

EC

Revista de
Administración y Economía

ISSN 2591-6696

AÑO VIII
OCTUBRE
DE 2025

NÚMERO

9

La pregunta situada y el orden macro

Régimen de acumulación, ciclo y sectores económicos. Debates sobre el rumbo económico y su impacto en el empleo en Argentina en el siglo XXI

Resiliencia y estrategias de supervivencia de pymes en Luján. Un estudio en los sectores textil y lácteo

Desafíos y aprendizajes del caso Pasiflora. Diseño industrial y capacidades en unidades productivas de la economía social

El entramado productivo local en el noroeste del Conurbano Bonaerense. Posibilidades, potencialidades y desafíos

Billeteras virtuales en Argentina. Estado actual y perspectivas de evolución en el ecosistema financiero digital

Justicia tributaria, privilegios fiscales y desarrollo inclusivo. Un análisis kaleckiano desde Honduras con ecos en Argentina

Reflexiones sobre el desarrollo territorial y programas claves en la provincia de Buenos Aires

La importancia de las políticas públicas científicas orientadas por misión

La UNPAZ acompañando mi trayectoria académica y posibilitando el acceso a la investigación

Ec-Revista de Administración y Economía

Año VIII | N° 9 | octubre de 2025

© 2025, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731

José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires, Argentina

© 2025, EDUNPAZ, Editorial Universitaria

ISSN: 2591-6696



Rector: **Darío Exequiel Kusinsky**

Vicerrectora: **Silvia Storino**

Secretaria General: **María Soledad Cadierno**

Directora General de Gestión de la Información y

Sistema de Bibliotecas: **Bárbara Poey Sowerby**

Jefa de Departamento Editorial: **Blanca Soledad Fernández**

División Diseño Gráfico Editorial: **Jorge Otermin**

Arte y maquetación integral: **Florencia Jatib y Mariana Aurora Zárate**

Coordinación editorial: **Paula Belén D'Amico**

Corrección de estilo: **María Laura Romero, Nora Ricaud, Mariangeles Carbonetti y Laura González**

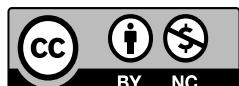
staff

Directora y editora responsable: **Cintia Gasparini**

Coordinadora editorial: **Laura Saavedra**

Publicación electrónica - distribución gratuita

Portal EDUNPAZ <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/>



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales. Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales. Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

Las opiniones expresadas en los artículos firmados son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de esta publicación ni de la Universidad Nacional de José C. Paz.



Ec-REVISTA DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA
AÑO VIII | Nº 9 | OCTUBRE DE 2025

Índice

La pregunta situada y el orden macro Marcelo Bruchanski	5
Régimen de acumulación, ciclo y sectores económicos. Debates sobre el rumbo económico y su impacto en el empleo en Argentina en el siglo XXI Miguel Alfredo	9
Resiliencia y estrategias de supervivencia de pymes en Luján. Un estudio en los sectores textil y lácteo Ana Nora Feldman, Walter Damián Perelli Llamas y Mónica Cecilia Rabenna	25
Desafíos y aprendizajes del caso Pasiflora. Diseño industrial y capacidades en unidades productivas de la economía social Carla Repetto y Germán Lang	31
El entramado productivo local en el noroeste del Conurbano Bonaerense. Posibilidades, potencialidades y desafíos Federico Marcó, Roberto Lattanzi, Viviana Elizabeth Moreno, Octavio Ortiz de Zárate y Gabriel Sosa	53
Billeteras virtuales en Argentina. Estado actual y perspectivas de evolución en el ecosistema financiero digital Erika Sevilla y Ana Velásquez	65
Justicia tributaria, privilegios fiscales y desarrollo inclusivo. Un análisis kaleckiano desde Honduras con ecos en Argentina Luis Alonso García Meza	85
Reflexiones sobre el desarrollo territorial y programas claves en la provincia de Buenos Aires Soledad Vera y Jesica Mayor	99



Ec-REVISTA DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA
AÑO VII | Nº 9 | OCTUBRE DE 2025

La importancia de las políticas públicas científicas orientadas por misión. Caso de articulación entre Estado e infraestructura científico-tecnológica y sector productivo en Argentina 2020: la Unidad Coronavirus

Bruno Memmo

109

La UNPAZ acompañando mi trayectoria académica y posibilitando el acceso a la investigación

Patricia Obregón

117

La pregunta situada y el orden macro



*Marcelo Bruchanski**

Hasta hace poco tiempo, los exámenes domiciliarios en los cursos de grado y posgrado universitario permitían a los estudiantes consultar diversas fuentes, lo que favorecía la integración de conceptos, la construcción de ideas propias y la elaboración de respuestas más originales y complejas. Con la reciente difusión de la inteligencia artificial (IA) con modelos de lenguaje generativo, esta modalidad de evaluación atraviesa una etapa crítica. En general, los avances en el campo de la IA generativa resultan cada vez más tangibles en casi todos los ámbitos de la vida humana: ciencia y tecnología; producción de bienes y servicios; actividades creativas como la escritura, la música o el cine; educación y formación en distintos niveles; medicina; programación de sistemas; diseño e ingeniería; medios de comunicación; etcétera.

La IA nos ofrece infinitas respuestas, mejores y peores, pero su uso también recupera la importancia de la pregunta por sobre la respuesta. Sea en búsqueda de una verdad, conocimiento o comprensión de un fenómeno, para examinar ideas y su consistencia, para identificar problemas y el método para resolverlos o como estrategia argumentativa, la pregunta es una herramienta clave en cualquier proceso de investigación y aprendizaje. Algunas preguntas no tienen respuesta y otras tienen muchas y

* Marcelo Bruchanski es licenciado en Economía y magíster en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad de Buenos Aires. Coordinador académico de la maestría en desarrollo económico regional de la UNPAZ e investigador docente de la UNGS.

contradictorias entre sí. Me refiero, obviamente, a aquellas preguntas existenciales, curiosas o éticas, es decir, aquellas intrínsecamente humanas. Todas estas preguntas llevan explícita o implícitamente una decisión sobre qué es lo importante y qué es accesorio, algo que solo puede nacer de la experiencia y del vivir humano: “la cabeza pregunta donde los pies pisan”, parafraseando a Paulo Freire.

En el campo de la economía, en particular, hace ya algún tiempo que las preguntas suelen tener abundancia de pobreza. Muchos economistas argentinos, incluso algunos que suelen ubicarse bajo el amplio paraguas de la “heterodoxia”, reivindicaron durante todo 2024 y parte de 2025 algo que se llamó “orden macro”. Nadie preguntó qué significaba este término que se repetía en los discursos como muletilla. ¿Se refería a la reducción de la inflación, a la apreciación cambiaria, a la caída del poder adquisitivo de las jubilaciones, a la reducción del presupuesto universitario, o a todo eso junto?

Mucho menos alguien reparó en los motivos por los que ese “orden macro”, que no sabemos qué es, sería algo bueno. Pues bien, tampoco nadie preguntó para quién sería bueno: ¿para los trabajadores?, ¿para el desarrollo económico argentino?, ¿para las empresas de qué sectores productivos? Imaginaré al lector que tampoco se cuestionó de qué manera el “orden macro” promovería los supuestos beneficios que tampoco sabemos si generaba. Seguramente muchos tengan respuestas a estas preguntas (acertadas o erróneas; ortodoxas o heterodoxas), pero nadie indagó y todos repitieron “orden macro” incansablemente, al menos hasta que la realidad les cacheteó el orden y la macro.

El “orden macro” se instaló como una convención: nadie preguntaba y todos hacían de cuenta que tenían bien en claro de qué se trataba cuando se lo mencionaba en reuniones y discursos. Solo un economista con la suficiente claridad conceptual o una persona con el talento de la desvergüenza podía dejar en evidencia, preguntando, que el “orden macro” era pura charlatanería. Pero ni el economista avezado ni el interrogador desvergonzado suelen tener muchos seguidores en redes sociales, por lo que no fueron tenidos en cuenta.

En realidad, las preguntas sobre el “orden macro” presentadas anteriormente son bastante superficiales y obvias, ya que solo aspiraban a desenmascarar un significativo vacío. En economía, hay preguntas mucho más profundas y que conducen a otras infinitas preguntas, aún más profundas que las anteriores. Por ejemplo, ¿cómo se genera valor en una economía capitalista?, ¿qué rol cumple el dinero?, ¿por qué hay países ricos y pobres?, ¿cuál es el lugar del cambio tecnológico en el desarrollo económico? ¿Qué lugar tuvo el Estado en los procesos de desarrollo económico de los países centrales?

Mejor aún, hay preguntas que nos hacemos porque el propio contexto nos conduce y nos sitúa. Es imposible separar al economista de su tiempo histórico. John Maynard Keynes y Michał Kalecki no habrían formulado la cuestión de la demanda efectiva sin el desempleo masivo que azotó a Europa y Estados Unidos a comienzos de la década de 1930; Raúl Prebisch no habría impulsado la industrialización de América Latina hacia fines del siglo XIX, cuando el modelo primario-exportador aún estaba vigente, ni promovido la fundación del Banco Central en 1935 si la libra esterlina no hubiera abandonado su paridad con el oro cuatro años antes; del mismo modo, Julio Olivera o Adolfo Canitrot no habrían estudiado la inflación si hubieran vivido en la Alemania de la Eurozona. Actualmente, ¿por

qué nos preguntaríamos por la subordinación financiera y la hegemonía del dólar si no fuera por los efectos que el endeudamiento externo y la fuga de capitales ejercen sobre el desempeño económico argentino?

En suma, si bien es cierto que la IA con modelos de lenguaje generativo puede responder exámenes en lugar del estudiante sin que el docente lo advierta (lo cual plantea un enorme desafío para los métodos de evaluación actuales), también es cierto que esta situación reposiciona a la pregunta por encima de la respuesta en los procesos de aprendizaje, tanto en la universidad como en la vida. Y ese giro, bien trabajado, debería considerarse positivo. Al fin y al cabo, preguntar puede ser mucho más difícil que responder. Por eso, lo que me preocupa no es tanto la IA, sino la pobreza de nuestras preguntas. La universidad pública argentina, a pesar del desfinanciamiento y el maltrato que actualmente sufre, puede aportar mucho a que nuestros estudiantes, graduados e investigadores hagan más y mejores preguntas.

Para comenzar a interpelar y para sembrar en el lector nuevas preguntas, el presente número de la revista *Ec* contiene, además de esta introducción, nueve artículos. En primer lugar, Miguel Alfredo se pregunta si estaría surgiendo un nuevo régimen de acumulación en la periferia a partir de los procesos de digitalización y que características asumiría este, incluyendo el rol del empleo y la respuesta de los actores sociales.

En segundo lugar, Ana Feldman, Walter Perelli Llamas y Mónica Rabenna abordan los aspectos más relevantes de un proyecto de investigación sobre el impacto de la crisis en las pymes del partido de Luján, provincia de Buenos Aires. Entre los hallazgos más relevantes encontrados en una etapa exploratoria, que se avocó a los sectores textil y lácteo, encuentran que las pymes de la zona implementan una serie de estrategias como la adaptación tecnológica, la diversificación de productos y mercados, la colaboración interempresarial y la modernización de la gestión, para enfrentar las crisis económicas y mejorar su competitividad.

A continuación, Carla Repetto analiza los desafíos de transformar conocimiento técnico y acompañamiento interdisciplinario en innovación sostenible con impacto económico sobre un proyecto concreto (una unidad productiva de la economía social). Forma parte de un proyecto en el que participaron la Universidad Autónoma de Entre Ríos, la Universidad Nacional de Entre Ríos y la Universidad Nacional de José C. Paz.

En cuarto término, Federico Marcó, Roberto Lattanzi, Viviana Moreno, Octavio Ortiz de Zárate y Gabriel Sosa buscaron caracterizar la realidad industrial heterogénea del noroeste del Conurbano Bonaerense, donde coexisten empresas de diversa escala de producción, grado de maduración y capacidades de innovación. A partir de trabajos previos sobre el tema, se avanzó en el mapeo del entramado productivo local, el relevamiento de sus demandas y necesidades, el replanteo de las formas de vínculo entre universidad y sector productivo.

Ana Velásquez y Erika Sevilla, en quinto lugar, analizan el ecosistema de billeteras virtuales en Argentina. Entre sus principales hallazgos, se destaca el crecimiento sostenido de estas plataformas gracias al

impulso tecnológico, las normativas del BCRA (interoperabilidad) y el contexto de la pandemia, que actuó como catalizador del uso digital. Las diferencias entre billeteras bancarias, *fintech* y bancarias estatales revelan una diversidad de enfoques con impactos diferenciados en términos de inclusión, accesibilidad y alcance territorial.

Seguido a esto, Luis Alonso García Meza examina, a partir de la experiencia de Honduras, cómo los sistemas tributarios regresivos, sostenidos por exoneraciones fiscales injustificadas, profundizan la desigualdad y debilitan el desarrollo económico inclusivo. Con un marco teórico kaleckiano, argumenta que un mayor ingreso estatal redistribuido hacia sectores con alta propensión al consumo puede estimular la demanda agregada y fomentar el crecimiento económico inclusivo.

En séptimo lugar, Soledad Vera y Jérica Mayor reflexionan sobre algunos programas clave para el desarrollo territorial de la provincia de Buenos Aires. A partir del análisis de tres programas implementados en los últimos años (Transformación Digital Bonaerense, Fondo de Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires y Proyectos Federales de Innovación), consideran que se han dado pasos relevantes para fomentar la innovación, fortalecer las capacidades productivas y reducir desigualdades, pero aún persisten brechas significativas que limitan el alcance de estas políticas.

El octavo artículo corresponde a Bruno Memmo, quien recorre la historia del pensamiento en ciencia y tecnología en nuestro país hasta la actualidad, incluyendo figuras como Jorge Sabato y Oscar Varsavsky. También detalla un caso de política científica orientada mediante la producción de conocimiento situado: la Unidad de Coronavirus en Argentina. Esta última se encargó de coordinar la investigación y el desarrollo de soluciones, fomentando la colaboración entre el sector académico y el productivo.

Por último, Patricia Obregón nos cuenta su experiencia haciendo trabajo de campo en la universidad, resaltando el acompañamiento que brinda la institución, lo que se traduce en ampliación de oportunidades tanto para los alumnos como para los diferentes miembros de la comunidad.

Régimen de acumulación, ciclo y sectores económicos

Debates sobre el rumbo económico
y su impacto en el empleo
en Argentina en el siglo XXI*



*Miguel Alfredo***

Resumen

El siguiente artículo busca contribuir al debate público sobre el modelo de desarrollo en Argentina a partir de la caracterización del régimen de acumulación y su ciclo económico local. Para ello se retoma como recorte temporal el periodo comprendido desde mediados del siglo XX y principios del XXI. Existen diversas corrientes y escuelas de pensamiento económico que formulan explicaciones en torno a la naturaleza, funcionamiento y devenir del capitalismo. Gran parte de la bibliografía sostiene que el desarrollo del capitalismo responde a condiciones inmanentes de carácter universal que se delimita por el equilibrio del mercado (visión neoclásica) o por las tendencias de las tasas de ganancia (visión marxista tradicional). En este artículo se parte del supuesto de que las dinámicas de desarrollo y particularidades históricas locales, regionales e internacionales requieren consideraciones específicas alrededor de los regímenes de acumulación y dinámica de la organización social del trabajo.

* El artículo recupera una serie de textos y corrientes teóricas. Los aportes resultan esenciales para la lectura propuesta. Las opiniones y falencias existentes en el artículo son de entera responsabilidad del autor del presente texto.

** Programa Estudios y Relaciones del Trabajo- FLACSO Argentina/CONICET/Tecnicatura Universitaria en Educación Profesional, UNPAZ. Contacto: malfredo@flacso.org.ar

Palabras clave: régimen de acumulación - ciclo - sectores - desarrollo - empleo - Argentina

Introducción

Argentina enfrenta, desde hace varios años, una situación económica y laboral compleja. Si bien las definiciones y perspectivas sobre esta situación encuentran muchas aristas, existe una regularidad en las lecturas sobre el carácter central que adquiere la dinámica del mercado interno a la hora de condicionar el desarrollo local y el mantenimiento de los niveles de empleo y consumo (Lindenboim, Rofman y Moreno, 1989). Al tiempo, los diversos vaivenes internacionales y las formas de inserción en el mercado mundial cuentan como una influencia externa propia (Pinazo, 2015). Este escenario revive el debate experto y de los actores sociales por los senderos apropiados para el crecimiento económico, el desarrollo local y la consecuente distribución del ingreso.

El devenir económico subraya cuestiones estructurales y tendencias históricas que no pueden obviarse. El sostenido constreñimiento económico local puede rastrear sus orígenes en la crisis económica global de 2008. A su vez, esta última requiere entenderse como un emergente de una dinámica que encuentra sus principios instaurados en la década de 1970 (Beinstein, 2016). Surge así, promediando el siglo XX, una nueva manera de incorporación en el ciclo económico del capital: la “valorización financiera” (Basualdo, 2006).

Los cambios introducidos en la década de 1970 en la lógica de acumulación y sus lineamientos económicos generaron un demoledor cimbronazo dentro de la dinámica de organización de las economías nacionales. Ello tuvo efectos tanto en los países periféricos como en las economías centrales. Los efectos se reflejaron en una profunda transformación de la lógica de acumulación, su devenir en las relaciones sociales y demandas en torno a los actores institucionales dentro de un escenario mundial cada vez más complejo y multilateral (Molinari, Patrucchi y Gasparini, 2022).

Las transformaciones tecno-productivas y el advenimiento de las finanzas como marco estructurante de la valorización y constante entrada en crisis del capital global llevan a considerar la particularidad de los fenómenos estudiados (Beinstein, 2012; Basualdo, 2017). Esta caracterización, si bien resulta pertinente, abre interrogantes al respecto sobre las especificidades que la misma adquiere. Entonces, ¿cómo manifestar el carácter periférico de los países y dar cuenta de la transformación y especificidad de estos en el mercado mundial bajo las transformaciones mencionadas? ¿Qué rol juegan los ciclos y sectores económicos en el desarrollo de los países? ¿Cuáles son las proyecciones en las dinámicas de acumulación y sus posibles impactos en el empleo?

Por tal motivo, y asumiendo la tesis de la valorización financiera pos década de 1970, en este artículo se busca comprender la dinámica de acumulación en Argentina y sus particularidades.¹ Como se

¹ Cabe introducir una aclaración: la denominación de los períodos es a modo ilustrativo y no contempla la totalidad que cada uno contiene alrededor del régimen de acumulación. Esta denominación no resulta en absoluto acabada ni exhaustiva siendo que los matices requieren toda una extensión propia. Resulta importante comprender que la síntesis se realiza a partir de esterilizaciones y a modo de auxilio para la reflexión

mencionó anteriormente, la situación económica de Argentina encuentra dos elementos con un alto grado de asociación: por un lado, la dinámica de desarrollo económico centrado en el mercado interno; y por el otro, la insuficiencia del mismo para afrontar las demandas de consumo y nivel de empleo (Miranda y Alfredo, 2020). Como andamiaje analítico se retoman los debates teóricos alrededor de la teoría de la regulación (en adelante TR) como fuente de caracterización y contrapunto nuclear de cara a la cuestión del régimen de acumulación, ciclo y sectores económicos (Boyer, 2015).

Para dar cuenta del objetivo del artículo el mismo se organiza de la siguiente manera: en un primer momento se presentan los lineamientos generales analíticos. En él se retoman los elementos conceptuales relacionados al régimen de acumulación, el ciclo económico y los sectores económicos. A continuación, se presenta una aproximación a las especificidades que dicha relación conceptual recupera en Argentina entre fines del siglo XX y principios del siglo XXI. Por último, se presentan interrogantes por las tendencias generales asumidas por las dinámicas de acumulación contemporáneas, el rol del empleo en las mismas y las respuestas de los actores sociales.

Régimen, ciclo y sector

La TR parte del supuesto de que los fenómenos se pueden explicar de manera endógena sin incorporar elementos *ad hoc*.² Con esta plataforma presupuestal, esta teoría busca dar cuenta del proceso de acumulación capitalista en niveles macro, inter y microeconómicos y sociales. Para ello, incorpora la variable temporal en movimiento a partir de la articulación de conceptos que presentan grados de autonomía entre sí.³

Dentro de esta corriente teórica un concepto central es el régimen de acumulación. El mismo puede definirse, de manera sucinta, como las proyecciones macroestructurales del orden económico y social cristalizado en las formas institucionales que adquiere el desenvolvimiento económico en un período determinado. Dentro de estas proyecciones resulta central el lugar que ocupa la reproducción de la fuerza de trabajo y cómo esta se vincula con el cambio técnico y la organización del trabajo. Ello se establece dentro de parámetros institucionales, lo cual constituye un modo de desarrollo⁴ (Amable, 1996; Juillard, 1996).

Las transformaciones propias de la lógica primaria del desarrollo capitalista –centralización y concentración del capital– marcan un rumbo constante al igual que la especificación y simplificación de

del período de interés. Sin embargo, esta delimitación otorga sustento analítico y permite diferenciar y ejercitar la reflexión del pensamiento local vinculado al modelo de desarrollo en Argentina.

2 Por ejemplo, la perspectiva neoclásica explica el desajuste del equilibrio del mercado por medio de los cambios tecnológicos.

3 La TR retoma y resignifica un conjunto de conceptos diversos. Un ejemplo de ello es el concepto de modo de producción, el cual refiere a la conjunción que articula dialécticamente la estructura económica (organización económica y fuerzas productivas) y las relaciones de producción e intercambio, que en última instancia son la base de la reproducción material de la sociedad (Neffa, 2008: 213).

4 Al conformarse como una articulación de carácter histórico, puede apreciarse cómo el cambio técnico y sus avances es fruto de las articulaciones entre los actores institucionales intervinientes, lo que deja en evidencia que el mismo no es un desprendimiento lógico de las bases técnicas del proceso de producción.

las tareas por parte de la fuerza de trabajo (Braverman, 1974). Como reflejo de un proceso histórico del sistema-mundo, el globo entero produce y reproduce una división internacional del trabajo que se replica en los marcos locales (Wallerstein, 2005). Esta división internacional del trabajo tradicionalmente constituye en proveedores de manufacturas a los países industriales del primer mundo occidental. Así, las denominadas economías del tercer mundo se insertan en el circuito internacional del comercio como proveedor de materias primas con su respectiva organización del mercado local y distribución del empleo al interior de cada país. Sin embargo, a mediados del siglo XX se transforman ciertas lógicas de funcionamiento de dicha división a partir de la (re)localización de diversos entramados productivos. Dichas transformaciones pusieron en debate esta forma organizativa, y se llegó a sugerir que el mundo se encontraba ante una nueva división internacional del trabajo (Fröbel, Heinrichs y Kreye, 1978).

La cuestión del sistema-mundo capitalista y la división internacional del trabajo da lugar a un amplio debate entre las corrientes teóricas del desarrollo económico. Autores como Gereffi (2001) sostienen que este escenario –como fenómeno histórico– representa un cambio cualitativo en la organización y proceso de valorización del capital. Por ejemplo, al sustituirse el sistema de integralidad vertical por la interconexión de empresas, la cuestión sustancial reside en el posicionamiento estratégico de las empresas centrales en el proceso de producción, distribución y generación de conocimiento y circulación de información. La comprensión de la nueva dinámica de las grandes industrias debe ser abordada desde las cadenas productivas. Para el caso, se consideran dos tipos de desenvolvimiento de las cadenas productivas: i) orientadas al productor (en donde sitúa a las grandes industrias tales como la automotriz) y; ii) orientadas al comprador (las cuales se definen por la producción de bienes de consumo típicamente asentadas en el tercer mundo) (Gereffi, 2001).

Los cambios generados en los procesos productivos y la integración de los sectores y regiones del mundo se vuelven significativos para reflexionar en torno al rol de las regulaciones nacionales en lo que se refiere a los aspectos económicos. En este sentido, la articulación entre lo local, regional y global requiere focalizar en la institucionalidad a la hora de analizar, en un período histórico, las variables de desarrollo. De este modo, es posible observar las condiciones de acumulación a partir del marco internacional y la especificidad nacional, donde los ciclos económicos y los actores sectoriales-institucionales cuentan con un rol importante (Saillard, 1996). A continuación, se introduce sintéticamente una caracterización del ciclo económico y los actores sectoriales-institucionales.

Como señalan Miranda y Alfredo (2020: 6) un ciclo económico refiere a un proceso de producción y circulación de bienes delimitados a un período determinado y un mercado acotado. De este modo, un ciclo económico encuentra diversas fases. Una fase de expansión que arroja niveles de producción y circulación en una relativa alza constante. En un periodo determinado, el ascenso en sus valores comienza una desaceleración y caída en sus términos a los valores originales. Esto se conoce como la fase de contracción del ciclo económico. Dentro del ciclo económico se privilegia la lectura del desenvolvimiento sectorial y los niveles de actividad económica y laboral en un plano analítico “intermedio”.

Con relación a lo mencionado con anterioridad, la noción del sector económico introduce la constitución, estructura e incluso la dinámica de la organización del trabajo. De este modo, uno de los puntos más conflictivos es el marco metodológico en el cual se vuelve analítica dicha propuesta. Así, Saillard se pregunta: “¿Entre qué términos son “intermedios” las realidades de los territorios, de las regiones y de los sectores?” (Saillard, 1996: 96). Para dar respuesta al interrogante se encuentran los siguientes elementos metodológicos necesarios: i) hacer explícito la unidad de análisis y dotarlo del carácter sociohistórico de su construcción; ii) dar cuenta de los marcos institucionales que posibilitan dicha unidad de análisis; iii) indagar el lugar que ocupa en el régimen de acumulación y su relación con las variables macroeconómicas (modo de desarrollo global y dinámica de la unidad de análisis); iv) apuntar los factores institucionales que habilitan a los cambios de ciclo para la unidad de análisis y el marco global.

En última instancia, la observación del sector busca dar cuenta de los mecanismos y relaciones de los procesos macroeconómicos. El estudio del sector en su carácter histórico requiere darse en el marco de los cambios en la dinámica laboral y los desempeños de los diversos ciclos económicos (Jimenez Barrera, 2014). Entre la bibliografía clásica local el foco sobre el ciclo económico se asocia a la inserción de los países en la división internacional del trabajo y la producción de bienes. El correlato de las consecuencias en lo que refiere a la balanza comercial y el empleo es uno de los puntos más visitados, en particular las estrategias de los sujetos y unidades económicas en relación con las diversas fases del ciclo (Salvia y Lindemboin, 2015).

En el siguiente apartado se presentan los cambios alrededor del ciclo económico, sus diversas fases y la articulación de este al interior de la dinámica adquirida por el modelo de desarrollo que se sucedió entre finales del siglo XX y principios del siglo XXI. La bibliografía local presenta un relativo consenso respecto a que el período iniciado en 1976 constituyó un hecho bisagra en el carácter del régimen de acumulación, centrándose este último en la valorización financiera (Lozano y Feletti, 1996).⁵ Con la clausura de la expansión de una posibilidad de profundización de la ISI (industrialización por sustitución de importaciones), la industria vio crecer aquellos sectores que se encontraban vinculados a la exportación y el mercado mundial (esencialmente alimentos y combustibles). Comprendiendo estos postulados, el periodo poscrisis de 2001 es señalado como una etapa de crecimiento económico en donde la participación industrial encuentra un marco propicio.

Modelo de desarrollo en Argentina

Basualdo (2006) sostiene que a partir de mediados de la década de 1950 el crecimiento económico de Argentina se basa en ciclos cortos de “acomodo” de los precios relativos. Para el caso, la expansión económica observada durante el periodo “desarrollista” se caracteriza por la injerencia de los capitales extranjeros, los cuales le dieron un nuevo impulso a la industrialización por sustitución de importaciones. Según esta tesis, en el período 1958-1974 el incremento del PBI se desenvuelve en dos sub-

5 Como ejes principales se muestran una contracción en la participación de la industria manufacturera, una regresión en la distribución del ingreso y una conformación del bloque hegemónico centrado en los grupos económicos locales, la oligarquía diversificada y el capital financiero internacional. De este modo, dicho período es denominado por diversos autores como revancha clasista y/o “revancha oligárquica”.

periodos: entre 1958-1963 la tasa de crecimiento se dio al 2,4% anual, y entre 1964-1974 la suma se dio al 5,1% anual.

Ante la evolución presentada la pregunta pertinente es en qué sector radicó dicho crecimiento. Para ello, Basualdo expone una comprensión analítica sobre los términos de organización de los sectores económicos beneficiados y su correlato en la estructura política. El autor sostiene que la incorporación de los organismos internacionales de crédito postula una ruptura y modificación de la política exterior y en la organización interna, con la eliminación de controles, retenciones y subsidios a los tipos de cambios y mercancías agrarias. De este modo, el desarrollismo impulsa la inversión directa extranjera (IDE) como medio para el aumento de la productividad y el nivel de empleo⁶ (Basualdo, 2006: 57).

Como expresión política del período el autor plantea que el plan de Krieger Vasena busca impulsar la consolidación del sector industrial bajo la capitanía del capital extranjero en articulación con la oligarquía diversificada (fundamentalmente en los servicios y construcción). En este marco, el congelamiento de los salarios y la devaluación de la moneda nacional expresa la búsqueda de traslado de recursos a los bloques en formación.⁷ No obstante, el ciclo de largo plazo redunda en la concentración y centralización en manos de los capitales extranjeros en detrimento del empresario local (Basualdo, 2006: 58).

Valorización financiera, convertibilidad y crisis (1976-2001)

Para diversos autores, la “valorización financiera” es una caracterización adecuada pero insuficiente para el período que se inicia con la dictadura cívico-militar de 1976. Esta denominación no logra manifestar el carácter periférico de los países ni da cuenta de la transformación que se da en la participación de, por ejemplo, Argentina en el mercado mundial. Para autores como Feliz (2011) los cambios se dan por la internacionalización del capital en la década de 1970 y la necesidad de ampliación de marcos de obtención de ganancias. Ambos aspectos son encarados por la dictadura militar, siguen en los ochenta y concluyen en los noventa con la consolidación de la nueva modalidad de desarrollo del capitalismo periférico. Tal es así que en los noventa la convertibilidad se constituye como un proceso de concentración y transnacionalización del gran capital.

El cambio en el rumbo del modelo de desarrollo encuentra en el fenómeno de la convertibilidad (Ley N° 23928) un elemento estructurante del ciclo económico y sus consecuencias. La Ley N° 23928 menciona la conversión y fijación en unidades de tipo de cambio de la moneda argentina al dólar estadounidense, la cual dentro del discurso oficial se establece como un mecanismo de contención del proceso inflacionario inmediato, otorgando así la estabilidad cambiaria necesaria para la actividad productiva.

6 En efecto, en este período es donde se asientan las bases de la industria automotriz, petroquímica y siderúrgica, es decir, la incorporación de nuevos capitales.

7 De manera conjunta la crisis del sector externo llevó a un nuevo ciclo de pugna en donde el aumento de la conflictividad social se plasmó en numerosas huelgas y episodios históricos (por ej., el Cordobazo) pone en cuestión la participación del salario en el ingreso nacional y el nivel de ocupación, entrando en tensión la constitución de las alianzas de poder.

En este esquema, el Banco Central de la República Argentina pasa a ser garante de la conversión y de la liquidez circulante. Dicha situación se extiende entre 1991 y 2002 y forma parte de un conjunto de cambios estructurales sucedidos que profundizan el proceso de endeudamiento y déficit fiscal en dólares en pos de la dinámica de valorización financiera y predominio dentro de determinados bienes importados en detrimento de la producción local. El modelo de regulación durante este período muestra tres elementos destacados en relación con la política cambiaria, el esquema productivo y la institucionalidad estatal y laboral. La política cambiaria encuentra en la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central (BCRA) y la conformación del Plan Bonex⁸ elementos fundantes en la búsqueda del incentivo al desbalance en la balanza comercial en desmedro de las exportaciones industriales, en cuyo caso la fuga de divisas instaura un modelo rentístico de acumulación (Boyer y Neffa, 2004; Cantamutto y Costantino, 2014).

Para la realización de dicho plan, el entramado productivo sufre un proceso de heterogeneidad intra e intersectorial que lleva a un mayor ingreso de capitales de origen extranjero, aunque con bajos niveles de inversión. Con este escenario, las bases políticas y fiscales que otorgan viabilidad al esquema de la convertibilidad se ubican en una reforma de la institucionalidad del Estado y el rol de la relación salarial. Por el lado de la institucionalidad estatal, la Ley de Reforma del Estado (Ley N° 23696/1989) y Ley de Emergencia Económica (Ley N° 23697/1989) dan el marco sobre el cual el proceso de privatización y desregulación de los activos del Estado se lleva a cabo. Por su parte, el giro desprotectorio sobre la relación salarial se plasma en los mecanismos de flexibilización laboral formales (dado por los llamados contratos basura o la Ley de Riesgo Laboral Ley N° 24557/1995) e informales (por medio del deterioro de las condiciones del mercado de trabajo a partir del aumento del desempleo, subempleo y caída del salario) (Beccaria, Filipetto y Mura, 2021).

