santiago Bernasconi, Gabriela Bizzoto Natalia Robledo y Comunicadora Social Carolina Passeggi.