La convertibilidad fija el tipo de cambio, lo cual constituye uno de los ejes centrales del programa económico durante la década de 1990. Esto delimita un panorama sumamente deficitario para las exportaciones de manufactura y un amplio beneficio para el sector servicios y las importadoras. El proceso de cambio estructural priorizó las ventajas comparativas agropecuarias tradicionales y aquellas vinculadas a la energía y en la expansión de los servicios. Ello implica en el plano de la producción un fuerte shock con la introducción de nuevas tecnologías y retracción de los marcos protectores de las relaciones del trabajo, llevando a golpear a las PyMES de manera considerable. Tanto inter como intrarramas la concentración y centralización de capitales llevó a una reestructuración del entramado industrial que, sumado a la cada vez más aguda transnacionalización, derivó a finales de la década en una recesión de la industria y una caída del nivel del empleo y del salario real (Bugna y Porta, 2008).

Pese a las diferentes caracterizaciones analíticas, es posible identificar un consenso respecto a que el año 2002 implica el punto neurálgico de la crisis económica-social, siendo ello base para el cambio en el correlato de fuerzas políticas. Así, la salida de la convertibilidad se constituyó en un suceso estructurante generalizado (Challú, 2004).

8 El cual consiste en el traspaso de plazos fijos a títulos de deuda pública externa.

Según Molinari y Gasparini (2024)⁹, con el quiebre de la convertibilidad y modificaciones estructurales se abre un nuevo panorama que incentiva al sector productivo a incorporar mano de obra intensiva. Al tiempo, dicha dinámica dio el marco para proponer la Ley de Emergencia Económica N° 25561. Esta impulsa un conjunto de medidas entre las que se destacan la devaluación y reconversión a la moneda nacional de las tarifas de servicios públicos y los ahorros, la aplicación de retenciones al sector agroexportador, la implementación masiva de políticas sociales (Plan Jefes y Jefas de Hogar).

Período 2003-2015: cambio en el ciclo y debates por el desarrollo

El cambio en la fase del ciclo económico y político iniciado en 2003 presenta una serie de medidas que marcaron el desarrollo primario del mismo. Azpiazu y Schorr (2010) sostienen que las principales características de la evolución de la industria manufacturera de la Argentina en la posconvertibilidad pueden rastrearse desde la reestructuración económica implantada durante la dictadura cívico-militar de 1976. La composición sectorial de la manufactura y el mercado laboral –fuertemente condicionada por las consecuencias de la convertibilidad– vieron crecer sus valores de producción y empleo, siendo la capacidad ociosa recuperada la gran medida de ello.¹⁰ En este sentido, la trayectoria de la industria en el período se ve caracterizado por una recomposición de la productividad media y el aumento del nivel de empleo registrado (Bugna y Porta, 2008).

A los fines propios de la argumentación, extendido hasta 2006, la búsqueda de recuperar mercado interno lleva a que las decisiones políticas se orienten a la diferenciación de los tipos de cambios según la capacidad de los sectores y a impulsar la demanda interna. Para caracterizar al nuevo patrón de crecimiento, CENDA (2010) contempla tres factores locales: a) una política cambiaria que se mantiene pese a las presiones por una depreciación de la moneda nacional; b) los efectos de la crisis del 2001 dejan como resultado una capacidad productiva ociosa y una tasa de interés negativa que favorece la inversión productiva; y c) los impuestos al comercio exterior (retenciones) contienen los precios internos. Estos factores desencadenan un proceso de reindustrialización sustitutiva que tiene como punto de llegada de esos productos el mercado interno.

El período muestra mejoras en los valores industriales, la recomposición de la relación asalariada y el salario real. Pese a ello, el sector manufacturero no se constituyó como el único motor del crecimiento del PBI, sino que más bien gran parte de esto se encuentra en la dinámica que adquieren sectores

9 Al respecto: “La reestructuración del sistema bancario y financiero implicó así diferentes medidas. En un inicio (fines de 2001 a junio 2002) más caóticas (devaluación, corralito, “corralón”, pesificación asimétrica, etc.) para luego (segundo semestre 2002 y todo 2003) entrar en una etapa de saneamiento más definitivo, que incluyó restricciones a los movimientos de capitales, altas tasas de interés, menor incertidumbre y, en consecuencia, una –primero incipiente y luego sustancial– recuperación de los depósitos y también del crédito al sector privado. Dicha recuperación progresiva de los depósitos fue uno de los determinantes de la liberación de aquellos atrapados en el corralito, pasando a libre disponibilidad todas las cuentas a la vista en diciembre de 2002. Asimismo, se pudo destinar la expansión de la base monetaria a recomponer reservas” (Molinari y Gasparini, 2024: 282).

10 La reconstitución del Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil se da en un marco de la revitalización de las negociaciones colectivas.

como la construcción y los servicios (telecomunicaciones, transporte, entre otros). En este sentido, la herencia de la estructura sectorial originada durante la dictadura militar de 1976 –y consolidada durante la convertibilidad– se conforma en los productos de la agroindustria y en determinadas actividades manufactureras (química, automotriz, telecomunicaciones). Así, la consolidación del perfil sectorial industrial en Argentina se asienta en las actividades de la agroindustria de exportación, la automotriz y la producción de bienes de insumo interno (cemento, siderúrgica, entre otras). En este sentido, el insuficiente cambio en la especialización productiva y la dependencia de las divisas para el desarrollo de las industrias locales han llevado a un truncado desarrollo económico durante los gobiernos de 2003 a 2015 (Schorr y Wainer, 2014).

La dinámica laboral posconvertibilidad se presenta con un panorama de crecimiento del empleo. Sin embargo, luego de tres décadas de aumento del desempleo y pérdida de la calidad de la relación laboral, el panorama del empleo desde 2003 se muestra con una gama de grises. Si bien la expansión industrial significa una plataforma relevante en las mejoras de los indicadores, la persistencia del trabajo no registrado implicó las limitaciones de la capacidad de la integración de una porción considerable de la fuerza de trabajo tanto por la relación laboral como por medio del salario (Miranda y Alfredo, 2020).

Periodo 2015-2019: ajuste estructural y transferencia a los sectores concentrados

La gestión estatal del período 2015-2019 se presenta como una alianza política. Si bien es complejo afirmar un cambio rotundo en el régimen de acumulación entre la gestión saliente y la entrante, cabe afirmar una serie de diferencias sustanciales.¹¹ Entre los elementos básicos cabe destacar la toma de deuda pública, la habilitación de remisión de utilidades al exterior por parte de las grandes empresas y la fuga de capitales, el detrimento de la producción local ante el avance de las importaciones y los regresivos presupuestos públicos. Al tiempo, la devaluación de la moneda nacional resulta un meollo elemental para la expansión de la lógica de valorización en base a la especulación financiera, lo cual permite caracterizar el programa económico ingresante¹² (Cantamutto y Schorr, 2017).

Bajo este período se implanta un programa económico de fuerte ajuste, endeudamiento y regresión en la redistribución del ingreso y en el nivel de empleo. La delimitación histórica en la estructura productiva generada con la dictadura cívico-militar de 1976 se revitaliza en favor de la especulación

11 En el plano de la organización de la estructura estatal se redefine el organigrama y jerarquiza las posiciones del “mercado”; un ejemplo de ello es la reasignación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social bajo la órbita del Ministerio de Producción. La desregulación de las tarifas de servicios públicos junto al impulso devaluatorio conllevó a un acelerado crecimiento del ritmo inflacionario, en una caída del salario real (CIFRA, 2016).

12 Wainer (2017) sostiene esta hipótesis de doble finalidad del programa económico. Sustenta dicha hipótesis en el traslado de las tomas de decisiones de los precios casi exclusivamente en los vaivenes del mercado mundial. Por un lado, la liberación de los controles de intercambio de bienes y modificación en el tipo de cambio. En paralelo, el desentendimiento del Estado de la administración del comercio exterior conlleva a que las actividades de las productoras locales no encuentren marcos de protección ante las fluctuaciones de los precios internacionales.

financiera y los capitales extranjeros en desmedro de la industria manufacturera. La caída del empleo, la pérdida de capacidad de compra del salario y la consecuente disminución del nivel de consumo de bienes básicos, el proceso inflacionario, el cierre de comercios e industrias y la paralización de la obra pública reflejaron el shock económico y el aumento de la conflictividad social (Manzanelli, González y Basualdo, 2017).

El periodo se presenta como una bisagra recesiva y de contracción para los sectores de mano de obra intensiva (por ej., construcción e industria). Sin embargo, cabe destacar que el detrimento económico también impactó en las economías regionales en donde la alta influencia en la caída del consumo, la apertura de las importaciones y el tipo de cambio desfavorable ven generar una concentración y primarización de las exportaciones (Cantamutto y Schorr, 2017). De este modo, el programa económico presenta tanto una redistribución regresiva de los ingresos en el sector del trabajo y, a su vez, una reconfiguración de las relaciones de fuerza intrafracciones del capital.

Pandemia y pospandemia. ¿Transformaciones en el régimen de acumulación?

El cambio de gestión gubernamental iniciado en 2019 se ve marcado por los limitantes de la recesión económica y sus consecuencias inmediatas en el mercado de trabajo. En paralelo, la irrupción de la pandemia COVID-19 implicó una serie de desafíos que tensionaron aún más al entramado productivo y laboral. La expansión de la pandemia puso en evidencia la debilidad del sector del trabajo para el cual, si bien se destinaron diversas medidas de conservación del empleo y las condiciones laborales, las mismas presentaron niveles de captación segmentados (OIT, 2024). El freno en la actividad económica general tuvo su correlato en la pérdida de ingresos y caída en la capacidad de consumo de bienes y servicios elementales por parte de los sectores populares y medios (Beccaria y Maurizio, 2020). Pese a las diversas medidas gubernamentales, las consecuencias sociales del párate económico pandémico se acoplaron a las falencias estructurales arraigadas en el entramado productivo local, dejando en evidencia un aumento de la vulnerabilidad social (Kennedy, 2020). Este escenario dio lugar a un proceso que aglutino un malestar social basado en el aumento de la desigualdad y que devino en una exacerbación de la polarización social y política (Miranda, Merino y Alfredo, 2025).

En este periodo existen dos grandes elementos que resulta necesario considerar para comprender las dinámicas desenvueltas. Por un lado, el creciente protagonismo que adquieren las actividades asociadas a la economía digital. En otro lugar, aunque fuertemente vinculado, la expansión de un nuevo tipo de informalidad laboral. Si bien la dinámica de la cuestión de la valorización financiera presenta elementos gravitacionales que estructuran el entramado social, la incorporación de la digitalización de las actividades económicas y laborales avanza en un cambio de orden cualitativo que requiere ser observado.

La digitalización como un elemento socioproductivo es un fenómeno que, si bien no resulta ser una novedad, desata una transformación profunda dentro del nuevo milenio (Perez Sainz, 2024). La

irrupción de un capitalismo digital atraviesa a los diversos sectores económicos (manufactura, finanzas, servicios) y establece dinámicas productivas y sociales centradas en el rol cotidiano que asumen las empresas tecnológicas (Srnicsek, 2019; Jiménez González y Rendueles Menéndez de Llano, 2020). En el plano laboral, la creciente demanda urbana de provisión de bienes y servicios no durables mediados por plataformas digitales y empresas tecnológicas provoca la emergencia de empleos y ocupaciones (Bensusán Areous y Florez Vaquiro, 2020). El perfil demográfico de la población ocupada en estos empleos emergentes se encuentra asociado a personas jóvenes, con diversos niveles de instrucción, y con niveles de cobertura de la seguridad social disminuidos (Berg et al., 2019).

En el caso argentino, la evolución pospandémica de la situación económica y laboral encuentra en la dinámica digital un factor explicativo significativo. Como señalan Miranda y Alfredo (2022), los cambios en las fases de los ciclos económicos y las definiciones políticas en torno a la institucionalidad de la cobertura social tienen un impacto directo en el nivel del empleo. Al tiempo, si dicha articulación se incorpora a la evolución de los diversos perfiles demográficos (por ej., las juventudes), se observa cómo estas dinámicas resultan sensibles a las modificaciones coyunturales. Para el caso, pasada las restricciones de la emergencia epidemiológica, las posibilidades de oportunidades laborales se vieron fuertemente condicionadas siendo el empleo “plataformizado” una de las opciones de más rápido crecimiento y acceso (Tolosa, 2020).

El rápido crecimiento del formato digital de la producción, comercialización y distribución de productos establece un modelo de unidades económicas en donde la incorporación de la tecnología se orienta tanto a la provisión de la demanda como a la reconfiguración del sector del trabajo (Baudino, 2019). La propuesta de integración intermediada por mecanismos de subcontratación por medio de plataformas digitales conforma un núcleo de unidades económicas que habilitan la circulación de bienes y servicios de manera on-line. Esta nueva lógica, si bien se conforma como un universo de unidades económicas heterogéneas, se estructura en torno a las empresas tecnológicas que brindan las plataformas digitales y pugnan entre sí por apropiarse de porciones de mercado (STEySS, 2024).

La particularidad del tiempo histórico contemporáneo presenta un modelo de empleo y sujeto despojado de toda solidaridad orgánica con su empleador y su colectivo de trabajo en un entorno digital, dando lugar a una “nueva informalidad”. Estos empleos mediados por las plataformas digitales desafían los marcos regulatorios locales y analíticos tradicionales respecto a la figura de la informalidad laboral urbana clásica.

La cuestión de la informalidad cuenta con un amplio desarrollo conceptual en América Latina desde mediados de 1980, con una profundización particular en Argentina durante la década de 1990. Con el nuevo milenio, la existencia de un tipo de organización de la economía que comprende una dinámica de articulación de unidades, relaciones y sujetos que tensionan los marcos regulatorios avivó la necesidad de una renovación conceptual. Surge así la noción de economía informal (OIT, 2015). Acoplado a ello se dio la incorporación del concepto de empleo informal, en donde se hace un traspaso de la observación del sector productivo a los puestos de trabajo. De este modo, el mismo pasa a ser definido como aquellos empleos insertos en puestos de trabajo que no cumplen de manera total y/o

parcialmente con la legislación laboral y la seguridad social. A su vez, además de nuclear a las formas de informalidad más típicas, se compone de ciertos tipos de empleo considerados tradicionalmente como “formales”, tales como los servicios de transporte urbano de pasajeros (Alfredo y Curra, 2025).

El concepto de nueva informalidad viene a dar cuenta de los grandes impactos que el cambio tecnológico está teniendo en los entramados productivos y los mercados de trabajo. Para el caso latinoamericano, la destrucción de puestos de trabajo en sectores tradicionales de mano de obra intensiva, junto con la creación de oportunidades laborales precarias en el seno de sectores económicos emergentes, representan un desafío para la construcción de la meta de trabajo decente. Como caso testigo cabe señalar al sector de servicios. En este sector, que agrupa una inmensa diversidad de ocupaciones, empleos y actividades, la digitalización de tareas y la mediación de plataformas digitales incorporan nuevas problemáticas a los ya endeble niveles de protección laboral y registro en la seguridad social de sus trabajadores. El fenómeno de la intermediación, para nada novedosa en las relaciones laborales latinoamericanas, ubica en la gestión algorítmica una forma de vinculación global de sus mercados digitales en cuya dinámica se articulan formas de empleo y procesos de acumulación económica que tensionan los marcos normativos locales (Abramo, 2021).

Comentarios finales

La renovación de propuestas que den cuenta de las “viejas” y “nuevas” problemáticas productivo-laborales requiere de una revisión por el rumbo económico y su impacto en el empleo en el siglo XXI a partir del rol de la digitalización y el capitalismo digital. Las condiciones periféricas y centradas en los sectores de extracción de recursos naturales no renovables otorgan a la estructura productiva de la región un sesgo laboral para sus poblaciones dentro de sectores de escasa generación de valor. Al tiempo, los avances del cambio tecnológico propios de las economías de plataformas y la organización algorítmica del trabajo introducen mayor complejidad al involucrar grandes corporaciones de servicios al proceso de acumulación.

Los debates por la cuestión entre lo “formal” e “informal” y la propuesta del “fin del trabajo” y el “solucionismo tecnológico” generan espacios propicios para la diseminación, dentro del debate público, de una “cultura de la contratación precaria” que afecta principalmente a las juventudes (Miranda, Merino y Alfredo, 2025). En este escenario, cabe interrogarse: ¿nos encontramos ante un nuevo régimen de acumulación que emerge de los procesos de digitalización? En caso de ser así, ¿qué características asume? ¿Qué rol cumplen los ciclos económicos bajo este esquema emergente? ¿Cuáles son y cómo articulan entre sí los actores institucionales-sectoriales que motorizan y aglutina las demandas y desafíos de este régimen de acumulación basado en la digitalización? Estas preguntas, lejos de tener fórmulas cerradas para ofrecer ante las inquietudes del rumbo económico y su impacto en el empleo en el siglo XXI, buscan abrir el debate por los caminos a emprender de cara a la construcción de un crecimiento económico que permitan el desarrollo comunitario y la realización individual.

Referencias bibliográficas

- Abramo, L. (2021). Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina. LC/TS.2021/137. Serie Políticas Sociales, CEPAL, Santiago de Chile.
- Alfredo, M. y Miranda, A. (2021). Temporalidades, coyunturas y evolución de la inserción ocupacional entre las juventudes populares. En M. Arancibia, F. Carcar, C. Fainstein y A. Miranda (comps.), *Sobre esquinas y puentes. Juventudes urbanas, pobreza persistente y estrategias productivas comunitarias* (pp. 1-119). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO.
- Alfredo, M. y Curra, S. (2025). *Transiciones laborales juveniles, informalidad y precariedad laboral. ¿Un vínculo persistente e inevitable?* [ponencia]. 17° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET). Buenos Aires.
- Amable, B. (1996). La teoría de la regulación y el cambio técnico, cap. 23. En R. Boyer y Y. Saillard (eds.), *La Teoría de la Regulación. Estado de los conocimientos*. Volumen II. Buenos Aires: CBC, UBA.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (abril-junio de 2010). La industria argentina en la posconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo, Problemas del desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía*, 41(161).
- Basualdo, E. (2006). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas. De la sustitución de importaciones a la valorización financiera. En E. Basualdo y E. Arceo (cpmps.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Basualdo, E. (coord.) (2017). *Endeudar y fugarse. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Baudino, M. (2019). *El cambio tecnológico en el comercio minorista: implicancias para el modelo de negocio y las relaciones laborales desde la mirada de los trabajadores y trabajadoras*. [Tesis de Maestría en Estudios y Relaciones del Trabajo]. Buenos Aires: FLACSO.
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2020). Los impactos inmediatos de la pandemia: cuando la diferencia es entre quienes continúan percibiendo ingresos y quienes lo perdieron. *Alquimias Económicas* (blog). Recuperado de <https://alquimiaseconomicas.com>
- Beccaria, L.; Filipetto, S. y Mura, N. (2021). Revisitando un viejo tema: informalidad y ciclo económico. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, (22), 9-45.
- Beinstein, J. (agosto de 2012). Crisis económica y dislocación geopolítica global. Ironías de la decadencia. *Mercedo*, Buenos Aires.
- Beinstein, J. (7 de julio de 2016). El capitalismo global a la deriva. Alertas rojas: señales de implosión en la economía global. *ALAI América Latina en Movimiento*. Recuperado de <https://www.alainet.org/es/articulo/178662>
- Bensusán Areous, G. y Florez Vaquiro, N. (2020). Cambio tecnológico, mercado de trabajo y ocupaciones emergentes en México, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/119). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Berg, J.; Furrer, M.; Harmon, E.; Rani, U. y Silberman, M. (2019). Las plataformas digitales y el futuro del trabajo. Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital. Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT.
- Boyer, R. y Neffa, J. (2004). La crisis argentina (1976-2001): lecturas institucionalistas y regulacionistas. En R. Boyer y J. Neffa (comps.), *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*. Buenos Aires: Ceil– Piette-CONICET/ Miño y Dávila.
- Boyer, R. (2015). Crecimiento, empleo y equidad: el nuevo papel del Estado. En A. Bárcena y A. Prado, A. (eds.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Braverman, H. (1974). *El capital monopolista*. México: Editorial Nuestro Tiempo.
- Bugna, C. y Porta, F. (1 de enero/15 de febrero de 2008). El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructura. *Realidad Económica*, 233.
- Cantamutto, F. y Costantino, A. (2014). Modos de desarrollo: conceptualización y aplicación al caso argentino, *Mundo Siglo XXI, Revista del CIECAS-IPN*, XI(39), 15-34.
- Cantamutto, F. y Schorr, M. (mayo de 2017). El modelo de Cambiemos: rumbo claro, límites crecientes. *Le Monde Diplomatique*, 215, 6-7.
- Centro de Estudios para el Desarrollo argentino CENDA (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*. Buenos Aires: CENDA-Cara o Ceca.
- Challú, P. (2004). *Elecciones y economía: las propuestas económicas de los partidos políticos, en Argentina: crisis, instituciones y crecimiento*. Conferencias FIEL 2003, 40 aniversario, TOMO I, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Feliz, M. (2011). ¿Neo-desarrollismo: más allá del neoliberalismo? Desarrollo y crisis capitalista en Argentina desde los 90. *Revista Theomai*, (23).
- Fröbel, F.; Heinrichs, J. y Kreye, O. (1978). La nueva división internacional del trabajo. Sus orígenes, sus manifestaciones, sus consecuencias. *Comercio Exterior*, 28(7), 831-836.
- Gereffi, G. (2001). Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. Problemas del Desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía*, 32(125).
- Lindenboim, J.; Rofman, A. B. y Moreno, G. (1989). *La microempresa en una estrategia de crecimiento*. Buenos Aires: Ediciones CEUR.
- Lozano, C. y Feletti, R. (1996). Convertibilidad y desempleo: crisis ocupacional en la Argentina. Diagnóstico de situación, análisis de las medidas oficiales, alternativas. Series Cuaderno 37. Asociación de Trabajadores del Estado, Instituto de Estudios sobre Estado y Participación, Buenos Aires.
- Jimenez Barrera, Y. (enero-junio de 2014). Los ciclos económicos largos y su dialéctica con el desenvolvimiento capitalista. *Economía y Desarrollo*, 151(o), 44-55.

- Jiménez González, A. y Rendueles Menéndez de Llano, C. (2020). Capitalismo digital: fragilidad social, explotación y solucionismo tecnológico. *Teknokultura. Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales*, 17(2), 95-101.
- Juillard, M. (1996). Regímenes de acumulación (cap. 22). En R. Boyer e Y. Saillard (coords.), *Teoría de la Regulación. Estado de los conocimientos*. Volumen II.
- Kennedy, D. (diciembre de 2020). Algunas reflexiones en torno a las perspectivas generales del mercado de trabajo argentino pospandemia. *Voces en el Fénix*, (82).
- Manzanelli, P.; González, M. y Basualdo, E. (2017). La primera etapa del gobierno de Cambiemos. El endeudamiento externo, la fuga de capitales y la crisis económica y social. En E. Basualdo (coord.), *Endeudar y fugir. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Miranda, A. y Alfredo, M. (2020). El trabajo en la trama automotriz argentina: un estudio sobre la segmentación y evolución del empleo a lo largo de una década. *Cuestiones de Sociología*, (23).
- Miranda, A.; Merino, R. y Alfredo, M. (2025). Persistent Informality and Labor Precarity in Youth Transitions to the Labor Market in Latin America, *Handbook of Global Youth Studies* (en prensa).
- Molinari, A.; Patrucchi, M. y Gasparini, C. (2022). La irrupción del COVID-19 y la respuesta para América Latina y el Caribe de los organismos multilaterales. En E. Vivares (coord.), *Desafíos y dilemas de financiar el desarrollo en Sudamérica*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.
- Molinari, A. Gasparini, C. (2024) El Banco de la Nación Argentina en la posconvertibilidad (2002-2022); Banco de la Nación Argentina; 2024, en Regalsky, A. & Rougier, M. (Coords.): 1891-2022. Historia del Banco de la Nación Argentina y su papel en la promoción del desarrollo, Editorial: Banco de la Nación Argentina.
- Neffa, C. (2008). “Empleo informal, trabajo no registrado y trabajo precario. Dimensiones teóricas y conceptuales”. En Neffa J. C. (Ed.). *La informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE-CONICET.
- OIT (2015). *Global Employment Trends for Youth 2015: Scaling up investments in decent jobs for youth*. International Labour Office – Geneva: ILO.
- OIT (agosto de 2024). *Global Employment Trends for Youth 2024. The Americas*.
- Pérez Sáinz, J. (2024). *Digitalización y nuevas desigualdades: evidencias e interrogantes para América Latina*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Pinazo, G. (2015). *El desarrollismo argentino. Una mirada crítica desde la industria automotriz*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Saillard, Y. (1996). Globalización, localización y especialización sectorial ¿Qué sucede con las regulaciones nacionales?, cap. 28. En Boyer, R. y Saillard, Y. (coords.), *Teoría de la Regulación. Estado de los conocimientos*. Volumen II.
- Salvia, A. y Lindenboim, J. (2015). *Hora de Balance. Proceso de Acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002-2014*. Buenos Aires: EUDEBA.

Schorr, M. y Wainer, A. (octubre de 2014). La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa. *Realidad Económica*, (286), 137-174.

Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2024). Principales resultados del módulo de plataformas y comercio electrónico de la Encuesta de Indicadores Laborales, Versión 1. Enero 2024.

Srnicek, N. (2019). *Capitalismo de plataformas*. Buenos Aires: Caja Negra.

Tolosa, D. (2020). Pandemia, jóvenes y precarización laboral. *Revista Argentina de Estudios de Juventud*, (14), e051-e051.

Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Resiliencia y estrategias de supervivencia de pymes en Luján

Un estudio en los sectores textil y lácteo



*Ana Nora Feldman**, *Walter Damián Perelli Llamas***
y *Mónica Cecilia Rabenna****

Resumen

Este artículo académico tiene su origen a partir de un proyecto de investigación llevado a cabo en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján (UNLu), cuyos ejes se sustentan en la combinación entre la actitud emprendedora y las continuas crisis sobre la vida económica y social en nuestro país, que impactan directamente no solo a las grandes empresas, sino particularmente en las pymes. La investigación se centra en dos de los sectores con alta relevancia en el área donde realiza sus funciones la universidad, las industrias textiles y lácteas.

La UNLu, situada en el área urbana de Luján, opera en una zona de influencia que alberga diversos polos productivos. En este contexto, las pymes se erigen como un motor fundamental, no solo por ser intensivas generadoras de empleo, sino también por su contribución sustancial al dinamismo económico y productivo de la región.

* Doctora en Ciencias Económicas (UNLAM). Magíster en Metodología de la Investigación Social (UNIBO y UNTREF) y con doble titulación de Socióloga y Estadística (Universidad de Roma 1). Profesora asociada ordinaria (UNLu) y profesora titular ordinaria (UNAJ). Investigadora.

** Magíster en Gestión Empresarial y licenciado en Administración (UNLu). Docente de la División Información Contable Departamento de Ciencias Sociales UNLu.

*** Magíster en Gestión Empresarial y licenciado en Administración (UNLu). Docente de la División Información Contable Departamento de Ciencias Sociales UNLu.

Dada la fragilidad del contexto y el escaso conocimiento de estrategias empresariales de supervivencia, se ha optado por utilizar en la investigación el enfoque exploratorio y se empleó una metodología cualitativa.

Como objetivo general se persiguió identificar a) las dimensiones y variables intervinientes, así como b) las acciones realizadas por las pymes para afrontar y superar una crisis micro y macroeconómica, de dimensiones significativas, que ha llevado a una gran cantidad de empresas a su cierre, quiebra o declaración de situación de crisis.

En el presente artículo abordaremos entonces algunos de los aspectos más relevantes del proyecto de investigación “Impacto de la crisis en las pymes del partido de Luján, provincia de Buenos Aires. Estudio exploratorio en el sector textil y lácteo (IMPYME)”.

Entre los hallazgos más relevantes encontrados, se evidencia que las pymes en Luján implementan una serie de estrategias como la adaptación tecnológica, la diversificación de productos y mercados, la colaboración interempresarial y la modernización de la gestión, para enfrentar las crisis económicas y mejorar su competitividad.

Palabras clave: pymes - crisis - gestión - productividad

Desarrollo

Este artículo académico se centra en el impacto de la crisis económica en las pymes del partido de Luján, con un enfoque particular en los sectores textil y lácteo. A través de un estudio exploratorio de tipo cualitativo, buscábamos comprender las estrategias de supervivencia que han implementado los empresarios para enfrentar un contexto macro y microeconómico adverso. El análisis se basa en la idea de que las pymes son un motor económico y social fundamental para la región, y que su capacidad de adaptación es crucial para el desarrollo local.

Es importante resaltar que el desarrollo de las pymes es crucial para el crecimiento económico y el bienestar social en Luján. Diversas iniciativas, como el Observatorio PyMES Regional y el proyecto OTEC-PyME, buscan generar información para apoyar la toma de decisiones y fortalecer este sector.

Las entrevistas realizadas revelan un sistema productivo nacional con fortalezas en la diversificación, pero con debilidades como la inestabilidad económica y la falta de inversión. A nivel local, Luján se destaca por su posición geográfica y diversidad productiva, aunque enfrenta desafíos como la dependencia del Estado y la necesidad de modernización.

Los sectores textil y lácteo, pilares de la economía local, muestran fortalezas como la tradición y la capacidad de adaptación, pero también vulnerabilidades ante los cambios del mercado y la competencia. La relación con instituciones como la Universidad Nacional de Luján y el municipio es fundamental

para el desarrollo de las pymes, aunque existen áreas de mejora en la articulación y la continuidad de las políticas.

Las pymes son actores dinámicos de la economía, con un impacto significativo en la generación de empleo y el desarrollo socioeconómico de los territorios. En el contexto local, estudios previos, como los realizados por el Observatorio PyME Regional del Noreste de la Provincia de Buenos Aires, han destacado su relevancia en el tejido productivo de Luján. Sin embargo, a pesar de su importancia, la investigación sobre este sector a nivel local es escasa, debido a la dificultad para acceder a datos actualizados y a la naturaleza informal de muchas de estas empresas.

El proyecto se enmarca en un escenario de crisis económica con una caída sostenida en la actividad y la producción industrial. Datos del INDEC para el año 2019 muestran una contracción significativa en sectores clave para Luján, como el textil, el de productos de metal y el de alimentos. Esta situación ha provocado una alta mortandad de pymes, lo que subraya la necesidad de investigar las estrategias de supervivencia.

Características de los sectores de interés

Se ha optado por un estudio de caso que se centra en los sectores textil y lácteo de Luján debido a sus características distintivas. El sector textil es un motor de producción tradicional, caracterizado por el uso intensivo de mano de obra y una alta dependencia del consumo interno. Por otro lado, el sector lácteo, a pesar de enfrentar una crisis similar, presenta oportunidades de crecimiento y diversificación de mercado que exigen mejoras tecnológicas y en los procesos de producción. La Universidad Nacional de Luján, a través del CIDETA, tiene un rol clave en el apoyo a este último sector.

El estudio adoptó un enfoque cualitativo y exploratorio para profundizar en las experiencias y decisiones de los empresarios. La elección de este método se justificó en la necesidad de captar la dimensión subjetiva y las múltiples variables que influyen en las estrategias de supervivencia, algo que sería difícil haber abordado con herramientas cuantitativas. El diseño fue flexible, lo cual permitió la redefinición de conceptos y categorías a medida que se desarrollaba el trabajo de campo.

La técnica principal de recolección de datos fueron las entrevistas en profundidad con dueños de pymes y representantes clave de los sectores textil y lácteo. Esta técnica nos permitió obtener relatos detallados sobre las experiencias de gestión, las decisiones tomadas y las percepciones sobre la crisis. La interacción directa con los empresarios facilitó la exploración de temas complejos y la construcción de un vínculo de confianza que garantice la autenticidad de la información.

Se utilizó una muestra razonada para seleccionar a los entrevistados, asegurando que representen la heterogeneidad de los dos sectores. En el caso del sector textil, se buscó incluir a empresas de diferentes eslabones de la cadena de valor. Para el sector lácteo, se priorizó aquellas empresas que buscan mejoras tecnológicas. La cantidad de entrevistas no se fijó de antemano, ya que se realizaron indagaciones preliminares para afinar el diseño de la muestra a medida que se iba desarrollando el trabajo de campo.

Dentro de los resultados de esta investigación, se estiman los siguientes logros:

- Identificar las estrategias, aciertos y errores que las pymes han implementado para sobrevivir a la crisis.
- Crear un mapa conceptual de las dimensiones y variables clave en la toma de decisiones empresariales durante un contexto adverso.
- Analizar las expectativas y necesidades de los empresarios con respecto a la recuperación económica.

Generar información específica para cada sector:

- Textil: detallar cambios como la reducción de personal, la baja de maquinaria y la venta de activos.
- Lácteo: identificar las necesidades de innovación y las oportunidades de asistencia tecnológica desde la UNLu.

Estimamos que los hallazgos de este estudio exploratorio serán útiles para profundizar en futuras investigaciones y para el diseño de políticas públicas, herramientas o nuevas estrategias y acciones de extensión universitaria que fortalezcan a las pymes de Luján y posiblemente sirvan de insumo para otros partidos de la Argentina.

Conclusiones

La resiliencia pyme en Luján y el rol del ecosistema institucional

Los hallazgos de esta investigación confirman el rol vital de las pymes como motor de desarrollo local en Luján, a pesar de operar en un contexto de inestabilidad macroeconómica y con una matriz productiva nacional dependiente. El estudio revela que la resiliencia de estas empresas no es pasiva, sino que se construye activamente a través de un conjunto de estrategias que se manifiestan de manera diferenciada en sectores clave como el textil y el lácteo.

Estrategias de supervivencia y oportunidades de crecimiento

Las empresas en Luján demuestran una notable capacidad de adaptación ante las crisis. Las entrevistas revelan que las estrategias más recurrentes para su sostenibilidad incluyen la diversificación de productos, la modernización de la gestión y una creciente inclinación hacia la colaboración interempresarial. Esta última es especialmente prometedora, evidenciando un cambio cultural que se aleja del individualismo tradicional. En el sector lácteo, por ejemplo, la creación de redes como APyMEL facilita la diferenciación de productos y la búsqueda de mercados de exportación. En el sector textil,

las cooperativas demuestran un modelo de crecimiento sostenido y con alto impacto social, generando empleo para mujeres, muchas de ellas sostén de familia.

El desafío de la articulación institucional

Sin embargo, el informe también subraya un déficit significativo en la articulación entre las pymes y los actores institucionales del ecosistema local. Si bien existen iniciativas valiosas como los Observatorios tecnológicos (OTEC-PyME y CUNVRe) de la UNLu, la falta de continuidad en las políticas públicas, sumada a la burocracia y la desconexión entre los programas académicos y las necesidades reales del mercado laboral, obstaculizan un desarrollo más robusto. Las empresas, por su parte, muestran limitaciones en su planificación estratégica y acceso a financiamiento.

Un futuro de colaboración y fortalecimiento

En este contexto, la conclusión es clara: el futuro de las pymes en Luján reside en fortalecer el ecosistema de apoyo. Es imperativo que la Universidad Nacional de Luján (UNLu), el Municipio y el sector privado trabajen de manera más coordinada y continua. La UNLu puede consolidarse como un motor de innovación y capacitación, ofreciendo programas académicos más alineados y facilitando la transferencia tecnológica. El Municipio, por su parte, debe garantizar la continuidad de las políticas de fomento y simplificar los procesos burocráticos. Al cerrar esta brecha, se podrá no solo fortalecer a las empresas existentes, sino también estimular la emergencia de nuevos emprendimientos, construyendo una economía local más resiliente, competitiva e inclusiva.

Bibliografía

- Arditi, B.; Bazterrica, V. y Hoyos Maldonado, D. (septiembre-diciembre de 2016). Cadena de valor láctea argentina: caracterización, evolución e... ¿internacionalización? *Revista Pymes, Innovación y Desarrollo*, 4(3), 3–25.
- Audretsch, D. B. (2003). *Entrepreneurship. A survey of the literature*. Enterprise Papers, (14). Comisión Europea: Enterprise Directorate-General.
- Cantillon, R. (1755/1996). *Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general (Essai sur la Nature du Commerce in General)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Feldman, A. N. D. y Bacarini, H. (2024). *Impacto de la Crisis en las pymes del partido de Luján, Provincia de Buenos Aires. Estudio exploratorio en el sector textil y lácteo (IMPYME)*. UNLu.
- Fundación Observatorio PyME. (2023). Informe Coyuntural -Desempeño en el segundo trimestre de 2023 y perspectivas para el futuro próximo.

- Fundación Pro Tejer (2024). Encuesta de Coyuntura Marzo - Abril 2024 Cadena de Valor Textil e Indumentaria. Recuperado de <https://fundacionprotejer.org/encuesta-de-coyuntura-marzo-abril-2024-cadena-agro-industrial-textil-e-indumentaria/>
- INTA - OCLA (2024). Costos Regionales de Producción de Leche, valores actualizados a ABRIL del 2024. Recuperado de <https://ocla.org.ar/noticias/30158130-costos-regionales-de-produccion-de-leche-valores-actualizados-a-abril-del-2024>
- Isenberg, D. (12 de mayo de 2011). The Entrepreneurship Ecosystem Strategy as a New Paradigm for Economic Policy: Principles for Cultivating Entrepreneurship. Babson Global Entrepreneurship Ecosystem Project. Institute of International and European Affairs, Dublin, Ireland, 1-13.
- Kantis, H.; Menéndez, C.; Álvarez Martínez, P. y Federico, J. (2023). Colaboración entre grandes empresas y startups: una nueva forma de innovación abierta. *TEC Empresarial*, 17(1), 70–93.
- Ministerio de Agroindustria (2019). Relevamiento y evaluación de la competitividad de la industria láctea argentina 2016-2018.
- Ministerio de Economía (2022). Informes de cadenas de valor textil.
- Rodríguez-Ramírez, A. y Zapata-Domínguez, A. (2020). La crisis como escenario para surgimiento del emprendimiento social: caso de la Universidad del Valle. *Sociedad y Economía*, (41), 121–142.
- Wennekers, S. y Thurik, R. (1999). Linking entrepreneurship and economic growth. *Small Business Economics*, 13, 27-55.

Desafíos y aprendizajes del caso Pasiflora

Diseño industrial y capacidades en unidades productivas de la economía social



Carla Repetto* y Germán Lang**

Resumen

El presente artículo analiza los resultados de un proyecto desarrollado en el marco de la convocatoria Proyectos Asociativos de Diseño (PAD) – 2023, impulsada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCYT), a través del Programa Nacional de Tecnología e Innovación Social (PNTIS). El objetivo principal de la convocatoria fue promover la incorporación del diseño como herramienta estratégica de innovación en pequeñas unidades productivas y cooperativas, mediante la articulación con universidades públicas. En este contexto, el equipo de diseño estuvo conformado por integrantes de la FCyT-UADER, UNER y UNPAZ, quienes colaboraron con la cooperativa de mujeres YVY SY (Madre Tierra), dedicada a la elaboración de cosméticos naturales a base de especies vegetales locales como la *Passiflora caerulea*.

* Abogada especialista en Derecho Empresarial (2007 UBA). Agente de la Propiedad Industrial y magíster en Propiedad Intelectual (2014 Universidad Austral). Profesora en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Docente del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica (DEPIT) e investigadora del Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación (IDEPI-UNPAZ). Contacto: carlarepettounpaz@gmail.com

** Diseñador gráfico (FADU/UBA), desarrolla actividades sobre emprendimientos productivos de bienes y servicios vinculados al diseño, es gestor cultural y diseñador de políticas públicas en torno a la identidad del diseño en Argentina y América Latina. Actualmente coordina el Sector Diseño de la Dirección de Desarrollo de las Industrias Culturales Subsecretaría de Gestión y Desarrollo Cultural. Docente e investigador.

El objetivo de este artículo es analizar los desafíos y aprendizajes del proyecto, particularmente en relación con los obstáculos para transformar conocimiento técnico y acompañamiento interdisciplinario en innovación sostenible con impacto económico.

Si bien el proyecto logró una innovación de producto en sentido estricto —una fórmula original y estabilizada a partir de principios activos de una planta nativa como la *Passiflora caerulea*—, la cooperativa no logró desarrollar las capacidades organizativas necesarias para apropiarse de forma integral de los procesos asociados: planificación estratégica, escalamiento productivo, branding, comercialización multicanal y gestión del cambio. La reflexión se apoya en marcos teóricos sobre capacidades dinámicas, gestión del cambio e innovación en el ámbito de la economía social.

Palabras clave: apropiación del conocimiento - propiedad intelectual - transferencia de tecnología - relación universidad-empresa

Introducción

El presente artículo analiza los resultados de un proyecto desarrollado en el marco de la convocatoria Proyectos Asociativos de Diseño (PAD) – 2023, impulsada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCYT), a través del Programa Nacional de Tecnología e Innovación Social (PNTIS). Esta línea de financiamiento tuvo como objetivo principal cofinanciar iniciativas que promovieran la incorporación del diseño como herramienta estratégica de innovación en pequeñas unidades productivas y cooperativas. Un aspecto clave de esta política pública es la vinculación entre universidades con formación en diseño industrial y organizaciones de la economía social, promoviendo el desarrollo de soluciones innovadoras que impacten de manera concreta en los territorios.

En este marco, participaron del proyecto las universidades FCyT–UADER, UNER y UNPAZ, que conformaron un equipo interdisciplinario con enfoque en diseño industrial. La unidad productiva beneficiaria fue YVY SY (Madre Tierra), una cooperativa de trabajo de mujeres dedicada a la elaboración y comercialización de productos cosméticos y domosanitarios de origen vegetal. La cooperativa venía desarrollando una línea de nuevos productos a partir del uso responsable de activos naturales extraídos de especies vegetales locales, en particular la *Passiflora caerulea*, priorizando la trazabilidad, la biodiversidad regional y una concepción integral de salud sana y segura.

El presente trabajo se centra en comprender las causas por las cuales las pequeñas unidades productivas de la economía social, incluso cuando acceden a financiamiento estatal, conocimiento técnico y asesoramiento especializado, presentan serias dificultades para transformar ese conocimiento en innovación efectiva, con impacto económico sostenido. En este caso, a pesar del desarrollo de un producto innovador y de calidad, su inserción en el mercado no siguió las estrategias de producción, posicionamiento y comercialización diseñadas por el equipo técnico.

Para comprender las causas este trabajo divide su análisis en dos ejes de desarrollo:

- a la incorporación del diseño como factor estratégico de innovación no resulta suficiente si no se acompaña de un fortalecimiento específico de las capacidades vinculadas a la absorción del conocimiento, en especial aquellas relacionadas con la gestión estratégica, la comercialización y la adopción del cambio.
- b la distancia entre la dimensión técnica del diseño y la lógica de funcionamiento interna de la unidad productiva generan tensiones que limitan el potencial innovador del proyecto.

Este artículo se propone, por tanto, analizar los principales desafíos y aprendizajes derivados de esta experiencia, a la luz de los objetivos propuestos por el programa PAD y de los marcos teóricos vinculados a las capacidades dinámicas, la gestión del cambio y el rol del diseño en procesos de innovación territorial.

Contexto del proyecto y la convocatoria

La convocatoria tuvo como objetivo principal cofinanciar iniciativas orientadas a incorporar el diseño como herramienta estratégica para la innovación en pequeñas unidades productivas y cooperativas, con un enfoque inclusivo y territorial. Un aspecto fundamental de esta política pública es la promoción de vínculos institucionales entre universidades con formación en diseño industrial y organizaciones de la economía social y solidaria, favoreciendo la transferencia de conocimientos, el trabajo interdisciplinario y el desarrollo de soluciones contextualizadas.

En este marco, el proyecto analizado fue desarrollado de manera conjunta por equipos docentes, investigadores y extensionistas de las universidades FCyT-UADER, UNER y UNPAZ, quienes conformaron un equipo interdisciplinario y orientado a procesos de innovación social. La unidad productiva beneficiaria fue YVY SY (Madre Tierra), una cooperativa de mujeres ubicada en el litoral argentino, dedicada a la elaboración de productos cosméticos y domisanitarios de origen vegetal.

YVY SY venía trabajando en el desarrollo de una nueva línea de productos a partir de activos naturales provenientes de especies vegetales locales, con prácticas productivas sustentables y comunitarias. En particular, se encontraba en proceso de investigación y experimentación con la especie *Passiflora caerulea* (conocida localmente como mburucuyá o flor de la pasión), aprovechando sus propiedades relajantes, exfoliantes y su valor simbólico como parte de la biodiversidad florística regional. La cooperativa promovía una elaboración consciente, natural y trazable, integrando principios de salud sana y segura, y buscaba reforzar su identidad productiva a través de la incorporación del diseño.

Importancia del diseño como herramienta para la innovación en pequeñas unidades productivas

En el marco del Programa PAD, el diseño es concebido no solo como una instancia estética o formal, sino como un instrumento estratégico de innovación y gestión con capacidad para transformar procesos, productos y posicionamientos dentro del entramado productivo. Esta perspectiva adquiere especial relevancia en las unidades productivas de la economía social y solidaria, donde la incorporación del diseño puede favorecer la sustentabilidad económica, social y ambiental de los emprendimientos, promoviendo la autonomía, el agregado de valor y la diferenciación en mercados altamente competitivos.

Los lineamientos de la convocatoria 2023 establecían que los proyectos seleccionados debían abordar, al menos, alguno de los siguientes aspectos: el *diseño y desarrollo de nuevos productos o la mejora de los existentes*, atendiendo a factores como funcionalidad, ergonomía o experiencia de uso; la *optimización de procesos productivos* a través de innovaciones tecnológicas o rediseños de *layout*; la *reducción del impacto ambiental* durante todo el ciclo de vida del producto; y la incorporación de *estrategias de comunicación y posicionamiento*, incluyendo identidad de marca, *packaging* y relato de valor, con una clara conciencia del impacto económico que estos elementos implican.

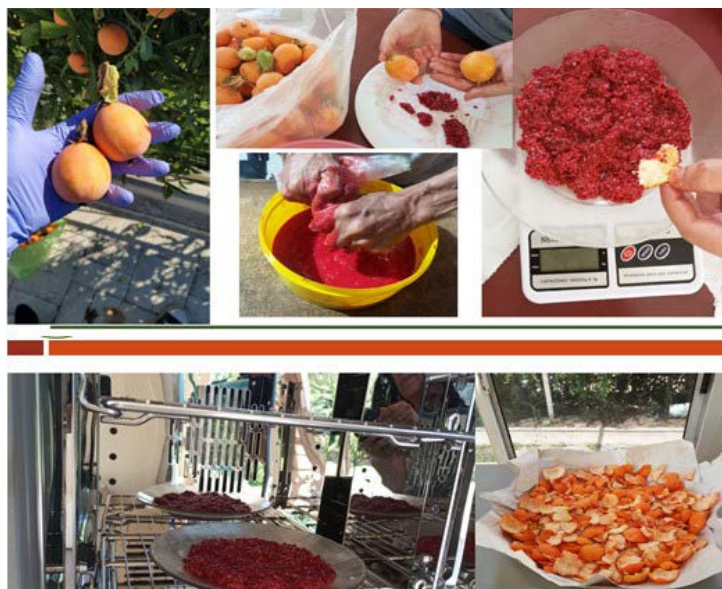
En este sentido, el diseño industrial se posiciona como una disciplina capaz de articular saberes técnicos, sociales y económicos, promoviendo procesos de innovación inclusivos, sostenibles y situados. Para unidades productivas a escala humana como las cooperativas, representa una herramienta fundamental para lograr mayor competitividad sin perder identidad, facilitando la apropiación de tecnologías, el acceso a nuevos mercados y la mejora integral de los productos y servicios ofrecidos.

El caso en estudio

Caracterización de la unidad productiva: YVY SY

YVY SY (Madre Tierra) es una cooperativa de trabajo integrada por mujeres, radicada en la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos, cuyo objeto social es la elaboración y comercialización de productos cosméticos y domisanitarios a base de ingredientes naturales. La organización surgió con una fuerte impronta territorial, vinculada a prácticas de autocuidado, economía circular, soberanía sobre los saberes y valorización de la biodiversidad regional. Su producción se caracteriza por la utilización de activos botánicos locales, como el aloe vera, la caléndula y la *Passiflora caerulea*, y por procesos de elaboración artesanal que priorizan la salud, la seguridad y la sostenibilidad ambiental.

Figura 1. Prueba de secada, pulpa, semillas y cascara de mburucuya (*Passiflora caerulea*) realizada por la cooperativa YVY.



Fuente: cooperativa YVY.

La cooperativa cuenta con una planta productiva en funcionamiento, habilitación de productos ante la ANMAT. Su equipo comprometido se encuentra en el mercado desde hace más de 5 años, trabajando activamente en ferias y canales de comercialización directa.

Entre los desafíos que enfrenta la cooperativa detectados a través de las entrevistas previas se destacan: las dificultades para escalar su producción, posicionar sus productos en el mercado formal y sistematizar estrategias de gestión, comunicación y planificación comercial.

Objetivo y alcances del proyecto presentado

El proyecto fue desarrollado junto al equipo interdisciplinario de FCyT-UADER, UNER y UNPAZ y su objetivo central fue el diseño y lanzamiento de una nueva línea de jabones exfoliantes, relajantes y ecoamigables a base de *Passiflora caerulea*, como estrategia para diversificar la oferta de productos y fortalecer la identidad de la marca.

Es relevante subrayar que, de manera paralela al cumplimiento de los objetivos establecidos por el Programa, la cooperativa, en articulación con la Facultad de Ciencia y Tecnología de la Universidad Autónoma de Entre Ríos (FCyT-UADER), concentró sus esfuerzos en el desarrollo, estabilización y validación de la fórmula del jabón a base de *Passiflora caerulea*. Este proceso implicó la definición de parámetros técnicos, el ajuste de proporciones de activos naturales y la evaluación de sus propiedades organolépticas y funcionales, asegurando su reproducibilidad y consistencia en lotes sucesivos. La obtención de una formulación estable con principios activos provenientes de esta especie vegetal

constituye una innovación de producto en sentido estricto, dado que no se registraban antecedentes comerciales de un producto similar en el mercado regional. Esta innovación no solo radica en la novedad técnica, sino también en la incorporación de un recurso botánico nativo con potencial para generar valor agregado local y diferenciar la oferta en segmentos de consumo orientados hacia productos naturales, sustentables y con identidad territorial.

- Volviendo al PAD, los alcances del proyecto incluyeron:
- El desarrollo del producto con foco en experiencia de uso, funcionalidad, propiedades terapéuticas y diseño de *packaging*.
- La reorganización del *layout* de la planta para optimizar procesos productivos.
- La construcción de una propuesta de valor clara.
- El diseño de estrategias de comunicación, canales de comercialización y posicionamiento en nuevos segmentos de mercado.

Metodología de trabajo: herramientas de diseño y participación

El enfoque metodológico se basó en el diseño centrado en el usuario (DCU), privilegiando el trabajo colaborativo con las integrantes de la cooperativa y la incorporación de herramientas propias del pensamiento de diseño. Se utilizaron metodologías participativas y visuales como:

- Empathy Map y User Persona, para comprender al consumidor ideal y sus necesidades.
- Value Proposition Canvas y Lean Canvas, para definir el modelo de negocios y su coherencia interna.
- Storyboard y Brainstorming, para visualizar escenarios de uso, mejorar la experiencia del usuario y estimular la creatividad colectiva.

El equipo universitario brindó asesoramiento y acompañamiento técnico, generando un espacio de cocreación entre los saberes técnicos y los conocimientos situados de las integrantes de la cooperativa.

Resultados arribados por el proyecto

Resultados en términos de procesos productivos

Uno de los ejes estratégicos del proyecto fue la transición del modelo de producción artesanal hacia un esquema de producción semindustrial, con el fin de dotar a la cooperativa de herramientas concretas para escalar su capacidad productiva, responder a nuevas demandas del mercado y aumentar su competitividad sin comprometer la trazabilidad y el valor simbólico del producto.

Desde el enfoque del diseño industrial, esta decisión no fue meramente técnica: respondía a una lectura sistémica del modelo de negocio de la cooperativa, en la que la industrialización parcial permitiría

superar una serie de restricciones estructurales presentes en los circuitos productivos de las unidades de la economía social. Entre los beneficios proyectados se incluían:

- Incremento en la capacidad de producción para responder a mayores volúmenes de demanda.
- Estabilidad en la calidad del producto final, reduciendo la variabilidad propia de la fabricación artesanal.
- Reducción de los tiempos y costos unitarios de producción, mediante la incorporación de procesos más eficientes.
- Mejor articulación con los canales comerciales formales, tales como tiendas especializadas, plataformas de comercio electrónico, almacenes saludables y farmacias de cosmética natural.

El diseño original del *layout* de planta, elaborado por el equipo técnico, contemplaba la incorporación de maquinaria específica para la fabricación de jabón a escala semiindustrial: mezcladoras, refinadoras, extrusoras (plodders), cortadoras y máquinas de estampado. La disposición del espacio consideraba aspectos de ergonomía, circulación, control de calidad, seguridad e higiene, así como la compatibilidad con normativas de trazabilidad y registros sanitarios.

No obstante, este componente del proyecto no pudo ser implementado, debido a dos limitaciones estructurales de peso. El desequilibrio macroeconómico registrado a fines de 2023 y comienzos de 2024 provocó un incremento abrupto en el precio de los equipos industriales proyectados, lo cual tornó inviable su adquisición dentro del presupuesto aprobado por el programa.

Ante este escenario, el equipo de diseño propuso una reconfiguración del proceso productivo, mediante la sustitución de equipamiento industrial por una serie de máquinas y herramientas de menor escala, adaptadas a un esquema semindustrial accesible. Se incorporaron una batidora industrial de 10 litros, un extractor manual de aceites, prensa mecánica, compresor, moldes, materiales e insumos específicos. Esta estrategia de rediseño permitió preservar los principios de escalabilidad y estandarización de la producción, en un formato ajustado a las restricciones presupuestarias y operativas de la cooperativa.

Sin embargo, el circuito productivo semindustrial tampoco pudo ponerse en funcionamiento hasta el momento, dado que persiste la dificultad de relocalización de la planta productiva, condición indispensable para implementar un flujo de trabajo más robusto y adaptado al volumen de producción proyectado.

Esta situación revela una desarticulación entre el diseño técnico y la viabilidad organizacional de su adopción, lo que tensiona las posibilidades reales de traducir una propuesta de innovación en un cambio estructural con impacto sostenido.

Figura 2. Desarrollo del producto y envío al laboratorio para realizar los ensayos. Realizado por la cooperativa YVY.



Fuente: cooperativa YVY.

Cabe señalar que la escala productiva estimada para el nuevo modelo requería, además, una estrategia clara de colocación comercial del producto en nuevos canales, lo cual implicaba ampliar los mercados más allá de las ferias locales, profesionalizar los circuitos de venta y aplicar el plan de marketing definido por el equipo. La no implementación del *layout* y del proceso semindustrial ha condicionado también estas posibilidades comerciales, manteniendo al producto en un circuito de comercialización limitado, que no capitaliza plenamente los atributos diferenciales del diseño, la formulación ni la narrativa construida.

Resultados en términos de comercialización y propuesta de marca

El diseño de una estrategia comercial robusta y la construcción de una identidad de marca coherente fueron componentes centrales del proyecto, entendidos como condiciones habilitantes para transformar el producto en una innovación con impacto económico. Desde el enfoque del diseño estratégico, se trabajó en la articulación entre el desarrollo del producto, su narrativa simbólica y los canales de comercialización, con el objetivo de posicionar la nueva línea de jabones en segmentos de mercado compatibles con sus atributos diferenciadores: origen botánico, trazabilidad, sustentabilidad, producción cooperativa y salud integral.

En este marco, se desarrollaron los siguientes insumos técnicos:

Estudio de mercado: a través de observación directa en ferias y entrevistas en profundidad, se construyó un perfil del consumidor objetivo, identificando motivaciones de compra, preferencias sensoriales y

expectativas en relación con productos cosméticos naturales. Se analizó el contexto competitivo local y regional, evidenciando una oportunidad concreta para productos con identidad territorial y atributos botánicos certificados.

Mapa de usuario y experiencia de uso: con base en los *insights* generados, se definió un mapa de usuario y una matriz de experiencia sensorial que permitió alinear las decisiones de diseño del producto con las expectativas de uso (textura, aroma, forma, presentación). Esta información alimentó el desarrollo de la propuesta de valor.

Estrategia de marca y comunicación: se diseñó una estrategia integral de marca orientada al posicionamiento en mercados éticos, saludables y de consumo responsable. La propuesta incluyó el desarrollo del *naming*, una narrativa de marca en torno a los conceptos de bienestar, identidad botánica y producción cooperativa, y un conjunto de mensajes clave para su comunicación en medios gráficos, ferias y redes sociales.

Sistema de identidad visual: se creó una identidad visual profesional y coherente con la narrativa del producto, con logotipo, paleta cromática, tipografía y diseño gráfico para piezas de comunicación. Esta identidad buscó diferenciar el producto dentro del mercado, generando un lenguaje visual que refuerce la confianza del consumidor y aporte valor simbólico.

Diseño de packaging y etiquetado: en este punto, el proyecto alcanzó un hito importante de innovación, al vincular a la cooperativa con la empresa Fungipor, especializada en materiales biodegradables, 100% compostables y adaptables a las necesidades específicas de cada producto. Esta colaboración permitió incorporar criterios de biofabricación y sostenibilidad avanzada al diseño del envase, alineando la presentación del producto con los valores de economía circular, cuidado ambiental e innovación regenerativa. Se diseñó un envase ergonómico y estéticamente coherente con la identidad de marca, acompañado de un etiquetado sustentable conforme a las normativas vigentes.

Figura 3. Envase de la empresa Fungipor.



Fuente: <https://fungipor.com/>

Figura 4. Envoltorio.



Fuente: equipo de diseño UNPAZ para el proyecto PAD.

Figura 5. Diseño de envoltorio y packaging para el producto.



Fuente: equipo de diseño UNPAZ para el proyecto PAD.

A pesar de estos desarrollos, la estrategia comercial diseñada no fue implementada por la cooperativa a la fecha de publicación del presente artículo. No se ha definido una estrategia clara para la puesta en el mercado del nuevo producto más allá de las modalidades tradicionales de venta directa, desaprovechando así las herramientas de posicionamiento, los canales propuestos y el enfoque estratégico definido por el equipo.

Es en este punto donde emergen interrogantes fundamentales para la comprensión del caso: ¿por qué la cooperativa no logró incorporar y apropiarse plenamente del desarrollo tecnológico generado en el ámbito universitario? ¿Qué tipo de capacidades son necesarias para asimilar, adaptar y optimizar las tecnologías transferidas, de manera de alinear la producción y comercialización de la cooperativa con demandas específicas del mercado?

Marco teórico

Capacidades de absorción y capacidades dinámicas

La situación descrita no guarda relación con la calidad técnica de los materiales desarrollados ni con las limitaciones estructurales previamente señaladas en el apartado de resultados alcanzados, sino que se vincula de manera directa con restricciones internas de carácter organizativo, particularmente en lo referido a la planificación estratégica y a la capacidad de apropiación efectiva de las herramientas transferidas. La transición desde un esquema de venta ocasional en espacios informales hacia un modelo de comercialización sostenido, segmentado y rentable exige el desarrollo y consolidación de capacidades organizativas específicas que, en este caso, la cooperativa aún no ha logrado institucionalizar. Esta sección examina, por tanto, las condiciones necesarias para que la innovación sustentada en el diseño no se limite a la creación de nuevos productos, sino que se materialice en transformaciones sostenibles en los modos de producir, gestionar, comunicar y comercializar.

La transformación de un conocimiento técnico en una innovación efectiva –entendida como un producto, proceso o modelo comercial exitosamente adoptado y sostenido en el tiempo¹ no depende únicamente de la existencia de tecnología o saber experto, sino fundamentalmente de las capacidades organizativas de los actores involucrados para reconocer, asimilar y explotar ese conocimiento. Este proceso ha sido ampliamente estudiado en el campo de la economía de la innovación y la gestión estratégica del conocimiento.

El concepto de capacidad de absorción fue formulado por Cohen y Levinthal (1990) como la habilidad de una organización para “reconocer el valor de nueva información externa, asimilarla y aplicarla con fines comerciales”. Esta definición pone el foco en el proceso organizacional mediante el cual el conocimiento externo, aun si es técnicamente valioso, solo se convierte en recurso estratégico si la organización dispone de las condiciones internas para procesarlo y utilizarlo.

¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Manual de OSLO Cuarta Edición.

En el caso de unidades productivas pertenecientes a la economía social, como las cooperativas, el desarrollo de capacidades dinámicas y organizativas se ve condicionado por un conjunto de restricciones estructurales. Entre ellas se destacan: la limitada disponibilidad de recursos humanos con formación técnica especializada; la reducción de los tiempos efectivos destinados a actividades de planificación y mejora; la baja especialización funcional en áreas críticas como gestión, *marketing* y control de calidad; y la ausencia de infraestructura tecnológica adecuada. A estas limitaciones se suma un rasgo cultural recurrente en este tipo de organizaciones: la tendencia a concebir la innovación casi exclusivamente en términos del producto final —en este caso, el jabón—, sin integrar de manera sistemática la gestión sostenible de dicho producto a lo largo de su ciclo de vida. Este aspecto resulta crítico, dado que la gestión sostenible —que abarca producción eficiente, estrategias de comercialización, posicionamiento de marca y capacidad de adaptación al mercado— es la que posibilita incrementar la competitividad, abrir el acceso a nuevos segmentos y canales comerciales, y generar ingresos más estables y elevados. Es precisamente este fortalecimiento económico el que crea las condiciones para mejorar de manera sostenible la calidad de vida de las integrantes de la cooperativa.

Ahora bien, dado que en la cooperativa se identifica un potencial innovador, resulta más preciso referirse a la existencia de una capacidad de absorción tecnológica potencial. Siguiendo la conceptualización de Zahra y George (2002), esta se define como la habilidad de una organización para adquirir y asimilar nuevo conocimiento externo. En el caso analizado, dicha capacidad se manifestó en la disposición de la cooperativa para trabajar en el desarrollo de la fórmula del jabón, colaborar activamente en la recolección de datos, abrir sus procesos productivos a la observación y análisis, y recibir propuestas técnicas del equipo de diseño. No obstante, la organización no logró transitar hacia una capacidad de absorción realizada, entendida como la habilidad para transformar y explotar de manera efectiva ese conocimiento adquirido. Esto se evidencia en la ausencia de adopción del *layout* propuesto, la no implementación del circuito productivo semindustrial diseñado y la falta de ejecución del plan de comercialización elaborado en el marco del proyecto.

Trabajos previos en lo que refiere a la capacidad de absorción del medio socioproductivo

En un trabajo previo (Repetto, 2022) destacamos que no es suficiente con observar las “condiciones de posibilidad” de la innovación en cuanto al potencial creativo expresado por la masa crítica y el aprendizaje interactivo, sino que es preciso observar los resultados empíricos de ese proceso (Spila, Rocca e Ibarra, 2009). Es decir, la capacidad de transformación y codificación efectiva de conocimiento que tiene la organización.

En aquel trabajo citamos como ejemplo de esta capacidad de absorción realizada el caso de la empresa Metab, integrante del ForoPyme.² A partir de la investigación reseñada, se detectó que la empresa no contaba con una imagen corporativa acorde a la propuesta de valor ofrecida y a la cartera de clientes

² ForoPyME: espacio de vinculación creado el año 2017 de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ) que busca articular empresas, instituciones y organismos gubernamentales para ofrecer soluciones a las necesidades productivas de la región y fortalecer el vínculo entre estos actores.

ABC1 a la que se dirigía. A través de la gestión de la OVT- UNPAZ se solicitó el financiamiento para el desarrollo de una estrategia comunicacional adecuada, la profesionalización y actualización del branding de la empresa. Tras un año de trabajo del equipo integrado por docentes investigadores, graduados y estudiantes acordaron que la nueva imagen define la calidad, innovación y excelencia que se ofrece con los productos y servicios de posventa. Estéticamente y discursivamente, hoy Metab (empresa) y Touribar (su marca emblema), alcanzaron un estándar adecuado a su propuesta de valor y un grado de modernización, frescura e identidad marcaría que logra definirse e identificarse entre la competencia.

Apropiación del conocimiento y capacidades dinámicas

Complementariamente, la apropiación del conocimiento implica no solo la recepción y comprensión del saber técnico, sino su integración activa en los procesos, rutinas y decisiones organizativas. Esta capacidad está en el centro de la noción de capacidades dinámicas, entendidas por Teece, Pisano y Shuen (1997) como la capacidad de una organización para integrar, construir y reconfigurar competencias internas y externas frente a entornos cambiantes.

La apropiación requiere de procesos intencionales de articulación entre conocimiento técnico y contexto organizativo. En este sentido, autores como Nonaka y Takeuchi (1995) destacan que la conversión del conocimiento explícito (manuales, procedimientos, planos) en conocimiento tácito (saberes operativos incorporados) es lo que garantiza la sustentabilidad de la innovación.

En el caso en estudio, esta conversión no logró consolidarse: si bien existieron materiales técnicos valiosos, estos no fueron internalizados por la cooperativa como parte de su lógica de gestión o de su estrategia comercial.

La dificultad para implementar el *layout* de planta, aplicar el circuito semindustrial o ejecutar el plan comercial, evidencia una débil apropiación estratégica del conocimiento transferido, a pesar de su potencial técnico.

Aprendizaje organizacional

El aprendizaje organizacional, definido por Argyris y Schön (1978), se refiere a la capacidad de una organización para modificar su comportamiento a partir de la experiencia y el conocimiento adquirido. Puede presentarse en dos niveles:

- Aprendizaje de bucle simple: ajustes operativos dentro de las reglas existentes.
- Aprendizaje de doble bucle: revisión y cambio de las propias reglas, estructuras o valores que guían la acción.

En proyectos de innovación social y tecnológica, el aprendizaje organizacional es crucial para la sostenibilidad de las transformaciones iniciadas. Sin embargo, su aparición no es espontánea: requiere condiciones institucionales, acompañamiento técnico y una cultura organizativa orientada al cambio.

En el caso de estudio, el proyecto generó aprendizajes significativos en términos técnicos (formulación, herramientas de diseño, producción botánica), pero no logró catalizar un aprendizaje de doble bucle en la cooperativa. Es decir, no se observó una transformación estructural de las lógicas de gestión, comercialización ni planificación estratégica, lo cual limita el alcance sistémico de la innovación propuesta.

Análisis y discusión

El proyecto Pasiflora presenta una paradoja frecuente en los procesos de innovación impulsados por políticas públicas en el ámbito de la economía social: mientras que se logró una innovación técnica efectiva, no se consolidaron las capacidades organizativas necesarias para su apropiación estratégica. Esta disociación evidencia la necesidad de comprender la innovación no solo como un resultado técnico, sino como un proceso integral que involucra múltiples dimensiones del funcionamiento organizativo.

Desde el punto de vista técnico, el desarrollo de un jabón natural a base de *Passiflora caerulea* –especie nativa de valor botánico y propiedades terapéuticas– constituye una innovación de producto, según los criterios establecidos por la OCDE (Manual de Oslo, 2018). La formulación original, la trazabilidad botánica, el enfoque en la salud y el bienestar, y la sostenibilidad del insumo posicionan al producto como una novedad dentro del mercado de cosmética natural y domisanitaria.

Sin embargo, este logro técnico no se tradujo en una transformación estructural de la cooperativa en términos de sus capacidades de gestión, comercialización o escalabilidad. Tal como proponen Zahra y George (2002), esto puede analizarse desde la distinción entre capacidades de absorción potenciales –vinculadas a la adquisición del conocimiento– y capacidades de absorción realizadas, que suponen la capacidad de transformar ese conocimiento en nuevas rutinas, procesos y resultados económicos sostenibles.

A su vez, Teece (2007) sostiene que la innovación solo adquiere valor estratégico cuando las organizaciones desarrollan capacidades dinámicas, es decir, la habilidad de integrar, construir y reconfigurar recursos y competencias frente a cambios del entorno.

En el caso analizado, la cooperativa no logró consolidar estas capacidades: no se incorporaron los procesos de producción semindustrial diseñados, no se aplicaron las estrategias de comunicación y comercialización propuestas, y no se produjo un cambio en las dinámicas internas de planificación y toma de decisiones.

Este desfase entre la dimensión técnica de la innovación y su aplicación organizativa pone de relieve que la innovación no puede ser entendida exclusivamente como creación de nuevos productos, sino como un proceso sistémico que requiere aprendizajes organizacionales, transformación cultural, y acompañamientos interdisciplinarios sostenidos en el tiempo (Lundvall, 1992; Nelson y Winter, 1982).

Finalmente, se evidencia que, sin una estrategia de apropiación planificada y sostenida, incluso productos técnicamente innovadores tienden a reproducirse en circuitos comerciales tradicionales y de baja escala —como ferias artesanales—, sin alcanzar su potencial en términos de facturación, posicionamiento o generación de empleo. Esta constatación refuerza la necesidad de repensar el diseño de las políticas públicas de innovación social, incorporando dimensiones organizativas, formativas y de gestión del cambio desde el inicio de los proyectos.

Cumplimiento de objetivos vs. logro de la innovación

Uno de los puntos más relevantes que emergen del análisis del proyecto es la tensión entre el cumplimiento formal de los objetivos del proyecto, por un lado, y el logro efectivo de una innovación integral, por otro.

Este desfase remite a una problemática estructural en muchas políticas de innovación social: *la posibilidad de que los indicadores de ejecución técnica o financiera no sean suficientes para garantizar que se haya producido una verdadera transformación en las unidades productivas involucradas.*

Desde el punto de vista de la convocatoria PAD, el proyecto cumplió con los entregables esperados: se desarrolló una nueva formulación de producto, se diseñó un *layout* productivo semindustrial, se construyeron narrativas de marca, se avanzó en propuestas de *packaging* sustentable, y se elaboraron estrategias de comercialización multicanal. Incluso, como se señaló, la cooperativa logró estabilizar una fórmula inédita basada en una especie vegetal nativa (*Passiflora caerulea*), lo que representa una innovación técnica concreta y valiosa.

No obstante, si se entiende la innovación en su dimensión estratégica —es decir, como la capacidad de una organización para incorporar nuevos conocimientos, reconfigurar procesos y generar valor de manera sostenible—, el resultado debe ser evaluado con mayor cautela.

La no implementación del *layout* diseñado, la falta de uso de los circuitos de producción propuestos, la falta de adopción del plan de marketing y el escaso aprovechamiento del vínculo con nuevos proveedores como Fungipor muestran que la innovación no fue apropiada ni explotada organizativamente.

Este contraste puede explicarse con base en el enfoque de evaluación orientada al impacto (Weiss, 1998), que distingue entre:

- *Outputs*: productos concretos generados (manuales, prototipos, herramientas).
- *Outcomes*: cambios observables en capacidades, comportamientos o procesos.
- *Impact*: efectos sostenidos y significativos sobre el desarrollo organizacional.

Bajo esta lógica, el proyecto Pasiflora presenta outputs de alta calidad, pero *outcomes* limitados y, por lo tanto, un impacto restringido en términos de transformación organizativa. El cumplimiento de objetivos, si bien necesario, no es suficiente para validar el logro de una innovación integral si no se acompaña de mecanismos que aseguren la apropiación, escalabilidad y sostenibilidad de las soluciones propuestas.

Esta distinción es clave para la formulación y evaluación futura de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la economía social, especialmente aquellas que buscan articular conocimiento científico con prácticas productivas a pequeña escala.

Factores de éxito: integración de herramientas de diseño y acompañamiento constante

A pesar de las dificultades señaladas en términos de apropiación organizativa, el caso permite identificar elementos positivos vinculados a la transferencia metodológica del diseño industrial y a los procesos de cocreación impulsados desde el equipo interdisciplinario.

Estos factores deben ser valorados como logros relevantes en el marco de una política pública que busca acercar el conocimiento especializado a unidades productivas de la economía social.

Uno de los principales aciertos del proyecto fue la integración de herramientas propias del enfoque de diseño centrado en el usuario (DCU). A lo largo del trabajo de campo se implementaron dispositivos como mapas de empatía, user personas, diarios de uso, Value Proposition Canvas, Storyboard y Lean Canvas, que permitieron generar información valiosa sobre el perfil de consumidor, los hábitos de uso del producto, las preferencias estéticas y las oportunidades de posicionamiento diferenciador. Esta batería metodológica promovió un enfoque sensible a las necesidades tanto de la organización como del entorno de mercado, alineando la innovación técnica con experiencias de uso significativas.

La implementación de estas herramientas, además, se desarrolló en un marco de acompañamiento técnico constante por parte del equipo universitario, conformado por profesionales de diseño industrial de las universidades FCyT-UADER, UNER y UNPAZ. Este acompañamiento, más allá de las dificultades de adopción plena, fue fundamental para lograr: a) la formulación científica del nuevo producto a partir de una especie nativa, b) la conceptualización y diseño de un sistema productivo semiindustrial adaptado a las condiciones de la cooperativa y c) el desarrollo de una identidad de

marca coherente, con narrativa visual y verbal alineada a los valores de bienestar, naturaleza y economía circular.

En paralelo, se logró una reconfiguración integral del sistema productivo a partir del rediseño del *layout* de planta y la compra de equipamiento específico.

Originalmente, el equipo técnico había planificado un circuito de producción basado en maquinaria industrial –mezcladoras, refinadoras, extrusoras (plodders), cortadoras y estampadoras–, con el fin de escalar la fabricación del jabón bajo parámetros de estandarización, rendimiento y ergonomía. Sin embargo, el fuerte aumento de los costos a finales de 2023 y principios de 2024, sumado a limitaciones logísticas en la locación de la planta, obligaron a sustituir esta configuración por un esquema semindustrial de menor escala.

Como resultado, se incorporaron una batidora industrial de 10 litros, un extractor manual de aceites, una prensa mecánica, un compresor, moldes y otros materiales e insumos técnicos. Esta estrategia de rediseño permitió preservar los principios de escalabilidad y estandarización del proceso productivo, adaptándolos a las restricciones presupuestarias, espaciales y operativas de la cooperativa. El nuevo circuito, aunque más austero, se mantuvo alineado con criterios de eficiencia, trazabilidad y mejora ergonómica, y representa un avance significativo en comparación con el sistema artesanal previamente utilizado.

Asimismo, el proyecto logró vincular a la cooperativa con Fungipor, una empresa especializada en *packaging* biodegradable y compostable, que permite el diseño y biofabricación de envases personalizados a base de micelio. Esta articulación introdujo una innovación clave en términos de sustentabilidad ambiental, y posiciona al producto dentro de un ecosistema de consumo responsable y bajo impacto.

Estos logros muestran que el diseño industrial, cuando es concebido como una práctica integral y contextualizada, puede generar propuestas viables, pertinentes y ajustadas a los desafíos específicos de las organizaciones de la economía social. A su vez, refuerzan el valor del acompañamiento técnico continuo, no solo como transferencia de conocimiento, sino como construcción conjunta de soluciones adaptadas al entorno real de aplicación.

Barreras organizacionales y estructurales

Los resultados limitados en la adopción efectiva del diseño como herramienta estratégica en la cooperativa YVY SY deben comprenderse a la luz de condicionamientos estructurales e institucionales que afectan recurrentemente a las organizaciones de la economía social.

En este caso, la ausencia de planificación estratégica, la falta de segmentación de clientes, la escasa implementación de canales de venta alternativos y la resistencia a redefinir prácticas de trabajo preexistentes limitan la capacidad de absorción organizacional del conocimiento técnico-diseñístico transferido.

Siguiendo a Nonaka y Takeuchi (1995) los procesos de innovación requieren una espiral de aprendizaje que transforme el conocimiento tácito en explícito mediante la interacción continua entre equipos técnicos y usuarios finales. Cuando esa espiral se interrumpe, la innovación queda encapsulada en prototipos o entregables que no se traducen en nuevas rutinas institucionales.

Además, las limitaciones estructurales del entorno (como la informalidad del mercado, la volatilidad macroeconómica, las dificultades de acceso a crédito o la baja digitalización del sector) configuran un ecosistema que restringe las posibilidades de escalamiento y sostenibilidad de las soluciones innovadoras.

Según Mazzucato (2018), para que la innovación social prospere, es necesario que el Estado actúe no solo como financiador, sino también como arquitecto del ecosistema que habilita trayectorias de desarrollo, acumulación de capacidades y evaluación de impacto a largo plazo. La creación de valor no se agota en el desarrollo tecnológico, sino que requiere un ecosistema capaz de capturarlo, ampliarlo y sostenerlo en el tiempo, garantizando que los beneficios económicos y sociales se distribuyan entre los actores involucrados.

Finalmente, debe señalarse que estas barreras no invalidan los logros del proyecto, sino que evidencian la necesidad de revisar los supuestos subyacentes a las políticas públicas de innovación, especialmente cuando estas se orientan a sectores con trayectorias productivas discontinuas, sin antecedentes de articulación tecnológica o experiencia previa en gestión empresarial.

Conclusiones y recomendaciones

El caso del proyecto Pasiflora ofrece valiosas lecciones para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas de innovación orientadas a la economía social y popular.

Una de las principales conclusiones de este estudio es que el diseño —en tanto herramienta metodológica y estratégica— no puede desplegar plenamente su potencial si no se encuentra integrado a procesos más amplios de transformación organizacional. La producción de un nuevo bien, incluso si es técnicamente sólido y ambientalmente innovador, no garantiza su inserción exitosa en el mercado si no va acompañada de estrategias de comercialización, análisis de canales, segmentación de clientes y construcción de marca.

En este sentido, se vuelve clave incorporar, desde la planificación del proyecto, acciones orientadas al fortalecimiento de las capacidades de gestión, así como mecanismos de seguimiento y acompañamiento posteriores a la finalización del financiamiento, que permitan consolidar los aprendizajes adquiridos y ajustar las propuestas a los desafíos del entorno.

El desarrollo del artículo permite comprender que la innovación no depende exclusivamente del acceso a nuevas tecnologías o diseños, sino de la habilidad organizacional para integrar, adaptar y reconfigurar recursos frente a contextos cambiantes. En el caso de YVY SY, si bien se logró una innovación de producto basada en una especie nativa con alto potencial de diferenciación, no se consolidaron las condiciones internas necesarias para traducir ese avance en una estrategia de crecimiento sostenible.

Por ello, es fundamental que las políticas de fomento a la innovación en la economía social no se limiten a la provisión de recursos financieros o técnicos, sino que se orienten a fortalecer las capacidades de absorción, apropiación y transformación del conocimiento por parte de las organizaciones destinatarias. Esto implica repensar el rol del Estado como facilitador de procesos de aprendizaje organizacional, promotor de articulaciones interinstitucionales y evaluador del impacto más allá del cumplimiento de metas formales.

En conclusión, la experiencia del proyecto Pasiflora pone de manifiesto que los procesos de innovación en contextos de economía social requieren una mirada sistémica, interdisciplinaria y de largo plazo, que articule diseño, gestión, formación, comercialización y sostenibilidad. Solo así será posible que las unidades productivas logren transformar el conocimiento en valor económico, cultural y social, ampliando su capacidad de generar ingresos, empleo y bienestar colectivo.

Recomendaciones

Siguiendo a Mazzucato (2018), las políticas de innovación deben concebirse como arquitecturas de ecosistemas y no como intervenciones aisladas. En este sentido, la experiencia sugiere trabajar en tres ejes:

- 1 *Acompañar los procesos de diseño con estrategias de gestión y comercialización*: el diseño genera soluciones viables y deseables, pero su impacto depende de la articulación con estrategias que viabilicen su adopción y escalamiento. Se recomienda incorporar en futuras convocatorias módulos obligatorios de planificación y ejecución comercial, con financiamiento y metas evaluables, asegurando la conexión temprana con actores de mercado.
- 2 *Fortalecer las capacidades dinámicas en pequeñas unidades productivas*: se recomienda diseñar intervenciones que integren transferencia técnica con formación en gestión estratégica, marketing y gobernanza cooperativa, acompañadas por métricas que midan la institucionalización de prácticas.
- 3 *Complementar la política pública de interdisciplinariedad con el acompañamiento continuo*: en este sentido, la experiencia sugiere reconfigurar las convocatorias PAD hacia modelos que prioricen: a) equipos interdisciplinarios (diseño, gestión, comercialización, regulaciones), b) acompañamiento técnico durante y después del proyecto (6-18 meses), y c) mecanismos de cofinanciamiento de infraestructura crítica.

En resumen, se propone un marco metodológico sustentado en los cinco principios ya mencionados: interdisciplinariedad integradora, acompañamiento temporal extendido, orientación a *outcomes* y capacidades, contextualización y codiseño, y evaluación formativa y adaptativa.

Los componentes clave incluyen diagnóstico organizativo, indicadores de apropiación, formación y *mentoring*, vinculación comercial y regulatoria, y un marco de evaluación mixto.

Tabla 1. Indicadores operativos para seguimiento y evaluación de proyectos PAD en economía social.

DIMENSIÓN	INDICADOR	TIPO DE MEDICIÓN	INSTRUMENTO SUGERIDO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN
Absorción potencial	Horas de formación recibidas por miembro	Cuantitativo	Registro de capacitaciones	Trimestral
	Nº de interacciones formales con equipo técnico	Cuantitativo	Bitácora de reuniones	Mensual
Absorción realizada	Existencia de plan comercial formal aprobado	Cualitativo/ Cuantitativo	Revisión documental	Semestral
	Nº de rutinas productivas codificadas e incorporadas	Cuantitativo	Lista de chequeo de procesos	Semestral
Resultados comerciales	% ventas en canales no feriales	Cuantitativo	Registro de ventas por canal	Trimestral
	Variación de ingresos mensuales	Cuantitativo	Estado financiero	Mensual
	Nº de puntos de venta nuevos	Cuantitativo	Base de datos comercial	Semestral
Impacto organizacional	Creación de empleo estable	Cuantitativo	Nómina laboral	Anual
	Incremento en valor agregado por unidad	Cuantitativo	Análisis de costos y precios	Anual
	Registro de marca o diseño industrial	Cualitativo	Documentación legal	Anual

Fuente: elaboración propia.

Referencias bibliográficas

- Argyris, C. & Schön, D. A. (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Addison-Wesley.
- Brown, T. (2009). *Change by design: How design thinking creates new alternatives for business and society*. Harper Business.
- Castro Spila, J., Rocca, L., & Ibarra, A. (2009). Capacidad de absorción y formas de aprendizaje para la innovación: un modelo conceptual. *Projectics / Proyéctica / Projectique*, 1(1), 63-76.

- Cohen, W. M., & Levinthal, D. A. (1990). Innovation and learning: Two faces of R&D. En R.J. Scherer, F.M. Scherer, & Economics of technological innovation: Readings in the economics of technological innovation (pp. 211-230). Edward Elgar Publishing.
- Chaves, R. y Monzón, J. L. (2018). La economía social ante los paradigmas económicos emergentes: innovación social, economía colaborativa, economía circular, responsabilidad social empresarial, economía del bien común, empresa social y economía solidaria, CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (93), 5-50, DOI: 10.7203/CIRIEC-E.93.12901.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading change*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Lundvall, B.A. (1992) National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. Pinter Publishers, London.
- Mazzucato, M. (2018). *The value of everything. Making and taking in the global economy*. Nueva York: PublicAffairs.
- Moulaert, F. y Ailenei, O. (2005). Social economy, third sector and solidarity relations: A conceptual synthesis from history to present. *Urban Studies*, 42(11), 2037-2053.
- Nelson, R. R., & Winter, S. G. (1982). An evolutionary theory of economic change Harvard University Press.
- Nonaka, I., y Takeuchi, H. (1995). La empresa creadora de conocimiento: Cómo las empresas japonesas impulsan la dinámica de la innovación. Oxford University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018). Oslo Manual 2018: Guidelines for collecting, reporting and using data on innovation.
- Repetto, C. (2022). Medio socio-productivo local y desarrollos científico-tecnológicos en el marco de la UNPAZ. *Ec-Revista de Administración y Economía*, (6), 125-137. Recuperado a partir de <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ec/article/view/1337>
- Teece, D. J.; Pisano, G. y Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509-533.
- Teece, D. (2007). Explicating Dynamic Capabilities: The Nature and Microfoundations of (Sustainable) Enterprise Performance. *Strategic Management Journal*,
- Verganti, R. (2009). *Design-driven innovation: Changing the rules of competition by radically innovating what things mean*. Boston: Harvard Business Press.
- Zahra, S. A. y George, G. (2002). Absorptive capacity: A review, reconceptualization, and extension. *Academy of Management Review*, 27(2), 185-203.

El entramado productivo local en el noroeste del Conurbano Bonaerense

Posibilidades, potencialidades y desafíos



*Federico Marcó, Roberto Lattanzi, Viviana Elizabeth Moreno,
Octavio Ortiz de Zarate y Gabriel Sosa**

Resumen

Este trabajo se propone analizar el desarrollo industrial del territorio a partir de estudios y experiencias, desde un enfoque sistémico que considere múltiples dimensiones; entre ellas: la estructura productiva, las características de los agentes locales (pymes, universidades, municipios, etc.), las relaciones socioproductivas, la asociatividad entre empresas y la articulación público privada, las demandas productivas, la oferta tecnológica y las políticas públicas.

Palabras clave: vinculación tecnológica - Foro Pyme - entramado productivo local

Introducción

Desde mediados del siglo XX, el conocimiento, la innovación y el cambio tecnológico pasaron a considerarse un elemento central del desarrollo económico y social de los países. En función de ello, la

* Dirección de Vinculación Tecnológica- UNPAZ. Contacto: fmarco@unpaz.edu.ar robertojlattanzi@gmail.com, vmoreno@unpaz.edu.ar, oortizdezarate@gmail.com y gsosa@unpaz.edu.ar Integrantes del proyecto UNPAZ-IDEPI 2023-2025, Oportunidades y retos de un modelo de desarrollo territorial: sus dimensiones analíticas claves. El caso del noroeste del Conurbano Bonaerense.

relación entre el sector científico tecnológico, las empresas y el Estado adquirió relevancia en el ámbito académico y para el diseño de políticas públicas.

En la década de 1980, tras la salida del modelo fordista y la transformación de los sistemas productivos hacia modelos más flexibles, comenzaron a ganar lugar aquellas teorías del desarrollo con foco en lo local. Así, comenzaron a realizarse estudios sobre aglomeraciones industriales y clústers, en los cuales las pymes toman preponderancia, no solo por su capacidad de generar empleo, sino también por ser demandantes de recursos humanos calificados, generando mejoras en la distribución del ingreso (Goldstein y Kulfas, 2011), por su flexibilidad para atender demandas del mercado, y su capacidad para incorporar innovaciones y desarrollar la empresarialidad (Ferraro y Stumpo, 2011).

En particular, resulta relevante el concepto de sistemas productivos locales entendidos como modelos de organización de la producción con cierta proximidad cultural y organizacional, basados en relaciones estables entre empresas, en la división del trabajo y la creación de un modelo de intercambios locales de conocimiento. Así, la competitividad, desde su concepción dinámica o sistémica, ha dejado de atribuirse a agentes individuales, incorporando también las características del tejido productivo e institucional. En este sentido, el sistema productivo local pasa a ocupar un rol que abarca todo el territorio y el conjunto de agentes que lo integran, las instituciones y organizaciones públicas y privadas (Mochi, 2010) y sus relaciones (Boscherini y Poma, 2000).

Siguiendo esta línea, las universidades de gestión pública, especialmente a partir de la expansión del sistema universitario a comienzos de la década de 1990, han añadido al desarrollo productivo local como uno de sus objetivos estratégicos, y a las pymes como un actor relevante para la planificación de sus actividades académicas, de investigación y vinculación. Asimismo, en los últimos años, diversas políticas públicas nacionales y provinciales tomaron a las universidades como un actor importante en la articulación con las empresas de la región y los municipios.

Considerando esto, se propone analizar el desarrollo industrial del territorio, a partir de estudios y experiencias, desde un enfoque sistémico que considere múltiples dimensiones; entre ellas: la estructura productiva, las características de los agentes locales (pymes, universidades, municipios, etc.), las relaciones socioproductivas, la asociatividad entre empresas y la articulación público-privada, las demandas productivas, la oferta tecnológica y las políticas públicas.

Estructura productiva y entramado local del noroeste del Conurbano Bonaerense

Desde mediados del siglo XX, el conocimiento, la innovación y el cambio tecnológico pasaron a considerarse un elemento central del desarrollo económico y social de los países. En función de ello, la relación entre el sector científico tecnológico, las empresas y el Estado adquirió relevancia en el ámbito académico y para el diseño de políticas públicas. Hacia fines de la década de 1970, tras la salida del

modelo fordista y la transformación de los sistemas productivos hacia modelos más flexibles, comenzaron a ganar lugar aquellas teorías del desarrollo con foco en lo local.

A partir de ello, comenzaron a realizarse estudios sobre aglomeraciones industriales, clústers (Ferraro, 2010) y sistemas productivos locales (Nacleiro, 2010), entendidos como modelos de organización de la producción con cierta proximidad geográfica y cultural, incorporando como una variable relevante al territorio y el conjunto de agentes que lo integran, es decir, las instituciones y organizaciones públicas y privadas (Mochi, 2010) y las relaciones entre distintos agentes (Boscherini y Poma, 2000).

Con relación al aspecto territorial, resalta la importancia de las pequeñas y medianas empresas (pymes), las universidades y los organismos públicos y gobiernos locales, como actores clave e inseparables de su entorno inmediato. Las pymes pasaron a ser consideradas no solo por su capacidad de generar empleo, sino también por ser demandantes de recursos humanos calificados, generando mejoras en la distribución del ingreso (Goldstein y Kulfas, 2011), por su flexibilidad para atender demandas del mercado, y su capacidad para incorporar innovaciones y desarrollar la empresariedad (Ferraro y Stumpo, 2011). A su vez, su arraigo territorial hizo que se les otorgara preponderancia en las estrategias de desarrollo socioproductivo local.

En este sentido, se generaron estudios que buscan dar cuenta de la especificidad de las pymes como objeto de estudio (Kantis, 1998; Carson, Cromie y McGowwan, 1995; Nooteboom, 1998). Allí, si bien se resalta la heterogeneidad de este sector, se suelen establecer una serie de características distintivas de estas empresas. Entre las principales se puede mencionar que poseen una estructura simple, con un fuerte involucramiento del núcleo fundador de la empresa, tanto en la toma de decisiones estratégicas como en su implementación (Kantis, 1998), con líneas medias poco desarrolladas y funciones operativas con relativo bajo grado de especialización. También se suelen señalar las dificultades para acceder al crédito bancario y fuentes públicas de financiamiento. Otro aspecto a considerar es que si bien poseen un limitado poder para modificar el contexto para su beneficio haciéndolas más sensibles a los cambios del entorno, poseen una gran capacidad de adaptación mediante la reconfiguración de sus modelos de negocio y el aprovechamiento de redes de contacto para hacer frente a la incertidumbre.

Por su parte, las universidades de gestión pública, especialmente a partir de la expansión del sistema universitario a comienzos de los noventa y durante las primeras décadas del nuevo siglo, han incorporado al desarrollo productivo local como uno de sus objetivos estratégicos, y a las pymes como un actor relevante para la planificación de sus actividades académicas, de investigación y vinculación. Asimismo, en los últimos años, diversas políticas públicas nacionales y provinciales tomaron a las universidades como un actor relevante en la articulación con las empresas de la región y los municipios.

El distrito de José C Paz en contexto: entorno productivo de los distritos aledaños

En primer lugar, cabe realizar una descripción de la región y su estructura productiva. El municipio de José C. Paz se ubica en el segundo cordón del Conurbano Bonaerense, posee una extensión de 50 km², y cuenta con una población de 326.992 habitantes (Censo Nacional 2022). Es lindante de los municipios de Malvinas Argentinas (63 km², 350.674 habitantes), San Miguel (82 km², 328.835 habitantes), Pilar (355 km², y Moreno (186 km²). Junto con los dos primeros, conformaba hasta el año 1994 el municipio de General Sarmiento.

En cuanto a la estructura productiva, también se identifican diferencias.¹ Según datos del GPS Pymes (2017), entre los cinco municipios mencionados hay 10.316 empresas, entre las cuales, 984 (el 9%) son pazeñas; entre ellas, el 8% pertenecen a la industria y el 49% al comercio y el 32% a otros servicios. En Malvinas Argentinas, el porcentaje de empresas industriales es superior al 15%, en Moreno del 12%, mientras que en Pilar es del 11% (en este último caso, el comercio es menor y crece el porcentaje de empresas dedicadas a otro tipo de servicios, principalmente inmobiliarios).

Según datos de la Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires (2024) respecto del año 2022, de manera conjunta, estos cinco distritos tuvieron una participación del 9% del Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia de Buenos Aires. Pilar, Moreno y Malvinas muestran valores muy superiores a José C. Paz y San Miguel. En general, los cinco distritos tuvieron un incremento alrededor del 7,5% entre el periodo 2021 y 2022 (tanto en términos de PBG como de Valor Agregado Bruto, VAB, a valores constantes). Al estudiar el VAB per cápita, las diferencias son más marcadas, el mayor corresponde a Pilar, seguido de Malvinas; los menores a los municipios de Moreno y José C. Paz.

En José C. Paz, la industria manufacturera representó el 26% del PBG, mientras que la producción de servicios implicó cerca del 50% (principalmente comercio y servicios inmobiliarios). San Miguel posee valores similares. En Malvinas Argentinas, la participación de la industria manufacturera ronda el 30%, mientras que los servicios el 47%. Pilar registra una fuerte participación de la construcción (23%), la industria (21%), y los servicios el 40%, aproximadamente.

Los puestos de trabajo formales crecieron entre 2021 y 2022 en todos los municipios. Si bien el principal empleador fue el sector público, la industria fue el sector que más aportó al crecimiento.

Como señala Costa (2018), la situación de José C. Paz se distingue de la de sus vecinos; preserva ciertos rasgos industriales, aunque cada vez son menos notorios. Las principales actividades entre sus pymes industriales son la metalúrgica, la alimenticia y la maderera. Por su parte, reviste importancia también la cerámica, por la presencia de Cerámica Alberdi, una gran empresa. En este sentido, el autor concluye que la principal característica de José C. Paz es ser una “ciudad dormitorio”; partiendo de

¹ Tomando referencias de diferentes fuentes y años, se verifican variaciones significativas que hacen inferir una metodología heterogénea aplicada en diferentes años. Por ejemplo, en el año 2008, la participación de la industria en el PBG pazeño era del 8% y en Malvinas, del 42%.

una situación socioeconómica desfavorable respecto de Malvinas Argentinas o San Miguel, cuando se dividió el partido de General Sarmiento en 1994.

El Foro Pyme y sus empresas

El trabajo que se presenta se realizó sobre empresas del Foro Pyme, un espacio de articulación surgido en el año 2016, como acción concreta impulsada desde la Dirección de Vinculación Tecnológica de la Universidad Nacional de José Clemente Paz (UNPAZ), tendiente a analizar y sistematizar las diversas demandas del entramado productivo local. Su objetivo principal es mejorar el nivel de conocimientos técnicos y de gestión de las empresas mediante acciones y proyectos asociativos con la cooperación de la UNPAZ. Desde el comienzo se fueron incorporando paulatinamente nuevas empresas hasta llegar en la actualidad a estar integrado por 30 firmas.

En cuanto a la metodología, el relevamiento se realizó en la segunda mitad de 2022, a partir de una encuesta a empresas del Foro Pyme, la cual fue respondida por 20 de las 30 que lo integran. Respecto al perfil de las firmas que conforman el Foro Pyme relevadas: 4 empresas son de ingeniería, tres que realizan desarrollos a pedido y una especializada en la producción de calderas; 1 taller de matricería y tallado de engranajes; 3 de fabricación y reparación de carrocerías y grúas hidráulicas; 2 fábricas metalúrgicas (una de infraestructura industrial y una de herrería industrial); 2 fábricas de reparación de carrocerías, corte y doblado de chapas y caños; 2 panificadoras comerciales; 1 de maquinarias para la industria de la panificación; 2 fábricas de aberturas de aluminio; 1 fábrica envasadora de aguas gasificadas; 1 fábrica de heladeras (minibares), y 1 de materiales de aislación para la construcción. La mayoría de estas empresas no son exclusivamente fabricantes, sino que realizan mantenimiento, repuestos y desarrollos tecnológicos y comercio.

La elección de la unidad espacio-temporal buscó recuperar los cambios socioeconómicos en los últimos 5 años y si las políticas económicas (líneas de apoyo al trabajo, financiamientos disponibles, entre otras) destinadas al sector pyme en los sucesivos gobiernos, generaron impacto en ellas y en la toma de decisiones empresariales.

Cabe aclarar que este trabajo pretende recuperar no solo lo expresado por las firmas en la encuesta, sino los saberes más significativos de lo trabajado mancomunadamente entre los miembros del Foro Pyme e integrantes de la Dirección de Vinculación Tecnológica, en el marco de diversos espacios de trabajo.

Los temas sobre los cuales se consultó a las firmas fueron capacidad productiva, incorporación de tecnologías, personal calificado y no calificado, cartera de clientes, capacitación formal y no formal, desarrollo de nuevos servicios o productos, transformaciones en la organización del trabajo y en la administración económica financiera, el empleo de insumos o materias primas de origen importado o nacional –locales o de lejanía–, financiamiento, ecosistema productivo y sus redes, y la articulación con el sistema científico tecnológico y universidades.

El relevamiento tuvo también como propósito relevar las fortalezas, puntos de encuentro y cooperación y espacios a fortalecer entre el entorno productivo, el sistema científico tecnológico y la UNPAZ. Son múltiples las actividades, en las que las firmas fundadoras del Foro Pyme han interactuado y forjado un vínculo con la Universidad, desde los inicios de este espacio: capacitaciones, presentación a convocatorias de proyectos, diagnósticos, consultorías técnicas, encuentros de reflexión y debate de ideas, prácticas de estudiantes avanzados, entre otras.

A continuación, se presentan los principales resultados obtenidos en cada uno de los aspectos consultados:

Capacidad productiva

Uno de los ejes relevados, fue si amplió o disminuyó su capacidad productiva en los últimos 5 años. El 75% respondió que está igual o mejor que hace 5 años respecto a su capacidad productiva, de los cuales un 45% aumentó, un 30% está igual y solo un 25% la vio disminuida.

Son varias las experiencias que aluden a estrategias adaptativas empleadas para afrontar los cambios contextuales (pre, durante y pospandemia). Uno de los empresarios que integra el foro explicó la estructura de oportunidades que se abrió con la pandemia que implicó una diversificación en su cartera de clientes, el aumento de la demanda de sus productos, expansión geográfica de su cobertura, entre otros.

Al respecto refirió:

hubo un cambio grande en nuestro negocio, porque cuando llegamos a marzo, previo a la pandemia, veníamos trabajando bastante bien, el año 2019 incluso, que había sido malo para muchos rubros, para nosotros fue bastante bueno. Cuando tuvimos que parar por la pandemia, fue casi unas vacaciones, 15 días, 20 días, después cuando se fue prolongando, la cosa cambió [...] Cuando volvimos a trabajar, varios vendedores, personas mayores, no podían salir. Por suerte habíamos empezado el año anterior, antes incluso, con la página web, estábamos vendiendo por Mercado Libre también, empezamos a asistir al usuario final, que antes no vendíamos. Y eso representaba antes de la pandemia, alrededor del 15% de la facturación. El sector de e-Commerce empezó a crecer, y nos fue muy bien con eso [...] Hoy esta parte del comercio electrónico representa más del 60% de la facturación. La tendencia es que siga creciendo.

En este caso, a partir de la herramienta de e-Commerce la empresa consolidó una línea de trabajo nueva, amplió la cartera de clientes, modificó la modalidad de trabajo (incorporando el teletrabajo) y se proyectó a nivel nacional como una empresa competitiva.

Incorporación de equipamiento y maquinarias

Otro de los puntos consultados fue la adquisición de maquinaria o instrumental técnico, en 2022. El 70% de las firmas consultadas aumentó su stock de equipamiento y solo un 30% no lo hizo.

Incorporación de mano de obra

En cuanto a la incorporación de mano de obra calificada, el 30% de las empresas generó puestos de trabajo nuevos en el sector de producción, un 25% en administración y un 5% en sistemas.

Respecto a sumar personal no calificado, un 25% de las empresas incorporó mano de obra. Ante el interrogante de si tuvieron dificultades en el acceso a mano de obra calificada, un 80% respondió afirmativamente, indicando que es una de las problemáticas que más preocupan a las empresas.

En cuanto a la incorporación de personal en el área de administración, de mano de obra no calificada, el 95% de las firmas no incorporó personal; en particular, en el área de comercialización, ninguna de las empresas encuestadas sumó trabajadores calificados o no calificados; finalmente, en el área de sistemas, muy pocas empresas incorporaron personal calificado y no calificado el 5%.

Los datos advierten que el sumar mano de obra calificada y no calificada en las diferentes áreas que componen las firmas forma parte de las preocupaciones permanentes. Así lo expresa otro de los miembros del Foro Pyme:

yo formo parte de una empresa metalúrgica, somos una pyme familiar, estamos en San Miguel, escuchaba al rector mencionar lo de las pasantías, yo creo que ese es un camino, bastante acertado, porque les va a dar muchos frutos muy rápido. Quizás no estructuralmente, pero sí para la persona que se inserte en la experiencia laboral. Hace muchos años hacíamos pasantías con un colegio técnico de JCP, porque un profesor de ahí era empleado de mi padre, hace muchos años atrás, y luego el muchacho se desvinculó del colegio, y yo creo que les cambia la cabeza a muchos chicos del secundario. [...] Y el tema de los oficios, para mí es central como una salida laboral para mucha gente que ahora no tiene una salida laboral, le va a dar un norte a muchas personas.

Cartera de clientes

Otro eje relevado, fue el aumento, sostenimiento o reducción de la cartera de clientes, un 60% de las firmas amplió su cartera de clientes; mientras que un 30% la sostuvo y solo un 10% la redujo.

Capacitación formal y no formal

Otro tema indagado fue la realización de instancias de capacitación formal y no formal en el personal de las empresas. En este eje, un 50% de empresas señaló haber emprendido alguna modalidad de

capacitación. Dentro de este concepto se incluyó la capacitación interna encarada por la propia empresa, con sus propios recursos, la recibida por proveedores de equipamientos o la accedida a través de instituciones de capacitación o educativas.

Desarrollo de nuevos servicios o productos (innovación)

En cuanto al desarrollo de nuevos productos o servicios, un 55% de los responsables de las empresas señaló haber emprendido alguna iniciativa. Esto denota que, en contextos macroeconómicos complejos, y basándose en su propio capital de inversión, la mayoría de las pymes han intentado innovar en algún aspecto.

En este sentido, la innovación puede ser entendida esencialmente como un proceso en el cual la dimensión incremental y de aprendizaje juega un rol central y es determinante para el crecimiento de la productividad. Este concepto engloba los productos, los procesos y los métodos que las empresas son las primeras en desarrollar y aquellos que han adoptado de otras empresas u organizaciones.

Sobre este tema, otro empresario mencionó:

siempre nos caracterizamos por hacer cosas fuera de lo común, lo que mucha gente le escapa, nosotros tratamos de sacarle rédito a eso, tratamos de buscar un nicho. Las máquinas son las mismas que pueden tener muchas empresas, en otros lados, pero tratamos de buscar clientes o situaciones que no son habituales. [...] Y después en los tiempos que nos queda, también estamos desarrollando el uso de nuevos materiales, como elastómeros, es un tipo de plástico muy particular, que no se conoce mucho en el país, salvo algunos compañeros de rubro que yo tengo. [...] En lo personal yo soy ingeniero electrónico, parte de mis desarrollos personales incluyen electrónica y, con un socio que tengo, estamos ofreciendo sistemas de medición de temperatura, humedad y dióxido de carbono.

Cambios en la organización del trabajo

Respecto a intentar cambios planificados en la organización del trabajo, se consultó acerca las siguientes áreas: producción, administración, comercialización y sistemas. En el eje producción, un 55% de las empresas llevó adelante transformaciones; en administración, un 25%; en sistemas y comercialización, un 20%.

Procedencia de los insumos

En cuanto a la procedencia de los insumos, un 90% de las firmas mencionó emplear algún producto importado; mientras que un 65% señala utilizar productos nacionales de lejanía (otras provincias).

Fuentes de financiamiento

Otro de los interrogantes sobre los que se consultó a los empresarios fue si recurrieron a financiamiento para la producción y si este provenía de organismos públicos, privados o a partir de capital propio. Un 70% de las firmas señaló haberse financiado a partir de capital propio. Un 25%, a partir de capital privado y un 5%, con organismos públicos.

Lo mencionado explica que las firmas no contemplan la posibilidad de financiarse a través de organismos públicos, salvo aquellas que ya tienen vinculaciones con organismos de ciencia y tecnología y que han forjado entramados de sinergia con estos espacios, acumulando experiencia en presentación de proyectos.

Dificultades en torno a la producción

También se les realizó una serie de preguntas, no excluyentes, en torno a detección de necesidades y/o dificultades que se les hayan presentado respecto abastecimiento de insumos o materia prima graves o transitorios, producto de conflictividad laboral, acceso a mano de obra calificada y no calificada y servicios industriales de terceros. Un 80% señaló haber tenido inconvenientes en acceder a mano de obra calificada; un 60% manifestó haber tenido dificultades graves relativas al abastecimiento de insumos o materias primas y un 50%, inconvenientes transitorios; un 45%, dificultades en el acceso a servicios industriales de terceros; un 25%, contratiempos de conflictividad laboral y un 15%, de acceso a mano de obra no calificada.

Un aspecto central consistió en indagar sobre las formas de articulación entre las empresas a partir de pensar en un ecosistema productivo, la conformación de redes y la articulación con el sistema científico tecnológico y la universidad.

Vinculación entre las pymes, la universidad y el sistema científico tecnológico

Se les consultó acerca de los vínculos con pymes de cercanía para el acceso a servicios industriales y/o comerciales, un 95% de las firmas respondió satisfactoriamente respecto a la existencia de redes de relaciones cliente/proveedor que abarcan la vinculación por necesidad y/o asistencia de maquinaria especializada para la terminación de un trabajo circunstancial, la colaboración de mano de obra calificada, entre otros.

Sobre esto otro empresario añadió:

hace unos años atrás, yo era prosecretario de la Unión Industrial de San Miguel, y es muy bueno relacionarse con los industriales porque después generas una amistad y es aprendizaje para que haya inserción. Nosotros tenemos que trabajar en este país, en insertar gente a trabajar. Tenemos gente y está desocupada. Pienso que nos hacen falta mega empresas, que vengan de afuera, faltan inversiones. A mí me

puso muy contento lo que dijo el empresario anterior, de la inversión que hizo, de un corte láser, y sin inversión no hay logro y sin capacitación tampoco.

En lo que respecta a la vinculación con organismos del sistema científico tecnológico, en particular con la Universidad, se consultó sobre estos ejes: facilitar la relación y cooperación entre las pymes en orden al desarrollo industrial y comercial local; brindarle servicios profesionales específicos (marketing, administración, digitalización, eficiencia energética, gestión de la calidad; asistencia técnica para el desarrollo de nuevos productos o mejoramiento de los actuales; acceso al financiamiento público para la producción; facilitar el acceso a asistencia tecnológica pública (INTI, universidades, centros tecnológicos, entre otros); y brindar capacitación.

Un 60% de los empresarios considera a la universidad como un facilitador de los vínculos entre las pymes; un 55% como un espacio donde pueden acceder a capacitación; un 35% pone el acento en su relevancia como ámbito de acceso a servicios profesionales específicos; un 15% como espacio de asistencia técnica y en menor medida, un 10% de acceso a financiamiento público para la producción y de asistencia tecnológica pública.

Aquellos que señalaron la importancia de la universidad como espacio de capacitación propusieron como necesaria la consideración de temas de su interés, tales como formación en oficios: dos de los consultados señalaron como importante la capacitación en soldadura, empleo correcto de maquinaria y e-Commerce.

Sobre ello, otro de los empresarios aportó:

estamos al tanto del tema de la tecnicatura en e-Commerce, tal es así que los estudiantes de marketing digital, vinieron a mi empresa a hacer una práctica. Yo estaba buscando en ese momento un colaborador, y uno de los docentes de la UNPAZ me recomendó a alguien de la carrera, un estudiante que está trabajando conmigo, hace más de un año.

En cuanto al rol de la universidad en la contribución de promover el desarrollo de un ecosistema productivo a nivel local, un 55% de los responsables de las firmas respondió que tiene mucha importancia y un 20% advierte que considera que tiene una escala relativa o parcial.

Sobre el rol de la universidad, uno de los empresarios integrante del Foro Pyme destacó como valiosas las instancias alternativas de difusión de información con organismos científicos, organizaciones culturales de medios alternativos de comunicación a las que pueden acceder los integrantes de las empresas, y la preeminencia del Foro Pyme para el desarrollo local. Así lo refirió:

represento a mi empresa y me parece muy auspicioso lo que dice el rector (de la UNPAZ) desde ya, yo tengo un programa de la FM 92,3, en Radio Crisol, en Polvorines, y justamente pedimos una hora más

en la Estación de Radio, para difundir todo lo que se realiza en el FOROPYME [...] es muy bueno dar a conocer los buenos proyectos y remarcarlos. [...] Lo que tenemos que difundir es el capital humano, insertarlo, para el crecimiento de todos y ese crecimiento va a redundar, estimo, en mejorar los puestos de trabajo, que esta economía crezca. El FOROPYME yo lo veo como una herramienta muy importante en el desarrollo de todo el territorio.

Finalmente, se les preguntó sobre la existencia de recursos locales (humanos, profesionales, institucionales, públicos), para mejorar el entorno productivo local y lograr la ampliación de puestos de trabajo. Sobre esto, un 20% de las empresas respondió afirmativamente.

Uno de los empresarios del Foro Pyme explicó una experiencia exitosa de vinculación tecnológica, que llevó a la adopción en la empresa de una propuesta de conocimientos tecnológicos modernos e innovativos, propuestos de manera conjunta entre la empresa y el equipo de estudiantes avanzados y egresados de la UNPAZ, constituidos en el grupo asociativo Unión Creativa, junto a los docentes de UNPAZ, Carla Repetto y German Lang, desde la Usina de Producción Cultural. La experiencia consistió en un diagnóstico y redefinición integral de la estrategia marcaría de uno de los productos de la empresa. Además, la dirección de la firma solicitó un nuevo trabajo (diseño de dos web y servicio de *community manager*) que implicó una nueva inversión de la empresa y nuevas tareas e ingresos a los integrantes de Unión Creativa.

El ejemplo brindado anteriormente muestra, una vez más, las múltiples iniciativas de la universidad en pos de pensar y llevar adelante políticas científicas que recuperen las problemáticas locales en el que están insertas. Esto es, el acceso al conocimiento científico y la disponibilidad de recursos humanos, profesionales e institucionales, para conocer, mejorar el entorno productivo local, y permitir coconstruir conocimiento científico con equidad, forma parte de los objetivos estratégicos de la UNPAZ.

Palabras finales

Este trabajo buscó caracterizar la realidad industrial local heterogénea, de empresas de diversa escala de producción, grado de maduración y capacidades de innovación del entorno local. En continuidad con los trabajos realizados previamente desde el área de Vinculación Tecnológica (Langer y Gasparini, 2021) de análisis del sector, se avanzó en el mapeo del entramado productivo local, el relevamiento de sus demandas y necesidades, el replanteo de las formas de vínculo entre universidad y sector productivo, la planificación en la oferta de capacidades y conocimientos que puedan ser abordados desde la UNPAZ y con otras universidades de la región. A su vez, sirvió para mostrar los resultados más significativos de lo realizado en el marco de la Dirección de Vinculación Tecnológica y su interrelación con el Foro Pyme.

En el relevamiento, se observó que ante un entorno macroeconómico fluctuante y conflictivo el empresariado local tuvo capacidad de resiliencia y una tendencia a funcionar con cierto margen de autonomía del contexto político económico. La disponibilidad de políticas destinadas al sector empresarial en la pandemia y en la actualidad han contribuido a fortalecer al entramado local. Sin embargo, la tendencia a la au-

tosuficiencia, comprensible a través de las sucesivas crisis económicas acaecidas en el país, puede conllevar a cuellos de botella para el crecimiento sostenido a largo plazo del entramado productivo. En este sentido, encontramos que las caracterizaciones presentes en los marcos teóricos sobre pymes poseen limitaciones para definir este sector, frente a la heterogeneidad de realidades y comportamientos que muestran.

Para cerrar, coincidimos con Langer y Gasparini (2021) que el proceso de transferencia de conocimiento es un proceso enriquecedor, para el sector productivo y supone una importante fuente de innovación y mejora de la competitividad. Para las universidades, por su parte, conlleva aumentar el valor de la docencia, formación e investigación realizada, dotándola de una aplicación práctica y del conocimiento que reside en los actores con quienes interactuamos y cocreamos conocimiento.

Referencias bibliográficas

- Boscherini, F. y Poma, L. (eds.) (2000). *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el contexto global*. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila.
- Carson, D.; Cromie, S. y McGowwan, P. A. (1995). *Marketing and Entrepreneurship in SMEs: An Innovative Approach*. Jordanstown: Prentice Hall.
- Costa, S. (2018). La estructura productiva de José C. Paz: caracterización de las PyME industriales. *Ec-Revista de Administración y Economía*, (2), 61-70.
- Ferraro, C. (comp.) (2010). *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL / FUNDES.
- Ferraro, C. y Stumpo, G. (comps.) (2011). *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Goldstein, E. y Kulfas, M. (2011). Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Debates para un nuevo marco conceptual y de implementación. En C. Ferraro (comp.), *Apoyando a las pymes. Políticas de fomento en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Kantis, H. (1998). Capacidad estratégica y respuestas empresariales de las PyMEs: Elementos conceptuales y evidencias del caso argentino. En H. Kantis (ed.), *Desarrollo y gestión de PyMEs. Aportes para un debate necesario*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Langer, A. y Gasparini, C. (2021). Prólogo. En C. Gasparini y L. Saavedra (comps.), *Desarrollo productivo e innovación en el noroeste del Conurbano Bonaerense*. José C Paz: EDUNPAZ.
- Mochi, S. (2010). *Aglomerados productivos, institucionalidad y competitividad en las Pymes*. [Tesis de Maestría]. Maestría en Política y Gestión de la Ciencia y Tecnología (UBA). Director: Francisco Gatto.
- Naclerio, A. (coord.) (2010). *Sistemas productivos locales. Políticas públicas y desarrollo económico*. Buenos Aires: PNUD.
- Nooteboom, B. (1998). *Efectos del tamaño de la empresa en los costos de transacción*. En H. Kantis (ed.), *Desarrollo y gestión de PyME. Aportes para un debate necesario*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Billeteras virtuales en Argentina

Estado actual y perspectivas de evolución en el ecosistema financiero digital



Erika Sevilla y Ana Velásquez***

Resumen

El ecosistema de billeteras virtuales en Argentina experimentó una transformación profunda impulsada por la pandemia de COVID-19, la digitalización financiera y la promoción de políticas públicas orientadas a la inclusión. En un sistema bancario caracterizado por baja confianza, alta dolarización y limitada bancarización, las billeteras digitales emergieron como herramientas clave para ampliar el acceso a servicios financieros. Estas plataformas –bancarias, *fintech* o bancarias estatales– permiten realizar pagos, transferencias, recargas y recibir beneficios sociales sin necesidad de acudir a una sucursal. La interoperabilidad, establecida por el esquema Transferencias 3.0, favoreció su adopción al facilitar pagos con QR desde cualquier cuenta. Mercado Pago lidera ampliamente el mercado, seguido por Ualá y MODO, cada uno con propuestas diferenciadas. Cuenta DNI destaca como caso de éxito estatal. Aunque su crecimiento ha sido notable, persisten desafíos: brechas digitales, limitaciones en infraestructura y riesgos de seguridad que requieren atención regulatoria y educativa. En conjunto, las billeteras virtuales no solo modernizan el sistema de pagos argentino, sino que también representan una herramienta potente para la inclusión financiera sostenible.

* Administradora de Empresas. Maestranda en Desarrollo Económico Regional, Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ).

** Economista. Maestranda en Desarrollo Económico Regional, Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ).

Palabras clave: billeteras virtuales - inclusión financiera - ecosistema financiero digital

Introducción

Las billeteras virtuales han adquirido un papel central en el proceso de digitalización financiera en Argentina transformando los hábitos de pago y ampliando el acceso a servicios financieros en diversos sectores de la población. Su expansión reciente responde tanto a innovaciones tecnológicas como a políticas públicas orientadas a mejorar la inclusión financiera.

Este artículo se propone describir el estado actual y las perspectivas de evolución del ecosistema de billeteras virtuales en Argentina considerando el contexto tecnológico, económico y regulatorio que ha favorecido su desarrollo. Asimismo, se analizan las particularidades de las principales plataformas que operan en el país atendiendo a sus similitudes, diferencias y estrategias de posicionamiento. A partir de este enfoque, se busca aportar una comprensión integral del fenómeno destacando no solo su crecimiento cuantitativo, sino también las transformaciones cualitativas que configuran el presente y futuro del sistema de pagos digitales.

La investigación se apoya en una metodología de carácter cualitativo y documental, basada en el análisis teórico y bibliográfico de fuentes oficiales, informes especializados y literatura académica. Desde este marco, se examinan tanto el funcionamiento actual de las billeteras como el rol de los actores clave en su expansión.

El artículo se estructura en cinco secciones principales: primero, se contextualiza el sistema financiero argentino y las condiciones estructurales que explican la baja bancarización; luego, se aborda el concepto de inclusión financiera digital y el papel de las billeteras virtuales en ese proceso; posteriormente, se analizan las características, funcionalidades y tipologías de estas herramientas; se realiza un estudio de la propuesta de valor de los principales actores del ecosistema financiero argentino –Mercado Pago, Ualá, MODO y Cuenta DNI–. Elegimos estas billeteras porque representan las tres tipologías descritas: bancarias, *fintech* y bancarias estatales; adicionalmente, se presentan las ventajas y limitaciones del modelo, así como sus desafíos futuros y, finalmente, se plasman los desafíos, hallazgos y límites para nuestra investigación documental a manera de conclusión.

Contexto general del sistema financiero argentino

Para comprender el auge de las billeteras virtuales en Argentina resulta necesario situarlas dentro del contexto estructural del sistema financiero nacional y los factores que han moldeado sus características actuales.

El sistema financiero argentino está compuesto por 74 entidades financieras, integrado por 61 bancos –14 públicos y 47 privados– y 13 compañías financieras, de las cuales 5 son de capital nacional y 8 de capital extranjero (Argentina, Banco Central de la República Argentina, 2025a). Se caracteriza por

una escasa profundidad del sistema, bajos niveles de bancarización, limitada capacidad de intermediación crediticia y una fuerte preferencia por el ahorro en moneda extranjera.

En términos comparativos, a pesar del crecimiento en la adopción de servicios financieros en América Latina y el Caribe —donde el 73% de los adultos posee una cuenta, tras un aumento de 18 puntos porcentuales desde 2017— (Banco Mundial, 2022a), Argentina se encuentra por debajo del promedio regional. Hacia fines de 2021 solo alrededor del 47% de la población contaba con una cuenta bancaria (Argentina, Banco Central de la República Argentina, 2022a). Esta situación se explica por múltiples factores históricos y estructurales.

El bajo nivel de bancarización en Argentina no responde únicamente a condiciones de informalidad, sino también a factores históricos que han deteriorado la confianza en el sistema financiero. Episodios como el “corralito” instaurado en diciembre de 2001 —que restringió el retiro de depósitos a la vista y afectó gravemente el rol transaccional del dinero bancario—, junto con la posterior imposición del “corralón”, intensificaron la recesión e interrumpieron el normal funcionamiento del sistema de pagos. Como consecuencia, se produjo una creciente preferencia por el efectivo y una profundización en la migración hacia el dólar, lo que llevó a que, hacia fines de 2001, el 75% de los depósitos del sistema estuvieran dolarizados (Damill, Frenkel, Corso y Burlamaqui, 2016: 114-116). Estos eventos, sumados a un contexto de inflación persistente y restricciones a la libre disponibilidad de los fondos, contribuyeron a debilitar la confianza pública en el sistema bancario argentino.

Intentos de reforma y digitalización

Un punto de inflexión lo marcó la irrupción de la pandemia de COVID-19, que aceleró procesos de transformación en los hábitos financieros de la población. Las restricciones sanitarias y las medidas de aislamiento impuestas a partir de 2020 provocaron un crecimiento exponencial del comercio electrónico y del uso de medios de pago digitales, al tiempo que se redujo el uso de efectivo, tanto por la migración hacia canales virtuales como por motivos de higiene. Este cambio forzado en los comportamientos de consumo tuvo un efecto positivo sobre los niveles de inclusión financiera, ya que facilitó el acceso y la adopción de servicios digitales por parte de sectores históricamente excluidos del sistema tradicional (Pedroni, Pesce y Briozzo, 2022: 174).

Este hecho se da a nivel generalizado, las estadísticas del Banco Mundial corroboran esta tendencia:

En 2021, en las economías en desarrollo, el 18 % de los adultos pagaron las facturas de servicios públicos de forma directa desde una cuenta. Alrededor de una tercera parte de esos adultos lo hizo por primera vez luego del inicio de la pandemia de COVID-19 (Banco Mundial, s.f.).

En Argentina, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) profundizó esta trayectoria. En su primera ronda, casi la mitad de los 8,9 millones de beneficiarios eligió el pago en efectivo a través del Correo Argentino o extracciones sin cuenta, lo que supuso una logística compleja durante la cuarentena. Para evitar esos cuellos de botella, el Gobierno dispuso que las siguientes rondas se acreditarán exclusivamente en cuentas bancarias; de ellas, unas 2,3 millones correspondían a personas totalmente fuera del sistema financiero hasta entonces (D'Alessandro, 2022: 7-8). Así, una política diseñada inicialmente para pagarse incluso en efectivo terminó convirtiéndose en un mecanismo de bancarización masiva que reforzó la digitalización de los pagos en el país.

Conceptualización y evolución de la inclusión financiera

En este contexto, la inclusión financiera ocupa un lugar central en la estrategia de desarrollo económico y en la agenda de transformación digital, no solo como una respuesta circunstancial, sino como una meta estructural a largo plazo. La inclusión financiera es considerada actualmente como una condición indispensable para lograr un desarrollo económico más equitativo y sostenible. Supone no solo el acceso físico a los servicios financieros, sino también la capacidad real de utilizarlos de manera significativa para mejorar el bienestar individual y colectivo. En términos generales, se refiere a que todas las personas y empresas –independientemente de su nivel de ingresos, ubicación geográfica o situación laboral– puedan acceder de forma asequible y segura a productos y servicios financieros útiles, como pagos, ahorro, crédito y seguros, ofrecidos de manera responsable y con criterios de sostenibilidad (Banco Mundial, 2022b).

Este concepto ha sido enriquecido por distintos organismos internacionales como el Grupo Consultivo de Ayuda a Los Pobres (CGAP) (2011) y el G20, quienes lo definen como un estado en el que todas las personas adultas en edad laboral tienen acceso efectivo a una gama de servicios financieros, provistos por instituciones reguladas. La inclusión financiera no se limita a la tenencia de una cuenta o a la disponibilidad de productos, sino que exige una entrega conveniente y responsable de los servicios financieros, junto con la protección adecuada del consumidor, la inclusión financiera digital, la educación financiera y la capacidad de ejercer derechos financieros con conocimiento (2011: 8).

En particular, la definición de la Alianza Global para la Inclusión Financiera del G20 (GPFI) en conjunto con el subgrupo de la OCDE-INFE sobre el papel de la educación financiera en la inclusión, concuerda con los lineamientos expuesto por el BM:

Según esta definición de trabajo, la inclusión financiera es el proceso de promover un acceso asequible, oportuno y adecuado a una gama de productos y servicios financieros regulados, y extender su utilización a todos los segmentos de la sociedad mediante la aplicación de enfoques adaptados a las circunstancias, ya existentes o innovadores, entre los que se incluye la concienciación y la educación financieras, con el fin de promover el bienestar financiero y la inclusión social (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2012: 8).

Durante las últimas dos décadas, la inclusión financiera ha avanzado gracias a la expansión de canales tradicionales como las sucursales bancarias, los cajeros automáticos y las tarjetas de débito. Sin embargo, en contextos de elevada informalidad, brechas de infraestructura, baja densidad bancaria o grandes distancias territoriales, estos mecanismos tradicionales resultan insuficientes para garantizar un acceso equitativo. En este escenario emergió lo que diversos actores denominan Inclusión Financiera 2.0, una nueva etapa caracterizada por el uso de tecnologías digitales para ampliar el acceso financiero de forma rápida, económica y accesible. Este nuevo paradigma ha sido posible gracias a la masificación de los teléfonos móviles, la expansión de la cobertura de internet móvil y la mejora en las infraestructuras digitales de pago (The Mifos Initiative, 2017). En palabras de The Mifos Initiative: “Cuando cada persona tenga un teléfono móvil y las transacciones sean digitales, cada teléfono será un banco y cada servicio financiero será simplemente una aplicación móvil” (2017: 4) [Traducción propia].

En este contexto, los servicios financieros digitales se configuran como herramientas clave para democratizar el acceso al sistema formal, especialmente entre los sectores históricamente no bancarizados o con escaso vínculo institucional.

Billeteras virtuales: definiciones y funcionalidades

En este contexto emergen las billeteras virtuales, también conocidas como billeteras electrónicas, móviles o digitales, como instrumentos clave para la inclusión financiera digital. Se trata de aplicaciones móviles o plataformas web que permiten a los usuarios gestionar su dinero de forma remota, realizar operaciones como pagos, transferencias, recargas, retiros sin tarjeta, así como recibir beneficios estatales o sociales, todo desde el celular y, en muchos casos, sin limitar su uso a la vinculación a una cuenta bancaria convencional.

En el plano internacional, el Banco Mundial considera que una billetera móvil es una herramienta digital que permite al usuario gestionar diferentes cuentas, de dinero electrónico o bancarias, desde una única interfaz a través de su teléfono móvil (Banco Mundial, 2022c). Adicionalmente, los estudios de Pousttchi conceptualizan el pago móvil como una modalidad en la que el dispositivo móvil es el canal de inicio, autorización y ejecución del pago (Pousttchi, 2008). Por su parte, Dahlberg, Mallat, Ondrus y Zmijewska (2008) subrayan que este tipo de tecnología permite al consumidor adquirir bienes, pagar servicios o transferir dinero de forma remota, integrando comunicaciones seguras y autenticación digital.

Desde una mirada institucional, el Ministerio de Economía de la Nación Argentina (2023) define a las billeteras electrónicas como aplicaciones móviles gratuitas que permiten manejar dinero digitalmente, pagar servicios sin necesidad de efectivo, recibir subsidios estatales y realizar múltiples operaciones sin necesidad de contar con una cuenta bancaria formal. En términos prácticos, esto significa que una billetera puede utilizarse tanto para pagar un bien o servicio escaneando un QR, para recibir un salario, cobrar un subsidio, acceder a un microcrédito o ahorrar de manera automática.

Según el BCRA, (s.f.), una billetera digital interoperable es aquella que permite realizar pagos con transferencia (PCT) tomando fondos desde una cuenta bancaria (CBU) o desde una cuenta virtual (CVU) –por ejemplo, de un proveedor no bancario– mediante la lectura de un código QR en comercios, terminales u otros medios de pago. La interoperabilidad permite que cualquier billetera pueda interactuar con otras cuentas del sistema, independientemente de la entidad emisora. Además, la normativa del BCRA (2022b), establece que las billeteras deben poder operar también con tarjetas de débito, crédito, de compra o prepagas, ampliando así la cantidad de instrumentos de pago integrados en una sola plataforma.

Las billeteras virtuales funcionan a través de aplicaciones que se descargan exclusivamente desde tiendas oficiales o sitios web legítimos, lo que garantiza su procedencia segura. Al momento de registrarse, el usuario debe validar su identidad mediante la captura del DNI y una fotografía del rostro, crear un nombre de usuario con una clave de acceso robusta e incorporar métodos adicionales de autenticación. Para reforzar la seguridad, se recomienda activar el doble factor, utilizar contraseñas biométricas (como huella digital o reconocimiento facial), implementar claves de un solo uso (One Time Password – OTP) y, si es posible, proteger también el buzón de voz con PIN. Estas medidas buscan prevenir accesos indebidos y proteger la información personal y financiera del usuario (Argentina, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2023). Aunque cada aplicación puede presentar pequeñas variaciones, el procedimiento es en líneas generales similar entre las principales billeteras del mercado, como Mercado Pago, Ualá o Cuenta DNI.

Las billeteras virtuales han tenido una adopción creciente en todo el mundo, especialmente en países en desarrollo. Según el Banco Mundial, en América Latina y el Caribe el 70% de los adultos ya posee una cuenta, y más de la mitad la utiliza digitalmente, ya sea con una tarjeta o a través de su celular. Además, el informe destaca que el 10% de los adultos en economías en desarrollo usó una cuenta de dinero móvil para ahorrar, lo que representa un aumento de cinco puntos porcentuales en comparación con 2021 (Banco Mundial, 2025). Estos datos reflejan no solo el avance en el acceso, sino también un uso más intensivo y significativo de los servicios financieros digitales.

Este crecimiento sostenido en la adopción de servicios financieros digitales ha generado una creciente diversificación de las herramientas disponibles para operar dentro del sistema. En particular, las billeteras virtuales han evolucionado en su diseño y propósito, dando lugar a distintas modalidades según su origen institucional, estructura operativa y tipo de usuario al que apuntan. Esta diferenciación resulta clave para comprender el ecosistema de pagos digitales en países como Argentina, donde confluyen iniciativas del sector bancario, de empresas tecnológicas financieras (*fintech*) y del propio Estado mediante sus entidades bancarias estatales con el objetivo de ampliar el acceso a servicios financieros formales. Esto nos permite segmentar las billeteras virtuales en tres categorías –bancarias, *fintech* y bancarias estatales– a fin de capturar las particularidades de cada tipo y su rol en el ecosistema digital.

Tipología de billeteras: bancarias, *fintech* y bancarias estatales

Las billeteras virtuales en Argentina pueden clasificarse según el tipo de entidad que las administra y el identificador (CBU o CVU) asociado a la cuenta desde la que se movilizan los fondos. Esta tipología permite distinguir entre billeteras bancarias, *fintech* y bancarias estatales.

Billeteras bancarias (CBU)

Las billeteras bancarias se integran al sistema de pagos digitales como una extensión directa de la infraestructura financiera tradicional. Operan bajo regulación del BCRA y permiten a los usuarios aprovechar las funcionalidades del sistema bancario desde aplicaciones móviles, sin perder el respaldo institucional de una entidad financiera formal.

Las billeteras bancarias están asociadas a cuentas tradicionales abiertas en entidades financieras reguladas (bancos tradicionales) y utilizan como identificador la Clave Bancaria Uniforme (CBU). De acuerdo con el BCRA (2025b), la CBU es una clave numérica única de veintidós dígitos asignada por las entidades financieras que permite identificar una cuenta bancaria en el sistema y facilita operaciones electrónicas como transferencias, recepción de depósitos y pagos por débito automático. Se construye mediante dos bloques estructurados según las normas del BCRA (2025c). En el bloque 1 se encuentra el código de la entidad (dos dígitos), el código de la sucursal (cuatro dígitos) y un código verificado que valida las primeras siete posiciones; en el bloque 2 se ubica la identificación de la cuenta individual (trece dígitos) seguida de un dígito verificador. Este instrumento permite operar dentro del sistema bancario de manera segura, interoperable y digital (Argentina, Banco Central de la República Argentina, 2025b). Estas billeteras funcionan como una extensión digital de los servicios financieros formales, integrando la infraestructura bancaria a la experiencia de uso móvil.

Entre sus funcionalidades más destacadas, la CBU permite realizar transferencias electrónicas de fondos, recibir o enviar depósitos, adherir el pago de servicios o impuestos mediante débito automático y vincular la cuenta con otras plataformas como billeteras virtuales o sistemas de cobro digital (Argentina, Banco Central de la República Argentina, 2025b). Además, desde 2016, se incorporó la posibilidad de asignar un alias alfanumérico –una clave fácil de recordar– para facilitar el uso cotidiano y evitar errores al ingresar los veintidós dígitos (Argentina, Banco Central de la República Argentina, 2016).

Estas capacidades permiten a las billeteras bancarias ofrecer una experiencia integral de gestión financiera digital que incluye el envío y recepción de dinero, el cobro de haberes o subsidios, la automatización de pagos y la integración con herramientas como el código QR interoperable. En conjunto, constituyen un canal confiable para fomentar la inclusión financiera desde los bancos tradicionales.

Billeteras fintech (CVU)

Las billeteras digitales gestionadas por *fintechs* –empresas tecnológicas que operan como Proveedores de Servicios de Pago (PSP) no bancarios– han ampliado significativamente el acceso al sistema financiero en Argentina. Estas billeteras están orientadas a un público que no necesariamente posee una cuenta bancaria tradicional y, en muchos casos, encuentran en estas plataformas su primer canal de inclusión financiera digital.

A diferencia de las billeteras bancarias, las *fintech* utilizan la Clave Virtual Uniforme (CVU), un identificador de veintidós dígitos que permite a los usuarios operar con una cuenta de pago digital. La CVU fue creada mediante la Comunicación “A” 6510 del BCRA en 2018, con el objetivo de estandarizar y facilitar las transferencias electrónicas entre cuentas virtuales y bancarias (Argentina, Banco Central de la República Argentina, 2018). En el bloque 1 se encuentran los tres primeros dígitos que identifican a la cuenta como una CVU (tres dígitos), siendo estos 000, seguido del código del Proveedor de Servicios de Pago (cuatro dígitos) y un dígito verificador que valida las primeras siete posiciones (un dígito); en el bloque 2 se ubica un dígito reservado, igual a 0 (un dígito), la identificación de la cuenta individual dentro del PSP (doce dígitos) seguida de un segundo dígito verificador (un dígito) (Argentina, Banco Central de la República Argentina, 2025c). Este instrumento permitió la interoperabilidad plena entre cuentas de diferentes naturalezas –CBU y CVU–, sentando las bases de un ecosistema de pagos más inclusivo, ágil y seguro.

Además de facilitar transferencias inmediatas, la CVU puede asociarse a alias alfanuméricos y habilita funcionalidades como el envío y recepción de dinero entre personas (P2P), el pago en comercios mediante códigos QR interoperables, recargas de servicios y acceso a productos financieros digitales, como créditos e inversiones. Estas características posicionan a las billeteras digitales gestionadas por PSP como instrumentos clave para ampliar el alcance de los servicios financieros en Argentina (Argentina, Banco Central de la República Argentina, 2025c). Por su parte, el estudio jurídico Marval O’Farrell Mairal (2019) señala que el BCRA dispuso la incorporación de la CVU y sus alias al estándar de pagos con código QR interoperables, lo cual facilita su integración plena al ecosistema nacional de transferencias electrónicas.

El BCRA ha reforzado este proceso de integración con normativas posteriores como la Comunicación “A” 6948, que exigió a los PSP garantizar la trazabilidad de los fondos y la disponibilidad de las transferencias en tiempo real (Argentina, Banco Central de la República Argentina, 2020). De este modo, las billeteras *fintech* se consolidan como una alternativa funcional y segura dentro del ecosistema regulado de pagos contribuyendo a los objetivos de inclusión financiera promovidos por la autoridad monetaria.

Billeteras bancarias estatales

En el ecosistema financiero argentino, las billeteras bancarias estatales representan una herramienta estratégica utilizada por el gobierno nacional y los gobiernos provinciales para promover la inclusión financiera, bancarizar a sectores históricamente excluidos y digitalizar las transferencias del gasto público. A diferencia de las billeteras bancarias o *fntech*, su objetivo no es el lucro comercial, sino el fortalecimiento de las políticas sociales, la modernización de los pagos estatales y el estímulo al consumo formal en el comercio local.

El caso más representativo es el de Cuenta DNI, desarrollada por el Banco de la Provincia de Buenos Aires, una entidad bancaria pública. Fue lanzada en 2019 y alcanzó notoriedad durante la pandemia de COVID-19, cuando el gobierno bonaerense decidió relanzarla como canal digital para distribuir el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).

Este caso ha sido reconocido por la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (2022) como una buena práctica regional en modernización digital del sector público al permitir que el Estado garantice servicios bancarios gratuitos, accesibles y plenamente interoperables a millones de personas sin necesidad de recurrir a intermediarios privados ni exigir requisitos técnicos complejos. El impacto de esta herramienta ha sido significativo. Según ALIDE (2021: 113), solo durante abril de 2020, 1,2 millones de personas abrieron una cuenta desde sus hogares para cobrar el IFE.

Otras billeteras bancarias estatales incluyen aquellas utilizadas por ANSES, que permiten el cobro de asignaciones familiares, Asignación Universal por Hijo (AUH), pensiones y jubilaciones a través de cuentas bancarias simplificadas o medios electrónicos estatales, también basados en CBU.

En la mayoría de los casos, la característica distintiva de estas billeteras es que impulsan políticas públicas. Esto las convierte en un canal institucional clave para la inclusión financiera con respaldo estatal directo.

Las billeteras bancarias estatales no están limitadas a transacciones relacionadas a pagos del Estado; en ciertos casos, también ofrecen servicios bancarios integrales, como débito automático, acceso a créditos, descuentos en comercios y seguridad regulatoria.

Funcionalidad

Desde la implementación del esquema Transferencias 3.0, lanzado por el BCRA en 2020, las billeteras virtuales comenzaron a operar bajo el principio de interoperabilidad total, un hito clave en la modernización del sistema de pagos minoristas del país. Este principio establece que cualquier aplicación habilitada puede escanear cualquier código QR y efectuar pagos en comercios adheridos, independientemente de la billetera utilizada por el usuario (Argentina, Banco Central de la República Argentina, 2021). Esta medida ha reducido significativamente las barreras de entrada al ecosistema

de pagos digitales, fomentando la competencia entre PSP y ampliando las opciones disponibles para consumidores y comercios.

La interoperabilidad se complementa con el mecanismo de pagos con transferencia (PCT), mediante el cual los fondos se debitan directamente de la cuenta del usuario –ya sea una CBU o CVU– y se acreditan de forma inmediata en la cuenta del comercio. A diferencia de los pagos tradicionales con tarjeta, este esquema elimina la necesidad de intermediarios financieros, reduce costos operativos y mejora la trazabilidad de las operaciones.

Una de las principales ventajas del modelo de Transferencias 3.0 es su disponibilidad ininterrumpida. Las operaciones pueden realizarse los 365 días del año, las 24 horas del día y se procesan en tiempo real, lo que representa un avance significativo respecto de los sistemas tradicionales de compensación bancaria. Esto no solo mejora la experiencia del usuario, sino que también optimiza el flujo de fondos para pequeños comercios, trabajadores independientes y sectores informales que requieren liquidez inmediata. Además, el sistema garantiza que el usuario pagador no asuma costos por la transacción, ya que las comisiones –cuando existen– son absorbidas por los comercios o los proveedores de servicios de pago, lo cual favorece la adopción masiva de estos instrumentos en sectores de bajos ingresos (Argentina, Banco Central de la República Argentina, 2021).

Más allá de su función como medio de pago, las billeteras virtuales se consolidan como plataformas multifuncionales dentro del ecosistema financiero digital. Permiten enviar y recibir dinero entre personas, pagar servicios públicos y privados, recargar saldo en celulares o tarjetas de transporte, descuentos en comercios, realizar compras presenciales mediante QR e incluso cobrar ventas si el usuario es comerciante (Argentina, Ministerio de Economía, 2023). Además, muchas billeteras integran servicios financieros complementarios, como ahorro digital, herramientas de educación financiera, acceso a préstamos, inversiones en fondos comunes o contratación de seguros, operaciones con criptomonedas, administración de cuentas compartidas o familiares, reportes financieros personalizados y categorización de gastos, lo que amplía las capacidades de inclusión financiera, en particular para personas que anteriormente no interactuaban con el sistema bancario.

La relevancia creciente de las billeteras virtuales como dispositivos inclusivos no solo se aprecia en sus atributos estructurales, sino también en el comportamiento de los usuarios que las adoptan. Esta doble dimensión, tecnológica y social, invita a examinar cómo se traduce dicho potencial en prácticas concretas. En ese sentido, diversos estudios permiten identificar tendencias de uso y niveles de penetración que reflejan el impacto real de estas herramientas en el ecosistema financiero argentino.

Según el Monitor de Billeteras Virtuales 2023, realizado por la Cámara Argentina Fintech y la consultora Taquión, las billeteras digitales se han consolidado como un medio de pago ampliamente adoptado en Argentina. El estudio revela que el 81,5% de los encuestados utiliza al menos una billetera virtual y que el 96% de ellos considera un alivio no tener que portar dinero en efectivo. Entre quienes poseen cuenta bancaria, el 85,2% usa billeteras digitales, mientras que entre quienes no están bancarizados, el 63,5% accede a este tipo de herramientas, lo que demuestra su capacidad de inclusión finan-

ciera. En cuanto al reconocimiento de marca, Mercado Pago lidera con un 88,6% de conocimiento entre los encuestados, seguido por MODO (54,2%), Ualá (49,9%), Naranja X (39,8%) y Cuenta DNI (39%). Además, Mercado Pago se posiciona como la billetera más utilizada, con un 74,4% de uso efectivo dentro de la muestra relevada (Cámara Argentina Fintech, 2023).

Características de las principales billeteras en el ecosistema financiero argentino

Tras revisar las funcionalidades generales del ecosistema de billeteras virtuales y su rol en la inclusión financiera, es posible avanzar hacia un abordaje más detallado de las principales plataformas que operan en Argentina. A continuación, se describen las características propias de Mercado Pago, Ualá, MODO y Cuenta DNI, atendiendo a su origen institucional, diseño funcional y público objetivo. Cada una responde a una lógica específica –comercial, tecnológica, bancaria o estatal– que determina su propuesta de valor y define su lugar en el sistema financiero digital actual.

Mercado Pago

Entre las principales billeteras virtuales del país, Mercado Pago se destaca por su alcance masivo, su diversificación funcional y su integración con el ecosistema de Mercado Libre. Como pionera del sector *fintech* en la región, esta plataforma ha logrado posicionarse como líder indiscutido en volumen de operaciones y penetración de mercado. Su desarrollo responde a una lógica comercial y tecnológica que combina soluciones de pago, servicios financieros y herramientas de inversión, consolidando una propuesta de valor integral orientada tanto a consumidores como a comercios.

El mercado de proveedores de servicios de pago que ofrecen cuentas de pago (PSPCP) muestra una marcada concentración en torno a Mercado Pago. En efecto, esta plataforma concentra el 89,3% de los saldos invertidos en Fondos Comunes de Inversión (FCI) y el 81% de los saldos mantenidos directamente en cuentas de pago, según la distribución por monto. Otras billeteras como Personal Pay (6,6% en FCI y 2% en cuentas de pago) o Ualá (2,1% en FCI) presentan una participación significativamente menor, mientras que el conjunto restante de PSPCP no supera el 11% (Argentina, Banco Central de la República Argentina, 2025d: 14). Esta estructura refleja el rol dominante de Mercado Pago en el ecosistema financiero digital argentino, tanto como medio de pago como canal de acceso a instrumentos de inversión. El servicio está disponible para personas con capacidad legal plena o menores que cuenten con la debida autorización.

Como parte de la red de empresas de Mercado Libre, Mercado Pago se beneficia de un encadenamiento de valor productivo articulado y escalable que incluye comercio electrónico, logística, software de gestión y soluciones crediticias, lo que refuerza su posición de liderazgo en el país. Su interfaz intuitiva permite a los usuarios acceder fácilmente a una amplia gama de productos financieros que incluye pagos, créditos, seguros, ahorro, inversiones y criptomonedas, atendiendo así sus necesidades cotidia-

nas de forma centralizada. Actualmente cuenta con 64 millones de usuarios activos mensuales y una cartera de créditos que asciende a USD 7.800 millones, con un 26% de comercios que ya acceden a financiación. Desde su lanzamiento, ha permitido que millones de personas accedan por primera vez a servicios financieros, siendo el primer método de pago digital utilizado por el 54% de sus usuarios en la región. Además, es el mayor adquirente *fintech* de América Latina en términos de volumen total de pagos (TPV) y se posiciona estratégicamente para seguir expandiendo su base de comercios mediante créditos y soluciones tecnológicas integradas (Mercado Libre, s.f.).

Si bien el dominio de Mercado Pago es indiscutible, el ecosistema de PSPCP en Argentina también incluye otros actores que han logrado consolidarse y diferenciarse mediante estrategias orientadas a públicos específicos y propuestas de valor complementarias.

Ualá

En el contexto del crecimiento del ecosistema *fintech* argentino, Ualá ha mostrado capacidad de captar nuevos usuarios. Su estrategia de expansión combina inclusión financiera, tecnología accesible y una propuesta de valor clara centrada en productos concretos como las tarjetas prepagas, que han sido clave para insertarse en el mercado. Esta orientación, junto con su agilidad operativa, permite posicionarla como una de las *fintech* con mayor potencial de crecimiento en el país. A modo ilustrativo, el usuario típico de Ualá es un joven adulto, generalmente de entre 18 y 35 años, con poca o nula experiencia previa en el sistema bancario tradicional.

Desde su lanzamiento en octubre de 2017, Ualá ha emergido como un actor destacado dentro del ecosistema *fintech* argentino, con una fuerte impronta en inclusión financiera. En pocos años, la empresa emitió más de dos millones de tarjetas prepagas Mastercard, permitiendo a millones de usuarios acceder a una cuenta gratuita, sin comisiones de apertura, mantenimiento ni uso. Su plataforma permite transferencias, pago de servicios, inversiones y acceso a préstamos personales de manera digital e intuitiva. Además, integra un fondo común de inversión de liquidez inmediata, accesible desde montos mínimos, lo que facilita la participación en instrumentos financieros aún para personas sin experiencia previa. Ualá logró captar especialmente al público joven, alcanzando al 17% de los argentinos de entre 16 y 24 años, y expandiendo su presencia territorial con un 69% de las tarjetas emitidas fuera del AMBA, lo que demuestra su amplia llegada federal. Con tecnología desarrollada en la empresa y un fuerte enfoque en educación financiera, inclusión y diversidad, Ualá se posiciona como un referente clave en la transformación digital del sistema financiero y en el acceso de sectores históricamente no bancarizados (Bastante, 2020).

El diferencial de Ualá respecto a otras billeteras digitales radica no solo en su usabilidad y oferta de servicios, sino en su apuesta por productos financieros tangibles como las tarjetas, que funcionan como herramientas clave de bancarización. No obstante, tras la adquisición de Wilobank en 2021, incorporó servicios bancarios bajo licencia del BCRA. Actualmente, conviven ambas modalidades: por un lado, la cuenta de pago con CVU; por otro, la caja de ahorro bancaria con CBU ofrecida por Ualá Banco. En los

últimos meses, la empresa ha comenzado a migrar usuarios hacia esta segunda modalidad, lo que transforma su perfil operativo hacia una estructura híbrida, entre *fintech* y banco digital. Esta estrategia le ha permitido competir tanto con bancos tradicionales como con otras *fintech*, facilitando el acceso a medios de pago digitales a través de un instrumento físico reconocido y aceptado en el sistema. Su crecimiento sostenido, sumado al respaldo de inversores internacionales y su enfoque en la educación financiera, consolidan a Ualá como una empresa con proyección regional y como un actor central en el futuro del sistema financiero argentino.

MODO

MODO se presenta como una plataforma tecnológica estratégica dentro del ecosistema financiero digital argentino, al reunir en una sola aplicación a más de 35 bancos públicos y privados del país incluyendo un banco cooperativo, lo que la convierte en una de las soluciones más integradoras del mercado. Esta alianza incluye a entidades de primer nivel como Banco de la Nación Argentina, BBVA, Banco Galicia, Santander Río, Banco Macro, Banco Credicoop, ICBC, Banco Ciudad y Banco Patagonia. Dicha asociación no solo aporta legitimidad institucional, sino también un respaldo territorial y operativo que potencia su competitividad. El usuario típico de MODO es una persona ya bancarizada, con cuentas o tarjetas activas en bancos argentinos, que busca integrar todos sus medios de pago en una sola aplicación. A diferencia de otras billeteras virtuales, MODO no ofrece una cuenta de pago propia ni almacena fondos, sino que vincula los medios de pago bancarios del usuario, lo cual le permite administrar de forma centralizada todos sus productos bancarios —cuentas, tarjetas de débito, crédito o prepagas— pertenecientes a las más de 35 entidades financieras que integran su red. Esta integración le otorga al sistema una experiencia más eficiente, ágil y amigable para el usuario al permitir gestionar consumos, saldos y medios de pago desde un solo entorno digital, sin necesidad de ingresar individualmente a cada homebanking o aplicación bancaria respaldada por las propias entidades financieras. Este modelo de operación, desarrollado por Play Digital S.A., permite realizar pagos con código QR interoperable, enviar y recibir dinero sin necesidad de CBU o alias y gestionar consumos y saldos en tiempo real, todo con la seguridad y el respaldo de la banca tradicional. Su carácter de proveedor tecnológico aglutinador de bancos, más que competidor directo de otras billeteras con CVU, le otorga un rol complementario y competitivo, permitiendo a los bancos participar activamente en la digitalización de los pagos sin perder control sobre la relación con sus clientes. Al operar exclusivamente con medios de pago bancarios y no retener fondos propios, MODO ofrece un entorno altamente seguro, ya que las transacciones se realizan directamente a través de las plataformas de los bancos asociados. Esto reduce significativamente los riesgos operativos y fortalece la confianza del usuario, ubicando a MODO como una alternativa confiable frente a otras billeteras que gestionan saldos internamente. Adicionalmente, se autodenomina “la billetera de los descuentos”, ya que ofrece promociones exclusivas y reintegros a través de los bancos asociados (MODO, s.f.). De esta manera, MODO se establece como un actor clave en la interoperabilidad y modernización del sistema de pagos argentino.

En síntesis, MODO representa un caso singular dentro del ecosistema *fntech* argentino, al funcionar como un vehículo de articulación tecnológica entre bancos, más que como un competidor de las billeteras virtuales tradicionales. Su propuesta no busca reemplazar al sistema bancario, sino potenciarlo mediante una plataforma común que favorece la interoperabilidad, la eficiencia operativa y la experiencia del usuario. Gracias a su amplia base institucional y a su modelo basado en la centralización de servicios financieros ya existentes, MODO logra combinar innovación digital con la seguridad y la confianza propias del sistema bancario formal, consolidándose así como un actor estratégico para el futuro de los pagos digitales en Argentina.

Cuenta DNI

En la provincia de Buenos Aires, Cuenta DNI, desarrollada por el Banco de la Provincia, ha logrado una penetración masiva gracias a su rol como plataforma de pago de políticas públicas y a los beneficios concretos que ofrece a sus usuarios. La Ley N° 14881 promulgada por el Estado bonaerense establece canalizar el pago de nómina pública a través del Banco Provincia, lo cual ha sido clave en la expansión de Cuenta DNI. Al vincular las cuentas sueldo con esta aplicación, miles de trabajadores estatales comenzaron a utilizarla como medio principal para gestionar sus ingresos. Esto generó una base de usuarios amplia y estable (Argentina, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2016). Cuenta DNI posee un sistema de seguridad sólido, en el cual la identidad del usuario se verifica de forma digital a través del reconocimiento facial, validado en línea por el Registro Nacional de las Personas (RENAPER). Desde fines de 2024, el programa ENVIÓN, destinado a jóvenes de entre 12 y 21 años en situación de vulnerabilidad, ha comenzado a abonar sus becas a través de Cuenta DNI, incorporando a estos beneficiarios al sistema bancario estatal y agilizando la percepción de los fondos (Argentina, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, s. f.). Asimismo, quienes sean beneficiarios del Plan PROGRESAR con una cuenta abierta en el Banco Provincia por orden de ANSES pueden censarse y vincular esa cuenta directamente con la aplicación Cuenta DNI, lo que les permite operar sus fondos desde la app de forma inmediata (Argentina, Banco Provincia, 2025: 1). Paralelamente, el Instituto de Previsión Social (IPS) implementó reintegros exclusivos para personas mayores de 60 años, otorgándoles descuentos del 30% en comercios de cercanía, con topes mensuales de hasta siete mil pesos por persona. Además, cuenta con promociones semanales de hasta 40% de reintegro en ferias, mercados, supermercados y garrafas para distintos segmentos etarios, convirtiéndose en una herramienta de incentivo al consumo local (Argentina, Instituto de Previsión Social, s.f.).

La combinación de respaldo estatal, gratuidad de acceso (solo se necesita el DNI), interfaz digital amigable y beneficios económicos tangibles ha generado que millones de bonaerenses adopten Cuenta DNI, consolidándola como una política pública digital activa.

El usuario típico de Cuenta DNI es un residente, generalmente beneficiario de programas sociales, jubilado, trabajador estatal o joven de entre 13 y 17 años, que accede por primera vez a servicios bancarios formales.

En síntesis, Cuenta DNI se consolida como una de las principales herramientas de inclusión financiera del Estado argentino, con un enfoque prioritario en la integración de sectores históricamente marginados del sistema bancario. Su articulación con programas sociales, el respaldo institucional del Banco Provincia y una propuesta accesible y funcional han permitido su adopción masiva, especialmente en el territorio bonaerense. Más que una billetera virtual, representa una política pública activa de bancarización e incentivo al consumo, que combina tecnología y seguridad.

Ventajas y limitaciones

En los últimos años, el avance de las *fintech* y las billeteras digitales ha transformado significativamente el acceso y uso de los servicios financieros, especialmente en Argentina. Estas herramientas han promovido una mayor competencia dentro del sistema financiero, lo que favorece la reducción de costos y estimula la creación de servicios más accesibles y personalizados. Además, permiten a los usuarios operar desde el celular, facilitando transferencias instantáneas, pagos en comercios, inversiones y la gestión diaria del dinero sin necesidad de acudir a una sucursal física. Su facilidad de uso y disponibilidad inmediata las ha convertido en uno de los medios de pago más utilizados en el país. Asimismo, destacan por su seguridad: emplean tecnologías como el cifrado, la tokenización y el uso de datos biométricos, que protegen las operaciones y limitan el acceso no autorizado. También permiten un seguimiento claro de los gastos y brindan herramientas para el control financiero personal, contribuyendo así al proceso de inclusión financiera.

Sin embargo, estas ventajas conviven con importantes limitaciones que todavía condicionan su adopción masiva. El uso de billeteras digitales sigue siendo reducido en algunas regiones por falta de conectividad, infraestructura tecnológica o dispositivos compatibles. Su funcionamiento depende de teléfonos inteligentes actualizados y acceso a internet, lo que excluye a parte de la población. A esto se suman los riesgos vinculados a la seguridad: se han documentado casos de fraude por suplantación de identidad y cobros indebidos mediante tecnologías inalámbricas, lo que exige mayor educación financiera y medidas de protección. Además, algunas billeteras aplican comisiones por servicios como retiros o transferencias y ofrecen productos financieros con tasas de interés o rendimientos variables que no siempre son transparentes para los usuarios. Estas diferencias pueden impactar negativamente en quienes no comprenden completamente los términos y condiciones de uso. En conjunto, las billeteras digitales representan un avance significativo, pero aún enfrentan desafíos técnicos, sociales y regulatorios que deben ser abordados para garantizar su adopción segura y equitativa.

Conclusión

El análisis del ecosistema de billeteras virtuales en Argentina permite identificar una transformación estructural en el acceso y uso de servicios financieros, particularmente en sectores tradicionalmente excluidos del sistema bancario. Entre los principales hallazgos, se destaca el crecimiento sostenido de

estas plataformas gracias al impulso tecnológico, las normativas del BCRA (interoperabilidad) y el contexto de la pandemia, que actuó como catalizador del uso digital. La interoperabilidad establecida por Transferencias 3.0 fue clave para ampliar la cobertura y la adopción de medios de pago digitales en todo el país. Las diferencias entre billeteras bancarias, *fintech* y bancarias estatales revelan una diversidad de enfoques con impactos diferenciados en términos de inclusión, accesibilidad y alcance territorial.

De cara al futuro, el ecosistema presenta desafíos significativos vinculados a la regulación de nuevos servicios financieros digitales, la necesidad de fortalecer la seguridad operativa y la ampliación del acceso en regiones con menor infraestructura tecnológica. También se espera una competencia creciente entre actores públicos y privados, lo que exigirá políticas que promuevan la equidad sin frenar la innovación.

Entre los límites de esta investigación se reconoce la ausencia de trabajo de campo y de datos empíricos recientes sobre el comportamiento de los usuarios en cuanto a sus preferencias con respecto a las diferentes billeteras disponibles en el mercado. Si bien existen estudios sectoriales que abordan la adopción general de estos instrumentos, aún se carece de investigaciones sistemáticas que determinen con precisión cuál es la billetera más utilizada en el país, considerando variables como frecuencia de uso, nivel de satisfacción, confianza y funcionalidades preferidas. No se analizan las conceptualizaciones críticas del concepto de inclusión financiera, dado que el trabajo no está orientado a evaluar su contribución al desarrollo ni a dirimir controversias teórico-normativas; el foco se restringe a la caracterización del ecosistema de billeteras y su evolución reciente. En futuras investigaciones sería relevante profundizar en estudios comparativos a nivel nacional que analicen en profundidad el impacto concreto de estas herramientas en variables como ahorro, inversión, acceso al crédito en poblaciones vulnerables, segmentos no bancarizados y el impacto real en su desarrollo económico.

Referencias bibliográficas

- Argentina, Banco Central de la República Argentina (BCRA). (s. f.). *Billeteras digitales interoperables*. Recuperado de <https://www.bcra.gob.ar/SistemasFinancierosYdePagos/Proveedores-servicios-de-billeteras-digitales-Interoperables.asp>
- Argentina, Banco Central de la República Argentina (BCRA). (2016). *Desarrollo de funcionalidades para la utilización del “alias” de las claves bancarias uniformes (CBUs) en transferencias y/o pagos*. Recuperado de <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/comytexord/A6044.pdf>
- Argentina, Banco Central de la República Argentina (BCRA). (2018). *Clave Virtual Uniforme (CVU)*. Recuperado de <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/comytexord/A6510.pdf>
- Argentina, Banco Central de la República Argentina (BCRA). (2020). *Adecuaciones a la Normativa Vigente*. Recuperado de <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/comytexord/A6948.pdf>

- Argentina, Banco Central de la República Argentina (BCRA). (2021). *Transferencias 3.0: Se completa la puesta en marcha del sistema de pagos con QR interoperable*. Recuperado de <https://www.bcra.gob.ar/noticias/Transferencias-3-0-puesta-en-marcha.asp>
- Argentina, Banco Central de la República Argentina (BCRA). (2022a). *Informe de Inclusión Financiera*. Recuperado de <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/IIF-segundo-semester-2021.pdf>
- Argentina, Banco Central de la República Argentina (BCRA). (2022b). *Normas sobre “Proveedores de servicios de pago”. Adecuaciones. Servicio de billetera digital. Registro de billeteras digitales interoperables*. Recuperado de <https://www.bcra.gob.ar/pdfs/comytexord/A7462.pdf>
- Argentina, Banco Central de la República Argentina (BCRA). (2025a). *Información de Estructura*. Recuperado de https://www.bcra.gob.ar/SistemasFinancierosYdePagos/Entidades_financieras_informacion_estructura.asp?bco=AAA00&tipo=1&Tit=1
- Argentina, Banco Central de la República Argentina (BCRA). (2025b). *Clave Bancaria Uniforme (CBU)*. Recuperado de <https://www.bcra.gob.ar/mediospago/Clave-Bancaria-Uniforme.asp>
- Argentina, Banco Central de la República Argentina (BCRA). (2025c). *Sistema nacional de pagos – servicios de pago*. Recuperado de <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/Texord/t-snp-spd.pdf>
- Argentina, Banco Central de la República Argentina (BCRA). (2025d). *Informe Mensual de Pagos Minoristas*. Recuperado de <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe-Mensual-de-Pagos-Minoristas-mayo-2025.pdf>
- Argentina, Banco Provincia [BAPRO]. (2025). *Cartera Consumo Cuenta DNI - Términos y condiciones*. Recuperado de https://www.bancoprovincia.com.ar/CDN/Get/TyC_CDNI
- Argentina, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (s.f.). *Envión | Provincia de Buenos Aires*. Recuperado de https://www.gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/comunidad/envion
- Argentina, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2016). Ley N° 14881. Recuperado de <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xqqb9Cpx.html>
- Argentina, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2023). *Ciberseguridad en billeteras virtuales*. Buenos Aires Ciudad: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado de <https://buenosaires.gob.ar/noticias/ciberseguridad-en-billeteras-virtuales>
- Argentina, Instituto de Previsión Social (IPS). (s. f.). *Cuenta DNI en diciembre | Instituto de Previsión Social*. Recuperado de <https://www.ips.gba.gob.ar/node/527>
- Argentina, Ministerio de Economía de la Nación Argentina (18 de abril de 2023). *Billetera electrónica*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/economia/inclusion-financiera/billetera-electronica>
- Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE). (2021). *Inclusión financiera, social y ambiental*. Recuperado de <https://www.alide.org.pe/wp-content/uploads/2022/02/LIBRO-PREMIO-ALIDE-2021.pdf>
- Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE). (2022). *Cuenta DNI: Impulsando la inclusión financiera a través de la digitalización de los servicios bancarios*. Recuperado de <https://www.alide.org.pe/wp-content/uploads/2022/11/Cuenta-DNI.pdf>

- Banco Mundial (BM). (s.f.). *La base de datos Global Findex 2021: Inclusión financiera, pagos digitales y resiliencia en la era de la COVID-19*. Recuperado de <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/d0de6892fdd58f1b2effd-71f594ad056-0050062022/original/Executive-Summary-Spanish.pdf>
- Banco Mundial (BM). (2022a). *La COVID-19 incrementa el uso de los pagos digitales a nivel mundial*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2022/06/29/covid-19-drives-global-surge-in-use-of-digital-payments>
- Banco Mundial (BM). (2022b). *Inclusión Financiera* [Text/HTML]. *La Inclusión Financiera Es Un Elemento Facilitador Clave Para Reducir La Pobreza y Promover La Prosperidad*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/topic/financialinclusion/overview>
- Banco Mundial (BM). (2022c). *Glossary. Fintech and the Future of Finance Flagship*. Recuperado de <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/11ea23266a1f65d9a08cbe0e9b072c89-0430012022/original/Fin-tech-and-the-Future-of-Finance-Glossary.pdf>
- Banco Mundial (BM). (2025). *La tecnología de la telefonía móvil impulsa el aumento del ahorro en las economías en desarrollo*. World Bank. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2025/07/16/mobile-phone-technology-powers-saving-surge-in-developing-economies>
- Bastante, M. (2020). *Estudio Fintech 2020: Ecosistema argentino*. Inter-American Development Bank. Recuperado de <https://doi.org/10.18235/0002892>
- Cámara Argentina Fintech. (2023). *Monitor Nacional Banca y Fintech*. Recuperado de <https://camarafintech.org/wp-content/uploads/2023/12/Monitor-de-Billeteras-Virtuales-2023.pdf>
- Dahlberg, T.; Mallat, N.; Ondrus, J. y Zmijewska, A. (2008). Past, present and future of mobile payments research: A literature review. *Electronic Commerce Research and Applications*, 7(2), 165-181. doi.org/10.1016/j.elerap.2007.02.001
- D'Alessandro, M. (2022). *Ingreso Familiar de Emergencia. Una política pública a contrarreloj*. Recuperado de https://fund.ar/wp-content/uploads/2022/09/Fundar_IFE.pdf
- Damill, M.; Frenkel, R.; Corso, E. A. y Burlamaqui, L. (2016). *Políticas macroeconómicas y regulación financiera en América Latina: Un estudio comparado* pp. 114-116.
- Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP). (2011). *Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor: Toward Proportionate Standards and Guidance*. Recuperado de <https://www.cgap.org/sites/default/files/researches/documents/CGAP-White-Paper-Global-Standard-Setting-Bodies-Oct-2011.pdf>
- Marval O'Farrell Mairal (2019). *Incorporación de CVU y su alias al estándar de pagos con QR*. Recuperado de <https://www.marval.com/publicacion/incorporacion-de-cvu-y-su-alias-al-estandar-de-pagos-con-qr-13337>
- Mercado Libre. (s. f.). *El ecosistema líder de comercio y fintech en América Latina*. Recuperado de <https://investor.mercadolibre.com/homepage>
- MODO. (s.f.). *MODO - La Billetera de los Bancos*. Recuperado de <https://www.modo.com.ar/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2012). *Principios De Alto Nivel De La OcdelInfe Sobre Estrategias Nacionales De Educación Financiera*. OECD. doi.org/10.1787/b6152780-es

- Pedroni, F. V.; Pesce, G. y Briozzo, A. (2022). Inclusión financiera, medios de pago electrónicos y evasión tributaria: Análisis económico y aplicación en Argentina. *Apuntes del Cenes*, 41(73). doi.org/10.19053/01203053.v41.n73.2022.13053
- Pousttchi, K. (2008). A modeling approach and reference models for the analysis of mobile payment use cases. *Electronic Commerce Research and Applications*, 7(2), 182-201. doi.org/10.1016/j.elerap.2007.07.001
- The Mifos Initiative (2017). *Financial inclusion 2.0 a new directions manifesto from Mifos.org*. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/0ByeK44WJrHIvcXJCZGRpbXJQb2c/view?>

Justicia tributaria, privilegios fiscales y desarrollo inclusivo

Un análisis kaleckiano desde Honduras con ecos en Argentina



*Luis Alonso García Meza**

Resumen

El presente artículo examina cómo los sistemas tributarios regresivos, sostenidos por exoneraciones fiscales injustificadas, profundizan la desigualdad y debilitan el desarrollo económico inclusivo. Se analiza el caso hondureño y las resistencias a la Ley de Justicia Tributaria desde una perspectiva económica, fiscal y social, con énfasis en su impacto en la demanda efectiva y la redistribución del ingreso, así como el régimen de beneficios fiscales en Argentina, con foco en Mercado Libre. Enfatiza en la importancia de una reforma tributaria progresiva que elimine exoneraciones fiscales abusivas. Basándose en el enfoque kaleckiano, se argumenta que un mayor ingreso estatal redistribuido hacia sectores con alta propensión al consumo puede estimular la demanda agregada y fomentar el crecimiento económico inclusivo.

Palabras clave: justicia distributiva - desarrollo inclusivo - Honduras

* Licenciado en Relaciones Internacionales. Máster en Gestión Pública y estudiante de la Maestría en Desarrollo Económico Regional (UNPAZ). ORCID: 0009-0002-3935-7325. E-mail: luis.091899@hotmail.com

Introducción

La Ley de Justicia Tributaria (LJT, 2022) en Honduras ha generado un amplio debate sobre los efectos de la reforma fiscal en la economía del país. El presente trabajo propone analizar la Ley de Justicia Tributaria implementada en Honduras desde una perspectiva teórica, específicamente a través del modelo de crecimiento kaleckiano y su énfasis en la distribución del ingreso. En contraposición a la teoría neoclásica, que tradicionalmente centra el crecimiento económico en los factores de oferta y asume la validez de la ley de Say, el enfoque kaleckiano postula que la demanda agregada juega un rol fundamental en la determinación de la tasa de crecimiento de equilibrio. Esta perspectiva teórica subraya la importancia de la sensibilidad de las decisiones de ahorro e inversión ante las modificaciones en el ingreso tanto de los trabajadores como de los capitalistas.

En el contexto hondureño, caracterizado históricamente por un sistema tributario que ha favorecido la concentración de capital a través de amplias exoneraciones fiscales, como se evidencia en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Tributaria, resulta pertinente examinar cómo una reforma tributaria orientada a una mayor progresividad podría influir en la demanda efectiva. Según el modelo kaleckiano, los trabajadores tienden a consumir una mayor proporción de sus ingresos en comparación con los capitalistas. En Honduras, la crítica a un sistema tributario donde los impuestos a los sectores de mayores ingresos representan una parte relativamente pequeña de la recaudación y donde una porción significativa de las exoneraciones se concentra en el quintil más rico sugiere la existencia de un potencial para la redistribución del ingreso mediante cambios en la política fiscal.

Se plantea como objetivo analizar la Ley de Justicia Tributaria en Honduras desde la perspectiva del modelo Kaleckiano, evaluando su impacto en la redistribución del ingreso, la demanda efectiva y el crecimiento económico.

El modelo Kaleckiano y la distribución del ingreso

El enfoque kaleckiano (Kalecki, 1971) postula que la distribución del ingreso entre salarios y ganancias determina la demanda agregada y el crecimiento económico. Según Kalecki, una mayor participación de los salarios en el ingreso nacional puede fortalecer la demanda efectiva, ya que los trabajadores tienen una alta propensión al consumo. En cambio, una concentración del ingreso en manos de los capitalistas tiende a aumentar el ahorro, pero no garantiza por sí sola un incremento en la inversión.

El modelo Kaleckiano, parte de la tradición poskeynesiana, se distancia de la teoría neoclásica al subrayar que el crecimiento económico está determinado por la demanda agregada y la distribución del ingreso, y no por factores de oferta (Loaiza, 2012: 23). Rechazando la ley de Say, la cual postula que la oferta crea su propia demanda, Kalecki sostiene que la demanda efectiva desempeña un rol central en el dinamismo económico, en función de cómo responden el ahorro y la inversión a los ingresos de trabajadores y capitalistas.

En el núcleo del análisis kaleckiano se encuentra la distinción entre las clases sociales fundamentales del sistema capitalista: los capitalistas, propietarios del capital y receptores de beneficios (R), y los trabajadores, quienes obtienen su ingreso (W) de la venta de su fuerza de trabajo. El ingreso nacional (Y) se define, por lo tanto, como la suma de salarios y beneficios: $Y = W + R$. Este ingreso se destina al consumo (C) y a la inversión (I): $Y = C + I$. El consumo, a su vez, se compone del consumo de los trabajadores (C_w) y de los capitalistas (C_c): $Y = (C_w + C_c) + I$ (Loaiza, 2012: 27).

Según la perspectiva kaleckiana, existe una diferencia fundamental en la propensión al consumo¹ entre trabajadores y capitalistas. Se asume que los trabajadores tienen una alta propensión al consumo, destinando la mayor parte de sus ingresos a la adquisición de bienes y servicios esenciales. De hecho, para simplificar el análisis, en muchos modelos kaleckianos se asume que los trabajadores no ahorran y consumen todo su ingreso ($C_w = W$) (Loaiza, 2012: 27). Esto implica que cualquier incremento en los salarios se traduce directamente en un aumento de la demanda de consumo.

Se considera que los capitalistas tienen una alta propensión al ahorro. En su rol de propietarios de las firmas, los capitalistas están interesados en retener una parte de sus beneficios para financiar nuevas inversiones, asegurando así la reproducción y expansión de sus empresas (Stockhammer, 1999: 5 como se citó en Loaiza, 2012: 27). Si bien es posible que los capitalistas también consuman una parte de sus ingresos, su propensión marginal a ahorrar (s_c) se asume generalmente mayor que la de los trabajadores (s_w).

Esta diferencia en el comportamiento de consumo tiene efectos cruciales: una mayor concentración del ingreso en los capitalistas puede reducir la demanda efectiva si el ahorro no se transforma en inversión productiva. En el modelo kaleckiano, se destaca que son las decisiones de inversión y consumo de los capitalistas las que determinan las ganancias agregadas, y no a la inversa (Kalecki, 1982: 95 como se citó en Loaiza, 2012: 28).

Por lo tanto, la estructura de la distribución del ingreso, reflejada en la proporción de beneficios en el ingreso nacional ($h = R/Y$) y su contraparte, la proporción de salarios ($1 - h$), se convierte en un factor determinante de la tasa de crecimiento (g). Una mayor participación de los beneficios (h) puede implicar una mayor capacidad de ahorro (Loaiza, 2012: 28). En este sentido, el modelo kaleckiano sugiere que una distribución del ingreso más favorable a los trabajadores, con su mayor propensión al consumo, puede tener un impacto positivo en la demanda agregada y estimular el crecimiento.

En contraposición a la teoría neoclásica, donde la igualdad entre ahorro e inversión es una consecuencia de la ley de Say y se verifica tanto en el corto como en el largo plazo, en los modelos kaleckianos esta igualdad es una condición de equilibrio que no se cumple necesariamente en todo momento (Loaiza, 2012: 33). Esto abre la posibilidad de analizar cómo las variaciones en la demanda, influenciadas por la distribución del ingreso, pueden afectar el nivel de producción, la utilización de la capacidad insta-

¹ Es la parte del ingreso adicional que los individuos consumen en lugar de ahorrar. En el modelo Kaleckiano, se asume que los trabajadores tienen una propensión al consumo cercana a 1 (es decir, consumen casi todo lo que ganan).

lada y, en última instancia, la tasa de crecimiento económico. El modelo kaleckiano ofrece un marco teórico valioso para comprender cómo la política fiscal, y en particular la estructura tributaria, puede influir en la distribución del ingreso y, a través de sus efectos sobre la demanda efectiva, impactar en la trayectoria de crecimiento de una economía como la de Honduras.

La situación tributaria en Honduras y su impacto en la desigualdad

En Honduras, la estructura tributaria históricamente regresiva² ha sido objeto de críticas por favorecer de manera desproporcionada a los sectores de mayores ingresos, lo que ha contribuido significativamente a la concentración de riqueza en un pequeño grupo económico, al cual se le ha denominado “las diez familias”.³

Esta situación se refleja en la existencia de regímenes de exoneraciones fiscales que han beneficiado principalmente a una minoría y es que se estima que los impuestos aportados por los más acaudalados representan una fracción menor de la recaudación total del Estado y es que según la secretaria de Administración de Rentas de Honduras (SAR, 2023) los impuestos a los ricos apenas representan L3⁴ de cada L10 que cobra el Estado en impuestos. Por otro lado, la concentración de los beneficios fiscales es alarmante el 20% más rico recibió el 98.62% de las exoneraciones y exenciones en impuestos sobre rentas y el 40% de las exenciones en Canasta Básica.

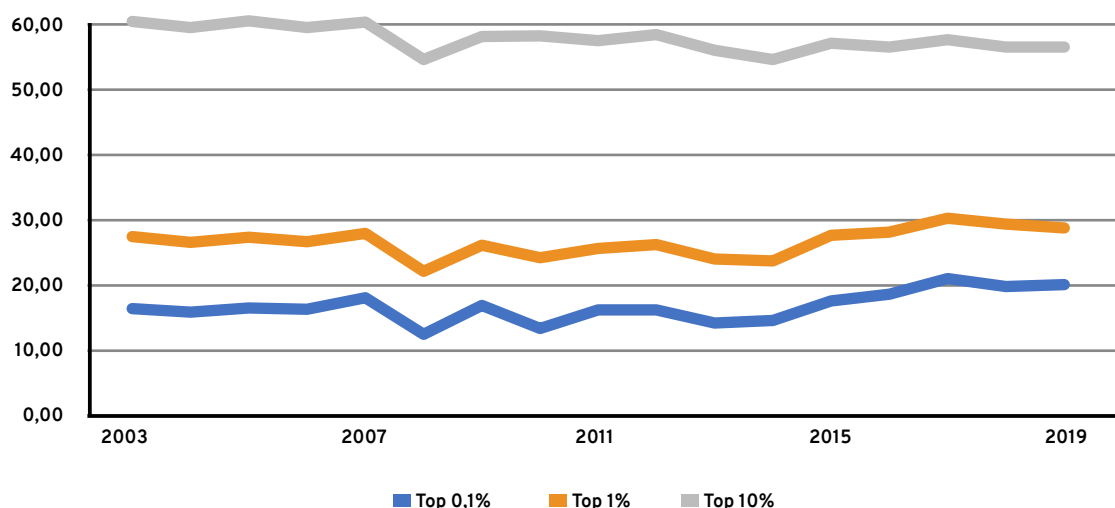
Según el reciente informe publicado por OXFAM (2025) denominado “Más recursos para más derechos” se afirma que: los sistemas tributarios que reproducen desigualdades en el pago de impuestos, también limitan las capacidades del Estado para financiar servicios públicos que permitan garantizar los derechos de la población, avanzar en el cierre de brechas de desigualdad, enfrentar los efectos del cambio climático o construir sistemas de cuidados integrales (p. 23).

Uno de los factores más problemáticos en el sistema tributario hondureño es la extensión de exoneraciones fiscales a grandes conglomerados empresariales sin una evaluación clara de su impacto en el desarrollo económico y social. Entre 2009 y 2022, el Estado dejó de percibir aproximadamente L451,415.3 millones de lempiras (aprox. \$20,000 millones de dólares) debido a estos beneficios fiscales, lo que equivale a más del 116% de la deuda pública del país. Esto ha generado un vacío fiscal significativo, impidiendo una mayor inversión en sectores clave como educación, salud e infraestructura (LJT, 2022: 2).

2 En Honduras, el sistema tributario ha sido históricamente regresivo, lo que significa que las personas con menores ingresos soportan proporcionalmente una mayor carga tributaria en comparación con los sectores más ricos. Según datos de la Secretaría de Finanzas (2023), el 10% más pobre de la población paga alrededor del 50% de sus ingresos en impuestos, mientras que el 10% más rico paga solo el 21%.

3 El término se refiere a que diez familias más ricas de Honduras dueñas de 25 grupos económicos (a través de 142 empresas) que poseen activos equivalentes al 80 por ciento (%) del Producto Interno Bruto (PIB).

4 L: lempira hondureño.

Gráfico 1. Persistencia de la participación de ingresos altos.

Fuente: Adaptado de *Table A.5: Top income shares Pre and Post Tax distributions*, en *Two decades of top income shares in Honduras* por G. Del Carmen, S. Garriga, W. Ponce, & T. Scot, 2025, *Journal of Public Economics*, 246, 105362.

El informe OXFAM (2025: 14-18) destaca que los sistemas tributarios injustos son una causa de las amplias desigualdades, siendo el resultado de intereses particulares que se imponen sobre el interés general. Las élites económicas en Honduras buscan ajustar la política fiscal para maximizar sus ganancias, argumentando que esto impulsa el crecimiento y el empleo. Una de las principales estrategias empleadas por las élites ha sido el impulso de regímenes tributarios especiales que otorgan beneficios fiscales a ciertas empresas o actividades, afectando impuestos como la renta y el IVA. En una reciente investigación denominada “Dos décadas de participación en los ingresos más altos en Honduras” (Del Carmen, Garriga, Ponce, & Scot, 2025) se encontró que en Honduras (ver gráfico 1) el 1 % de las personas con ingresos superiores en 2019 recibió aproximadamente el 30 % del total del ingreso nacional neto antes de impuestos. El 0,1 % superior recibió aproximadamente el 20 % de los ingresos durante todo el período.

En este sentido La Ley de Justicia Tributaria en Honduras reconoce que la estructura tributaria predominante y que históricamente se ha promulgado con una base regresiva ha servido a las élites, concediendo privilegios de no pagar impuestos a una minoría y generando pobreza. Esta ley busca una nueva política fiscal orientada a la transparencia, la equidad y el combate a la corrupción.⁵

⁵ Según la Secretaría de Finanzas de Honduras (2024), la opacidad y discrecionalidad en la concesión de exoneraciones fiscales ha favorecido redes de corrupción y clientelismo, permitiendo que grandes grupos económicos evadan su responsabilidad tributaria.

Progresividad fiscal y demanda efectiva en el contexto hondureño

Desde una perspectiva kaleckiana, la progresividad fiscal, al gravar en mayor proporción a los ingresos y la riqueza más altos y potencialmente redistribuir recursos hacia grupos con mayor propensión a consumir, podría influir positivamente en la demanda efectiva (Pérez, 2011: 23).

La Ley de Justicia Tributaria de Honduras explícitamente adopta el principio de progresividad tributaria, buscando que el sistema tributario se rija por la capacidad económica del contribuyente y se convierta en una herramienta de redistribución de la riqueza (LJT, 2022). La ley también busca cambiar el principio de renta territorial a mundial⁶ para evitar la deslocalización de beneficios a paraísos fiscales, así como aumentar la transparencia fiscal mediante la eliminación del secreto bancario⁷ y la adhesión a la Convención de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (MAAC) de la OCDE (LJT, 2022: 3-4).

La Ley de Justicia Tributaria de Honduras (2022) se destaca que:

Cambiar el principio de renta de territorial a mundial para evitar el desvío de utilidades y ganancias de grandes empresas a paraísos fiscales. Entre 2017 y 2023 se dejaron de percibir 57.000 millones de lempiras⁸ en impuestos por esta reforma introducida a través del Nuevo Código Tributario. Al aprobarse el cambio de principio de renta, 503 empresas y personas naturales iniciarán a pagar impuestos por los ingresos percibidos del exterior.

Ahora si nos basamos en la perspectiva kaleckiana, una reforma fiscal que este encaminada hacia una mayor progresividad en Honduras podría tener efectos directos en la demanda efectiva en la economía. Esto debido a que se generaría una mayor redistribución del ingreso y un consumo más alto por que al gravar en mayor medida la riqueza y los beneficios empresariales (como lo proponen Oxfam (2025: 37) y busca la Ley de Justicia Tributaria al eliminar exenciones), podría redistribuir el ingreso hacia los trabajadores y hogares de menores recursos, quienes tienen una mayor propensión marginal a consumir y es que, según Kalecki, las decisiones de ahorro e inversión responden de manera diferente a las modificaciones en el ingreso de trabajadores y capitalistas. Generalmente, se asume que los trabajadores tienen una mayor propensión a consumir que los capitalistas. Por lo tanto, una mayor participación de los salarios en el ingreso nacional tiende a impulsar la demanda agregada y, potencialmente, la tasa de crecimiento.

6 El principio de renta territorial implica que un país solo grava los ingresos generados dentro de su territorio. En cambio, el principio de renta mundial grava también los ingresos que los residentes obtienen en el extranjero.

7 Esto significa que los bancos estarán obligados a proporcionar información financiera a la administración tributaria (SAR) cuando se trate de auditorías, investigaciones o fiscalización de posibles evasores.

8 Aproximadamente 2.4 mil millones de dólares.

Por otro lado, volviendo a lo expuesto en el informe OXFAM (2025: 46) este aboga por “reformas que incrementen la progresividad de los sistemas tributarios en Centroamérica, incluyendo Honduras, mediante la gravación de la riqueza y la minimización de los privilegios fiscales a grandes corporaciones”. Se proponen medidas como un impuesto a la riqueza, la revisión de privilegios tributarios, la reducción de la evasión fiscal y la adopción de un impuesto mínimo global a multinacionales. La lógica subyacente es que aumentar los recursos públicos y destinarlos a inversiones sociales clave puede garantizar derechos, erradicar la pobreza y reducir las desigualdades, lo cual a su vez puede sostener la demanda efectiva.

La Ley de Justicia Tributaria (2022: 10) tal como lo establece su artículo 1 busca promover inversiones públicas, privadas y mixtas para la generación de empleo. Un sistema fiscal más progresivo podría generar mayores ingresos para el Estado, permitiendo inversiones públicas que complementen la inversión privada y sostengan la demanda efectiva, tal como sugieren los esquemas kaleckianos con gasto público.

Según Kalecki (1980: 25 como se citó en Pérez, 2011: 15) uno de los problemas que enfrentan los países subdesarrollados es el aumento de la inversión tanto para expandir la capacidad productiva como para generar demanda efectiva. Pérez (2011: 15) también afirma que con esta inversión (pública) se elevaría el nivel de empleo, se daría poder de compra a una mayor porción de los ciudadanos y se incentivaría la inversión misma gracias a la realización de los beneficios que dicho aumento de la inversión puede lograrse por medio de la intervención del gobierno; más aún, Pérez considera que con reglas claras de comportamiento⁹ el nivel de intervención necesaria por parte del Estado puede ser financiado por medio de impuestos sobre las ganancias, sin que esto lleve a un desplazamiento neto de recursos.

La hipótesis es que en el corto plazo se solucionaría el problema de demanda efectiva mediante la inversión directa y la generación de ingresos adicionales para varios sectores poblacionales; mientras que en el largo plazo se establece un andamiaje productivo que genera una dinámica de crecimiento sostenido, solucionando el problema de la capacidad productiva (Pérez, 2011: 15).

Bajo lo anterior se argumenta que el aumento en la recaudación fiscal derivado de una mayor progresividad y la eliminación de abusos fiscales permitiría al Estado hondureño incrementar el gasto público en áreas estratégicas como educación, salud e infraestructura. Este gasto público no solo satisfaría necesidades sociales, sino que también inyectaría demanda en la economía, incentivando la producción y la inversión. La inversión pública, tal como se destaca en la Memoria Anual del Banco Central de Honduras (2023: 19), ha desempeñado un papel importante para poder arribar a un crecimiento anual del 3.6% de la economía hondureña.

⁹ Garantizar la estabilidad de los precios de bienes considerados esenciales (alimentos, vivienda, educación, salud, etc.); mantener una estabilidad fiscal sustentada en el cobro de un único impuesto sobre las ganancias netas y el gasto en inversión debe realizarse de tal manera que se compense la pérdida de inversión privada producto de los menores beneficios.

Eliminación de exoneraciones y su efecto en la redistribución del ingreso

Un objetivo central de la Ley de Justicia Tributaria de Honduras es la eliminación de los regímenes de exoneraciones fiscales vigentes.¹⁰ La ley argumenta que estas exoneraciones se han desnaturalizado y han sido objeto de abusos por las empresas beneficiarias, promoviendo la competencia desleal y beneficiando principalmente a contribuyentes con mayor capacidad de pago. La eliminación de exoneraciones busca poner fin a un sistema que ha concedido el privilegio de no pagar impuestos a una minoría, lo que implícitamente apunta a una redistribución del ingreso al aumentar la base imponible y, potencialmente, los ingresos del Estado.

Entre 2009 y 2021, se otorgó un valor considerable en privilegios fiscales, lo que evidencia la magnitud de estas exenciones. Esta situación también es criticada en el informe de Oxfam, que señala cómo los incentivos fiscales en Centroamérica representan un gasto tributario significativo sin haber generado necesariamente los beneficios económicos esperados y es que según la CEPAL (2023, como se citó en OXFAM, 2025: 18) “el gasto tributario para los países de Centroamérica asciende al 4.3% del PIB y representa el 42.4 % del gasto social. Entre este gasto tributario se encuentran los tratamientos especiales a empresas como incentivo a la inversión”.

Como se mencionó anteriormente, La Ley de Justicia Tributaria aborda esta problemática en su primer punto, buscando eliminar los regímenes de exoneraciones fiscales vigentes para poner fin a su desnaturalización y a los abusos constatados. Esta medida tiene como objetivo evitar que continúe el abuso histórico por parte de un pequeño número de empresas y habilitar la cancelación de beneficios, así como impedir la inscripción de nuevas empresas a estos regímenes. Pero, la ley también busca brindar seguridad jurídica a las empresas y reconocer sus derechos adquiridos sobre los impuestos exonerados durante el tiempo correspondiente, siempre y cuando no se constaten abusos o incumplimientos (LJT, 2022: 3).

Esta ley no solo busca solo la eliminación generalizada de todos los regímenes de exoneraciones, sino que también contempla la creación de dos nuevos regímenes de exoneraciones fiscales orientados a desarrollar la industria nacional y a atraer inversión extranjera, diseñados bajo criterios de mejores prácticas internacionales (LJT, 2022: 3). A diferencia de los regímenes anteriores que exoneraban todos los impuestos por amplios períodos, los nuevos regímenes se aplicarán a impuestos específicos, por un máximo de 10 años y con controles para asegurar que los beneficios obtenidos por la sociedad correspondan con la exoneración otorgada.

Estos nuevos regímenes se enmarcan en la creación del Régimen de Incentivos para las Inversiones para el Desarrollo (RINDE) y el Régimen de Zonas Francas. El RINDE ofrecerá deducciones para el pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y otros impuestos por un período de cinco años a nuevas

10 Entre julio de 2009 y diciembre de 2021 se decretaron 11 nuevos beneficios en los regímenes existentes y se crearon otros 6 nuevos regímenes; con esto se otorgaron aprox 21,500 millones de dólares en privilegios fiscales.

inversiones que se ajusten a la política de inversiones de la ley. El Régimen de Zonas Francas, por otro lado, busca fomentar la inversión extranjera directa, las exportaciones, la competitividad y la generación de empleo y divisas, ofreciendo exoneraciones de impuestos sobre la renta, ventas y aranceles a empresas con mayoría de capital extranjero que generen valor agregado (LJT, 2022: 12-14).

Ahora, desde un panorama numérico según la Secretaría de Finanzas de Honduras en su Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo 2025-2028, se proyecta que la Ley de Justicia Tributaria tendrá un rendimiento recaudatorio para el año 2025 de 0.3% del PIB y para 2026 de 0.8% del PIB, que representan en valores absolutos entre L3,067.9 y L8,825.5 millones (aprox. entre 125 y 353 millones de dólares), respectivamente, y a partir del año 2027 se estima que el rendimiento de la LJT en la recaudación de impuestos sea de alrededor del 1.5% del PIB lo que equivale a L17,894.4 y L19,402.5 millones (aprox. entre 715.8 y 776.1 millones de dólares, ver cuadro 1.0).

Tabla 1. Rendimiento de La Ley de Justicia Tributaria.
Rendimiento Ley de Justicia Tributaria (Proyectado con supuestos macroeconómicos
MMFMP 2025-2028). Cifras en Millones de Lempiras.

CONCEPTO	2025	2026	2027	2028
Impacto global	0.3% del PIB	0.8% del PIB	1.5% del PIB	1.5% del PIB
	3,067.9	8,825.5	17,894.4	19,402.5
Ley de Justicia Tributaria	2,872.9	8,264.4	16,756.7	18,169.0
Pasar de Renta Territorial a Mundial	195.0	561.1	1,137.6	1,233.5

Fuente: Secretaría de Finanzas de Honduras (2024).

Desde una perspectiva kaleckiana, la reestructuración de las exoneraciones fiscales puede tener beneficios significativos tanto para la distribución del ingreso como en la determinación de la demanda agregada. Si la eliminación de exoneraciones y el aumento de la recaudación se traducen en un mayor gasto público dirigido a las necesidades de la población con mayor propensión a consumir, esto podría estimular la demanda efectiva en la economía hondureña.

Debate en Honduras

A pesar de que la Ley de Justicia Tributaria en Honduras ha recibido un amplio respaldo tanto nacional como internacional, su proceso de aprobación ha enfrentado serios obstáculos. La principal razón detrás de este estancamiento radica en la fuerte oposición de los grupos económicos más poderosos del país, quienes han sido los mayores beneficiarios del sistema de exoneraciones fiscales vigente. Estos sectores se resisten a perder los privilegios tributarios que les han permitido minimizar su carga impositiva mientras que las clases medias y bajas soportan la mayor parte del esfuerzo fiscal.

Según la Secretaría de Finanzas de Honduras (2024: 106), se estima que el 10% de las personas más pobres en el país destinan el 50% de sus ingresos al pago de impuestos, mientras que el 10% más rico solo contribuye con un 21%. Un dato ilustrativo de la magnitud de estos privilegios es que, según el Servicio de Administración de Rentas (SAR), solo en 2024 el Estado hondureño perdonó en exoneraciones fiscales una cantidad de dinero suficiente para abastecer con medicamentos esenciales a todo el sistema de salud del país durante 30 años. Esto es particularmente alarmante si se considera que Honduras enfrenta graves deficiencias en su sistema de salud pública y una crisis de pobreza que, según el Banco Mundial (2023), se agudizó con la pandemia del COVID-19 y los huracanes Eta y Iota, elevando la pobreza moderada del 48% en 2019 al 55% en 2020.

El debate sobre la Ley de Justicia Tributaria se ha convertido en un enfrentamiento entre dos visiones de país: una que busca mantener un sistema que favorece a las élites económicas a expensas del bienestar general, y otra que aboga por una mayor equidad fiscal para financiar políticas públicas en beneficio de la mayoría de la población.

Exoneraciones fiscales en Argentina: un debate comparable

El caso argentino actual, particularmente en torno a las exenciones fiscales otorgadas a grandes empresas como Mercado Libre, ofrece un ejemplo ilustrativo y pertinente para ampliar el debate sobre la justicia tributaria en América Latina. En medio de un contexto de ajuste fiscal y recortes en áreas sensibles como salud, educación y programas sociales, el Estado argentino ha otorgado cerca de USD 250 millones en beneficios impositivos a Mercado Libre entre 2022 y 2024. Estos beneficios provienen del régimen de promoción de la “Economía del Conocimiento”, heredado de la Ley del Software impulsada en 2004 y actualizado por legislaciones posteriores.

La paradoja radica en que, mientras el gobierno implementa medidas de austeridad, la empresa más valiosa del país en valor de mercado y su CEO, abiertamente crítico del “estatismo” en redes sociales, se ha beneficiado de subsidios que superan ampliamente su inversión anunciada en Argentina (USD 75 millones en 2024). Aunque la normativa vigente permite legalmente estas exenciones, el debate público ha cuestionado su legitimidad económica y moral, especialmente cuando muchas otras empresas no acceden al mismo trato y el beneficio se concentra en pocas firmas (Catalano, 2025). Diversas voces del sector financiero y tecnológico argumentan que el ré-

gimen se ha transformado en un mecanismo de concentración de recursos, sin una garantía clara de generación de empleo o innovación efectiva.

A esto se suma que, según el balance de 2024 presentado por Mercado Libre ante la SEC,¹¹ la empresa recibió beneficios en impuestos a las ganancias y contribuciones patronales por un total de USD 247 millones en tres años (Catalano, 2025). La Ley de Economía del Conocimiento permite una reducción del impuesto a las ganancias del 20% para grandes empresas y un bono fiscal por hasta el 70% de las contribuciones patronales, que pueden usarse para compensar otros tributos. Si bien estos beneficios están regulados y dirigidos a promover sectores estratégicos, informes como el de Forbes (2024) señalan que Mercado Libre absorbió hasta el 40% del total de beneficios fiscales asignados al régimen en 2023. En tanto, muchas PYME no acceden a estos beneficios debido a la burocracia o falta de información.

Este caso guarda similitudes con el contexto hondureño: en ambos países, los regímenes fiscales especiales han beneficiado desproporcionadamente a los sectores más poderosos, generando distorsiones en la estructura impositiva y alimentando la desigualdad. La comparación permite subrayar que los debates sobre exoneraciones fiscales, justicia tributaria y equidad en la distribución de los recursos públicos no son exclusivos de países empobrecidos, sino que también atraviesan economías de mayor escala. En ambos casos, la transparencia, la progresividad tributaria y la evaluación efectiva de los beneficios deben estar en el centro de cualquier reforma fiscal que busque ser justa y sostenible.

Conclusiones

La Ley de Justicia Tributaria en Honduras busca corregir un sistema fiscal regresivo que ha limitado la capacidad del Estado para impulsar el desarrollo y solo ha beneficiado a las grandes corporaciones y las familias más ricas del país. Desde una perspectiva kaleckiana, un sistema tributario más progresivo puede fortalecer la demanda efectiva al redistribuir ingresos desde los sectores con menor propensión a consumir hacia aquellos con una mayor, estimulando así la actividad económica. Al aumentar la recaudación fiscal enfocándose en los sectores de mayores ingresos y reduciendo las exoneraciones abusivas, el Estado podrá destinar más recursos a inversión pública en salud, educación e infraestructura, fortaleciendo la capacidad de consumo de la mayoría de la población y dinamizando el mercado interno.

La eliminación de exoneraciones fiscales injustificadas¹² en un país como Honduras juegan un papel clave en la redistribución del ingreso. Actualmente, estos beneficios han concentrado la riqueza en sectores privilegiados, debilitando la capacidad estatal para financiar servicios esenciales en áreas como salud, educación o infraestructura. Al revertir esta situación y ampliar la base tributaria, se podrá reducir la carga fiscal sobre los sectores más vulnerables, generando un sistema más equitativo, eficiente

11 Securities and Exchange Commission de Estados Unidos, un organismo que regula los mercados y protege a los inversores en ese país, además de supervisar las fusiones y absorciones.

12 En el debate nacional, muchas exoneraciones fiscales se consideran *injustificadas* porque carecen de mecanismos efectivos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

y recursos para el Estado que pueden ser destinados a la inversión pública en sectores como los anteriormente mencionado o programas que benefician a la población con mayor propensión a consumir, estimulando así la demanda agregada.

En agosto de 2024, Gustavo Irías, director del CESPAD Honduras, en un comunicado explicando “¿Por qué firmamos la carta de apoyo a la Ley de Justicia Tributaria?”, destacó que la carta, firmada conjuntamente con 85 economistas, incluyendo a Joseph Stiglitz, se centra en dos puntos principales. El primero es asegurar una mayor recaudación fiscal enfocada en quienes tienen más destacando que Honduras ha perdido una cantidad significativa de ingresos debido a un marco tributario débil y lleno de lagunas jurídicas y el segundo reducir la evasión y elusión fiscal. Corregir estas deficiencias permitiría fortalecer las finanzas públicas sin aumentar impuestos sobre la población trabajadora, fomentando un modelo de crecimiento más inclusivo.

Esta dinámica no es única en la región. Como muestra el ejemplo reciente de Argentina, grandes corporaciones como Mercado Libre han recibido en los últimos años beneficios fiscales por cientos de millones de dólares bajo el Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento. Si bien en este caso se trata de deducciones legales y orientadas al fomento de la innovación, el debate gira en torno a la transparencia, equidad y concentración de los beneficios en pocos actores de gran escala, en desmedro del acceso de PYME, emprendimientos más pequeños o cualquier otra empresa. Ambos contextos demuestran que los privilegios fiscales, cuando no se evalúan con criterios de eficiencia y justicia, tienden a profundizar las desigualdades existentes.

Como concluye Oxfam (2025: 37),

el cambio de paradigma en materia fiscal requiere pasar de un sistema tributario que grava más las rentas del trabajo y amplía las desigualdades de ingresos, a un sistema que grave más la riqueza y los beneficios empresariales; pasar de un sistema regresivo y opaco a un sistema progresivo y transparente; de un sistema excluyente y vertical a un sistema participativo y horizontal.

Esta reforma podría ser un primer paso hacia un círculo virtuoso de redistribución y crecimiento, y su implementación se presenta como un paso crucial hacia la justicia fiscal y, por ende, hacia un desarrollo más equitativo y sostenible en Honduras.

Referencias bibliográficas

Banco Central de Honduras (2024). Memoria Anual 2023. Recuperado de <https://www.bch.hn/estadisticos/GIE/LIBMemoria/Memoria%20Anual%202023.pdf>

- Banco Mundial (2023). Honduras estudio de pobreza. Una senda hacia la reducción de la pobreza y el crecimiento inclusivo. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/7fa5f090-ee2c-4ddc-bdc0-9394f9aa18ba/content>
- Catalano, S. (2025). Beneficios fiscales: en los últimos tres años, Mercado Libre recibió exenciones impositivas del Estado por casi USD 250 millones. Recuperado de <https://www.infobae.com/economia/2025/02/23/beneficios-fiscales-en-los-ultimos-tres-anos-mercado-libre-recibio-exenciones-impositivas-del-estado-por-casi-usd-250-millones/>
- Del Carmen, G.; Garriga, S.; Núñez, W. y Scot, T. (2025). Two decades of top income shares in Honduras. *Journal of Public Economics*, 246, 105362.. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2025.105362>
- FORBES (2024). Un grupo de 85 economistas internacionales apoya la Ley de Justicia Tributaria de Honduras. Recuperado de <https://forbescentroamerica.com/2024/07/31/un-grupo-de-85-economistas-internacionales-apoya-la-ley-de-justicia-tributaria-de-honduras>
- Gobierno de la República de Honduras (2022). Ley de Justicia Tributaria. Recuperado de <https://www.sar.gob.hn/wp-content/uploads/2023/03/Ley-de-Justicia-Tributaria-Consolidada.pdf>
- Gobierno de la República de Honduras (2024). Secretaria de Finanzas. Marco Macro Fiscal Mediano Plazo MMFMP 2025-2028.
- IRIAS, G. (2024). Análisis semanal #23 ¿Por qué firmamos la carta de apoyo a la Ley de Justicia Tributaria? Recuperado de <https://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2024/08/plantilla-pdf-2.docx-6.pdf>
- Jamele, A. (2024). Beneficio impositivo pero no subsidio: cómo impacta la Ley que favorece a Mercado Libre y otras tecnológicas. Recuperado de <https://www.forbesargentina.com/negocios/beneficio-impositivo-pero-subsidio-como-impacta-ley-favorece-mercado-libre-otras-tecnologicas-n47068>.
- Kalecki, M. (1971). *Selected Essaysonthe Dynamics of the Capitalist Economy*. Cambridge University Press.
- Loaiza, O. L. (julio-diciembre de 2012). La demanda agregada y la distribución del ingreso: un Estudio a partir de los Modelos Kaleckianos. *Cuadernos de Economía*, 31(58).
- OXFAM (2025). Más recursos para más derechos: Justicia fiscal en Honduras. Recuperado a partir de Informe-Mas-recursos-para-mas-derechos-Oxfam.pdf
- Pérez Rodríguez, Ó. E. (2011). Modelo kaleckiano de crecimiento con gasto público. Inversión en educación y salud como propulsores del desarrollo. *Revista CIFE*, 13(19), 13-32.
- Secretaria de Administración de Rentas (9 de marzo de 2023). Los 10 puntos de la Ley de Justicia Tributaria. SAR, Honduras. Nota de Prensa. Recuperado de <https://www.sar.gob.hn/2023/03/los-10-puntos-de-la-ley-de-justicia-tributaria/>
- Silva, P. (31 de julio de 2024). 85 economistas del mundo respaldan La Ley de Justicia Tributaria. *Diario Tiempo*. Recuperado de <https://tiempo.hn/ley-de-justicia-tributaria/>

Reflexiones sobre el desarrollo territorial y programas claves en la provincia de Buenos Aires



Soledad Vera y Jesica Mayor***

Resumen

Este artículo comparte una reflexión y análisis sobre programas clave relacionados con el desarrollo territorial en la provincia de Buenos Aires teniendo en cuenta los desafíos y oportunidades que atraviesa la región en la actualidad. Para llevarlo adelante, se trabajó con un enfoque de investigación cualitativo, comprensivo y descriptivo. Se recopiló y organizó información del marco teórico y de estudios de caso con el objetivo de identificar las dimensiones principales que intervienen en el desarrollo territorial provincial. El trabajo incluyó la revisión de bibliografía especializada, documentos oficiales y el intercambio de ideas con autores referentes en la temática integrando distintas miradas sobre la relación entre innovación productiva, políticas públicas y fortalecimiento local.

Como evidencia empírica, se seleccionaron y analizaron tres programas implementados entre 2021 y la actualidad identificando sus objetivos, destinatarios y estrategias de intervención. El análisis permite aportar elementos para comprender la importancia de las políticas públicas orientadas a la innovación productiva y su papel en la construcción de territorios más equitativos e inclusivos.

* Licenciada en Administración de Empresas (Universidad Nacional de José C. Paz). Graduada investigadora en formación (IDEPI, UNPAZ). Proyecto de Investigación B50 2023. Dirección: Cintia Gasparini. Codirección: Laura Saavedra.

** Estudiante de Administración de Empresas (Universidad Nacional de José C. Paz). Estudiante investigadora en formación (IDEPI, UNPAZ). Proyecto de Investigación B50 2023. Dirección: Cintia Gasparini. Codirección: Laura Saavedra.

Palabras clave: desarrollo territorial - programas - Buenos Aires

Introducción y fundamentación teórica

En los últimos años, el enfoque del desarrollo territorial ha ganado relevancia en el ámbito de las políticas públicas ya que propone una perspectiva que combina crecimiento económico, inclusión social, fortalecimiento institucional y sostenibilidad ambiental. Esta mirada integral reconoce que el desarrollo no es un proceso homogéneo ni automático, sino que se construye a partir de las dinámicas propias de cada territorio con sus actores, recursos, capacidades y limitaciones particulares (Altschuler, 2013).

Esta concepción del territorio como construcción social implica comprenderlo más allá de sus dimensiones físicas o geográficas. El territorio es también un espacio simbólico, político y cultural en el que se entrecruzan relaciones de poder, identidades, formas de organización y proyectos colectivos. Desde esta perspectiva, las políticas públicas deben ser capaces de leer estas particularidades para diseñar estrategias que no reproduzcan desigualdades, sino que habiliten procesos de transformación genuinos y sostenibles (Cadena Inostroza, Ayala Neri y Solana, 2013).

Altschuler y Casalis (2006) enfatiza que el desarrollo territorial no puede desvincularse del paradigma de la economía social y solidaria. Ambos enfoques apuestan por un modelo de desarrollo más democrático y participativo en el que las personas y las comunidades ocupan un lugar central. Así, el desarrollo no es concebido exclusivamente como crecimiento del PBI o atracción de inversiones, sino como mejora de las condiciones de vida de la población, ampliación de derechos y fortalecimiento de los lazos sociales y productivos.

Uno de los aportes más relevantes del enfoque territorial es su capacidad para articular escalas: desde lo local, donde se detectan necesidades y se implementan acciones concretas, hasta lo nacional, donde se establecen marcos normativos y se canalizan recursos. La articulación entre niveles de gobierno, junto con la participación de actores sociales y económicos, es condición indispensable para que las políticas públicas logren impacto y sostenibilidad.

En este sentido, Cadena Inostroza et al (2013) identifica cuatro dimensiones fundamentales del desarrollo territorial:

- Económica-productiva, que refiere a las capacidades locales de generación de empleo, producción e innovación.
- Sociocultural, vinculada a las identidades, valores, relaciones comunitarias y capital social.
- Político-institucional, referida a la calidad de la gestión pública, la gobernanza y los mecanismos de participación ciudadana.
- Ambiental, que atiende a la sostenibilidad ecológica y la gestión responsable de los recursos naturales.

Estas dimensiones se interrelacionan de manera dinámica y su equilibrio resulta clave para un desarrollo genuino. Ignorar alguna de ellas conduce a intervenciones fragmentadas, con resultados parciales o insostenibles.

A nivel provincial, el documento *Estudios de Casos: Innovación Bonaerense* (Argentina, 2024) ofrece un diagnóstico que visibiliza la heterogeneidad estructural que atraviesa a la provincia de Buenos Aires. Las brechas territoriales se expresan en desigualdades de acceso a infraestructura, tecnología, financiamiento, conectividad digital y formación técnica. El 40% de las empresas industriales de la provincia son microempresas con capacidades limitadas para incorporar procesos de innovación tecnológica, lo que refuerza su dependencia del Estado para acceder a herramientas que impulsen su competitividad (Argentina, 2024: 10).

Frente a este panorama, resulta imprescindible promover políticas públicas que no solo atiendan a las empresas consolidadas, sino que fortalezcan a los actores productivos más pequeños, reconociendo su rol estratégico en las economías regionales. La innovación, en este marco, debe entenderse en un sentido amplio. Tal como señala Altschuler (2006), no se trata exclusivamente de avances tecnológicos de punta, sino de nuevas formas de organización, gestión, cooperación y vinculación entre sectores públicos, privados y comunitarios.

La innovación territorial se relaciona con la capacidad de los territorios de generar respuestas creativas y adaptativas a sus problemas, aprovechando sus recursos y saberes locales. Para ello, es clave el rol del Estado como dinamizador de redes, facilitador de procesos de aprendizaje colectivo y promotor de capacidades técnicas. En este marco, la política de ciencia y tecnología adquiere un carácter estratégico: permite generar condiciones para que surjan y se consoliden ecosistemas de innovación que integren universidades, centros de investigación, gobiernos locales y actores productivos.

La experiencia bonaerense, en particular, se encuentra atravesada por una histórica asimetría territorial que se manifiesta en distintos planos: urbano-rural, norte-sur, interior-conurbano. Estas desigualdades condicionan las oportunidades de desarrollo y requieren intervenciones específicas. Tal como indica el texto del Ministerio (Argentina, 2024), la construcción de políticas situadas implica reconocer esa diversidad y diseñar instrumentos que respondan a las necesidades de cada territorio.

Además, como plantea Altschuler (2013), el desarrollo territorial implica también fortalecer capacidades institucionales en los gobiernos locales, muchas veces debilitados por la falta de recursos, personal capacitado o herramientas de gestión. En este sentido, los programas provinciales orientados al desarrollo productivo no solo deben transferir recursos, sino también acompañar con asistencia técnica, formación y evaluación.

¿Por qué estudiar el desarrollo territorial?

El interés por estudiar el desarrollo territorial se enmarca en dinámicas de alcance global que inciden de manera directa en las realidades locales. En el escenario contemporáneo, los territorios se ven atravesados por procesos económicos, políticos, sociales y culturales que trascienden fronteras, en gran

parte asociados a la globalización y a los modelos económicos predominantes en las últimas décadas. Como señala la CEPAL (Silva Lira, 2003), este fenómeno implica una creciente interdependencia entre los procesos de escala mundial y aquellos de carácter regional, nacional y local, generando nuevas oportunidades, pero también desafíos para los actores territoriales. En esta línea, Vázquez-Barquero (2001) subraya que la globalización incrementa la competencia en los mercados, lo que exige transformaciones permanentes en los sistemas productivos de países, regiones y ciudades. Analizar el desarrollo territorial, entonces, no solo permite comprender cómo interactúan estas fuerzas globales y locales, sino también identificar estrategias para fortalecer las capacidades productivas, la innovación y la cohesión social en contextos diversos, locales, que requieren estrategias innovadoras para generar empleo, diversificar la producción y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En este sentido, resulta clave considerar que el desarrollo territorial no puede comprenderse únicamente desde la dimensión económica, sino que debe ser abordado como un proceso multidimensional, sostenido por decisiones políticas que articulen lo productivo, lo social, lo ambiental y lo institucional. Tal como plantea Altschuler (2013), los enfoques contemporáneos del desarrollo territorial deben superar visiones reduccionistas y dar cuenta de las dinámicas propias de cada territorio, reconociendo las capacidades locales, la heterogeneidad productiva y las desigualdades estructurales.

La innovación, en este marco, adquiere un rol central, no solo como tecnología aplicada, sino como construcción social capaz de impulsar transformaciones desde la base, en articulación con políticas públicas diseñadas con una mirada integral. Esta perspectiva es la que orienta el análisis que se presenta a continuación, centrado en experiencias empíricas de programas provinciales que, desde 2019, buscan fortalecer el entramado productivo, científico y tecnológico de la provincia de Buenos Aires a partir de una visión territorial del desarrollo.

Evidencia empírica sobre programas claves vinculados al desarrollo territorial

En la provincia de Buenos Aires, diversas políticas públicas impulsadas en los últimos años han buscado reducir las brechas productivas y territoriales priorizando la innovación tecnológica, la articulación entre actores y el fortalecimiento de las capacidades locales. Entre ellas, destacan tres iniciativas de alcance provincial y nacional que, desde 2021 a la fecha, han demostrado un impacto significativo en el entramado productivo bonaerense: el Programa de Transformación Digital Bonaerense (TDB), el Fondo de Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires (FITBA) y los Proyectos Federales de Innovación (PFI).

Estas políticas, que articulan financiamiento, asistencia técnica y vinculación entre el sector científico-tecnológico y el productivo, se presentan a continuación con sus principales características y ejemplos de implementación.

TDB- Transformación Digital Bonaerense

El Programa de Transformación Digital fue creado en el año 2021 como una política pública para acompañar a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como a cooperativas industriales, en el proceso de modernización tecnológica de sus actividades.

Su finalidad principal es facilitar la incorporación de herramientas y soluciones digitales que mejoren la forma en que las organizaciones producen, gestionan y toman decisiones. Esto incluye desde la automatización de tareas y el uso de datos para optimizar procesos, hasta la reorganización de la producción para hacerla más ágil, eficiente y competitiva.

La iniciativa surgió para responder a la necesidad de que el sector productivo provincial pueda adaptarse a los cambios del entorno y aprovechar las oportunidades de la llamada Industria 4.0. En este marco, el programa ofrece apoyo económico y técnico para que las empresas adopten tecnologías innovadoras que les permitan reducir costos, minimizar errores, incrementar la calidad de sus productos o servicios y posicionarse mejor en los mercados actuales y futuros.

Tabla 1. Prograba Transformación Digital TDB. Caracterización.

PROGRAMA TRANSFORMACIÓN DIGITAL BONAERENSE TDB	OBJETIVO	BIENES Y/O SERVICIOS QUE BRINDAN
	Incrementar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas del sector industrial de la provincia de Buenos Aires fomentando la digitalización a través de la asistencia financiera para incorporar tecnología digital (software, dispositivos, sensores, entre otros) en los procesos productivos, de gestión, comerciales y de producto.	Asistencia técnica, diagnóstico digital, diseño de proyectos de transformación digital y financiamiento parcial para su implementación (mejora de procesos, gestión de stock, distribución, etc.).
	PROYECTO	INSTITUCIÓN EJECUTORA
	Sistema de monitoreo y gestión del consumo eléctrico para la industria gráfica.	Coop. Madygraf - Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ)
	Desarrollo de un sistema de gestión para la producción textil.	Kirplastic - Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ)
	Desarrollo de un algoritmo para calibrar robots.	Poteca - Universidad Nacional de Quilmes (UNQ)
	Implementación de visión artificial para el control de calidad de tapas de bidones.	V. Tarazona e hijos (CIMES) - Universidad Nacional de Quilmes (UNQ)
	Desarrollo de tanques de presión ultraliviano para la industria aeroespacial.	Kohlenia - Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP)
	Automatización de maquinaria para la fabricación de bolsas de residuos.	Cooperativa Reciclando Sueños - Universidad Nacional de Moreno (UNM)

Fuente: elaboración propia en base a información del programa. Página web del Ministerio de Producción e Innovación Tecnológica <https://www.gba.gob.ar/produccion>

A través de la transformación digital, las pymes pueden adaptarse con mayor rapidez a los cambios del entorno, aprovechar nuevas oportunidades comerciales, mejorar la calidad de sus productos o servicios y posicionarse de manera estratégica tanto a nivel local como nacional, garantizando su sostenibilidad y crecimiento a largo plazo.

Fondo de Innovación Tecnológica de la provincia de Buenos Aires (FITBA)

El Fondo de Innovación Tecnológica de Buenos Aires es un mecanismo de financiamiento creado para apoyar proyectos que impulsen el desarrollo científico, tecnológico y productivo dentro de la provincia. Su principal objetivo es fortalecer las capacidades de las pequeñas y medianas empresas, cooperativas y organismos públicos para que puedan desarrollar soluciones innovadoras que mejoren su competitividad y contribuyan al crecimiento económico en la provincia de Buenos Aires.

Este fondo facilita recursos no reembolsables que permiten llevar adelante iniciativas de desarrollo tecnológico, tanto en la creación de nuevos productos como en la mejora de procesos existentes. Además, promueve la colaboración entre instituciones científicas, tecnológicas y productivas para responder a desafíos concretos del territorio fomentando un impacto positivo en el tejido social y económico de la región.

Tabla 2. Fondo de Innovación Tecnológica de la provincia de Buenos Aires (FITBA). Caracterización.

PROGRAMA FONDO DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA DE LA PBA (FITBA)	OBJETIVO	BIENES Y/O SERVICIOS QUE BRINDAN
	Financiar proyectos de innovación tecnológica que promuevan el desarrollo productivo, la competitividad y el agregado de valor en la provincia de Buenos Aires.	Aportes no reembolsables (ANR) para financiar proyectos de innovación, modernización.
	PROYECTO	INSTITUCIÓN EJECUTORA
	Fabricación del primer prototipo nacional de trituradora de Neumáticos Fuera de Uso (NFU)	Astillero Río Santiago (ARS) - UTN Regional La Plata
	Desarrollo de insumos y creación de laboratorio de ensayos de control de calidad para la industria cerámica	Cooperativa Cerámica Blanca - Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN)

Fuente: elaboración propia en base a información del programa. Página web del Ministerio de Producción e Innovación Tecnológica <https://www.gba.gob.ar/produccion>

En síntesis, el fondo sirve para estimular la innovación aplicada, apoyar la modernización productiva y generar un entorno favorable para que las empresas y organizaciones bonaerenses puedan avanzar tecnológicamente y competir en mercados cada vez más exigentes.

Proyectos Federales de Innovación (PFI) del MINCyT

Los Proyectos Federales de Innovación (PFI) son una iniciativa impulsada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación con el propósito de promover el desarrollo científico-tecnológico de manera equitativa en todo el territorio argentino. Su finalidad es reducir las desigualdades en el acceso al conocimiento fortaleciendo una cultura de innovación con enfoque territorial e inclusivo.

Estos proyectos se diseñan en articulación con las autoridades provinciales, quienes tienen un rol clave en seleccionar, acompañar y supervisar las propuestas, así como en facilitar la gestión administrativa de las iniciativas financiadas.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, las convocatorias priorizan acciones que benefician directamente a cooperativas, empresas recuperadas y sectores estratégicos promoviendo la incorporación de tecnologías, el desarrollo de prototipos, la mejora de procesos productivos, la eficiencia energética, la adopción de buenas prácticas para certificaciones y la resolución de problemáticas socioambientales.

Además, las temáticas y objetivos se alinean con los Vectores de Desarrollo Social y Productivo definidos a nivel nacional, como la innovación en el sistema productivo, la transición energética, el fortalecimiento de gobiernos locales y la distribución equitativa de los beneficios del progreso tecnológico.

Tabla 3. Proyectos Federales de Innovación (PFI) del MINCyT. Caracterización.

PROYECTOS FEDERALES DE INNOVACIÓN (PFI)	OBJETIVO	BIENES Y/O SERVICIOS QUE BRINDAN
	El objetivo de los PFI es impulsar el desarrollo científico-tecnológico en todo el país, reduciendo desigualdades y promoviendo soluciones innovadoras que respondan a necesidades productivas y sociales de cada territorio.	Desarrollos tecnológicos (nuevos productos, prototipos y procesos productivos mejorados). Asistencia técnica y capacitaciones para la incorporación de tecnología y mejora continua. Implementación de buenas prácticas para certificaciones. Soluciones a problemáticas socioambientales y mejoras en eficiencia energética
	PROYECTO	INSTITUCIÓN EJECUTORA
	Automatización del sistema de limpieza y lavado por circuito cerrado (CIP)	Cooperativa Nuevo Amanecer - Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ)
	Implementación de sensores industriales IoT para el refinamiento del aceite	Cooperativa aceitera La Matanza - Instituto Argentino de Radioastronomía (CIC + UNLP + CONICET)
	Fabricación de nanopartículas magnéticas para diagnóstico clínico	Magnolia Nanotech - Universidad Nacional de La Plata (UNLP)
	Desarrollo de electrodos para baterías de litio	Litbar - UTN Regional La Plata (CITEMA)

Fuente: elaboración propia en base a información del programa. Página web del Ministerio de Producción e Innovación Tecnológica <https://www.gba.gob.ar/produccion>

Los Proyectos Federales de Innovación sirven como un puente entre las necesidades concretas de los territorios y las capacidades del sistema científico-tecnológico impulsando soluciones innovadoras que mejoren la competitividad productiva, generen empleo y contribuyan al desarrollo sostenible de cada región.

Conclusiones

El análisis realizado muestra que el desarrollo territorial en la provincia de Buenos Aires constituye un proceso complejo, atravesado por la heterogeneidad productiva y por las marcadas diferencias en las capacidades de ciencia, tecnología e innovación entre sus regiones. La revisión teórica y el estudio de tres programas implementados en los últimos años evidencian que, si bien se han dado pasos relevantes para fomentar la innovación, fortalecer las capacidades productivas y reducir desigualdades, aún persisten brechas significativas que limitan el alcance de estas políticas.

Los resultados subrayan que la planificación y la articulación entre actores públicos, privados y comunitarios son elementos esenciales para impulsar un desarrollo más equitativo. No obstante, la magni-

tud de los desafíos actuales exige no solo mantener y reforzar las políticas vigentes, sino también diseñar estrategias innovadoras que respondan a las particularidades y potencialidades de cada territorio.

En este sentido, es imprescindible profundizar las acciones que promuevan la inclusión productiva y el acceso a la innovación incorporando de manera sistemática la perspectiva territorial en la toma de decisiones. El gran desafío a futuro será consolidar un modelo de desarrollo que, además de generar crecimiento económico, transforme las estructuras productivas y sociales, avanzando hacia una provincia de Buenos Aires más integrada, competitiva y socialmente justa.

Referencias bibliográficas

- Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Teomai* (27–28), 64–79. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12429901005>
- Altschuler, B. y Casalis, A. (2006). Aportes del Desarrollo Local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo. En D. García Delgado y L. Nosetto (comps.), *El desarrollo en un contexto post-neoliberal. Hacia una sociedad para todos*, pp. 1-46. Buenos Aires CICCUS-FLACSO. Recuperado de <https://politicaspublicas.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/07/Casalis-Altschuler.pdf>
- Argentina, provincia de Buenos Aires, Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica, Subsecretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación, Observatorio Regional Bonaerense de Innovación Tecnológica (ORBITA) (2024). *Innovación Bonaerense. Soluciones Tecnológicas originales a problemáticas locales. Casos de articulación entre el Estado, el Sector Productivo y el Científico-Tecnológico en la provincia de Buenos Aires*. (documento de trabajo). Buenos Aires: Ministerio de PCyT PBA.
- Cadena Inostroza, A.; Ayala Neri, M. G. y Solana, G. (2013). Las dimensiones del proceso de desarrollo territorial: una propuesta metodológica. *Región y Sociedad*, 25(57), 43–75. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722013000100003
- Silva Lira, I. (2003). Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina. Gestión Pública 7286, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas. Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/ecn/col047/7286.html>
- Vázquez-Barquero, A. (2001). Desarrollo endógeno y globalización. En Ó. Madoery y A. Vázquez Barquero (eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, pp. 1-17. Rosario: Homo Sapiens. Recuperado de <https://www.institutodeestudiosglobales.org/resources/Desarrollo%20end%C3%B3geno%20y%20globalizaci%C3%B3n.pdf>

La importancia de las políticas públicas científicas orientadas por misión

Caso de articulación entre Estado e infraestructura científico-tecnológica y sector productivo en Argentina 2020: la Unidad Coronavirus



*Bruno Memmo**

Resumen

Ahondar en el pensamiento latinoamericano en ciencia y tecnología (CyT) nos ayuda a entender los debates y conflictos que históricamente han moldeado la forma en que se produce conocimiento en la región. El propósito es contextualizar la dirección de las políticas científicas aplicadas en Argentina hasta el día de hoy. Además, este análisis busca examinar, desde una perspectiva latinoamericana, un ejemplo de política científica orientada: la Unidad de Coronavirus en Argentina creada en 2020.

Palabras clave: ciencia y tecnología - política científica orientada - Unidad de Coronavirus - Argentina

Introducción

Reflexionar en torno al pensamiento latinoamericano de ciencia y tecnología (CyT) permite comprender los debates y antagonismos que históricamente han marcado la forma de hacer CyT. Se persigue

* Administración y docente DEPI, UNPAZ. Investigador en formación, IDEPI, UNPAZ. Integrante del proyecto UNPAZ-IDEPI 2023-2025, "Oportunidades y retos de un modelo de desarrollo territorial: sus dimensiones analíticas claves. El caso del noroeste del conurbano bonaerense". Dirigido por Cintia Gasparini y codirigido por Laura Saavedra.

aquí enmarcar el rumbo de las políticas científicas aplicadas en nuestro país hasta la actualidad. También se busca detallar un caso de política científica orientada mediante la producción de conocimiento situado: la Unidad de Coronavirus en Argentina.

Pensamiento latinoamericano de CyT y políticas orientadas

Su abordaje permite comprender los debates y antagonismos que históricamente han marcado la forma de hacer ciencia y tecnología (CyT), es decir, el rumbo de las diferentes políticas científicas aplicadas en nuestro país hasta la actualidad. A principios de los años sesenta y fines de los setenta, con el surgimiento de una nueva percepción de la CyT y de sus relaciones con la sociedad (Estudios de CTS), la idea clásica de ciencia, concebida como un lugar neutro y autónomo, aislada de las políticas y la historia (ausencia de contexto), como verdad universal única y atemporal, comienza a ser cuestionada. En dicho esquema tradicional, conocido también como modelo lineal de desarrollo, la ciencia básica es concebida como el germen o espacio aislado de creatividad, cuyo desarrollo autónomo deriva en tecnología, la cual el mundo del mercado aceptará para concluir su esquema de financiamiento científico, respondiendo a una lógica interna de eficiencia. De esta forma, la ciencia es la encargada de “derramar” bienestar en la sociedad, mientras que el Estado solo deberá otorgarle financiamiento por su mérito y sin poder participar de su agenda de investigación. No obstante, la paradoja del modelo se encuentra en su capacidad para hacer daño, con ejemplos muy claros como la utilización de la bomba atómica en la Segunda Guerra Mundial por EE.UU. o la contaminación radioactiva de la central nuclear de Chernóbil (URSS), evidenciando tanto los riesgos de su poder autónomo y mirada ingenua, como los intereses políticos y económicos involucrados en su generación y distribución.

De esta forma, la ciencia clásica comienza a ser vista como una ciencia interesada y contaminada de poder que reproduce un mundo social jerárquico, meritocrático, de élites, que invisibiliza la desigualdad estructural de los agentes sociales. Tales ideas fueron moldeando el Pensamiento Latinoamericano de Ciencia y Tecnología (PLACyT), relacionado con la teoría de la dependencia, indisoluble con el desarrollo regional (ciencia situada) y con la transformación social. La ciencia es considerada una expresión de la dependencia cultural y su atraso es el rasgo constitutivo de la relación asimétrica entre países.

Cabe aclarar que muchas de estas ideas ya habían estado presentes en las políticas de CyT del gobierno peronista, que fueron fuertemente resistidas por las élites científicas y las universidades nacionales. Tensión histórica que ha atravesado el campo científico hasta nuestros días. Dos extremos de políticas científicas: entre lo orientado y lo lineal, entre lo situado y universal. Entre hacer ciencia periférica o hacer ciencia en la periferia. Entre la voluntad política de intervenir, orientar y desarrollar políticas públicas al servicio del pueblo o replicar una idea de CyT bajo la mirada europeizante, subalterna y colonial, dependiente de los centros de poder mundial y las necesidades internas de investigación de la élite científica y no con requerimientos propios del desarrollo del país.

Los aportes de figuras claves como Jorge Sábato (1924-1983) y Oscar Varsavsky (1920-1976), desde el PLACyT, alimentaron y dieron continuidad a este gran debate. Para ellos, la clave del desarrollo para llegar a la soberanía se encontraba en la autonomía tecnológica: la CyT como subsidiaria del desarrollo técnico industrial. Así, la política científica no debía entenderse común compartimiento estanco, sino que debía ser parte de una estrategia de un proyecto de soberanía nacional. Para Varsavsky, la creatividad debe estar al servicio del pueblo y del proyecto nacional y no de la carrera individual y los intereses de la élite que olvida los deberes sociales hacia el país y hacia los que menos saben (cientifismo). Esta especie de “colonialismo científico intelectual” es la etapa más difícil en la lucha contra el colonialismo, ya que es un tipo de dependencia cultural que la mayoría acepta con orgullo. Según Varsavsky la dependencia solo termina cuando el país define un estilo tecnológico propio en base a un proyecto nacional. Es necesario librarse del mito de que la tecnología como la ciencia es todopoderosa, infalible y neutra. No puede ser neutra, toda vez que la tecnología que compramos fue creada en razón de otros objetivos y otros problemas, es decir que responde a otro proyecto nacional. Para el autor, la tecnología usual crea dependencia porque hay que comprarla, y existe tecnología incompatible con cierta manera de vivir porque puede exigir una manera de trabajar, de pensar, opuesta a los objetivos generales del proyecto nacional. Según Varsavsky, a los científicos se les presenta un dilema clásico: seguir funcionando como engranajes del sistema o hacer “ciencia politizada”, abandonando su oficio y dedicándose a preparar el cambio del sistema social como cualquier militante político. Un científico no debe aceptar las normas y valores copiados de modelos extranjeros, del papel que el sistema les asigna de ciegos proveedores de instrumentos para uso de cualquiera que pueda pagarlos, y sospechar de la pureza y neutralidad de la ciencia pura, infalible y apolítica de las élites científicas al imponer temas, métodos y criterios de evaluación (Varsavsky, 1969). La demanda orientada hacia la producción de conocimiento “relevante” o pertinente desde el punto de vista de los intereses sociales pone de manifiesto la necesidad de un cambio profundo en la relación ciencia, Estado, mercado y sociedad civil.

Por su parte, Sábato propuso un modelo orientador de las estrategias de desarrollo, conocido como “Triángulo de Sábato”, que constituye el resultado de la acción múltiple y coordinada de sus tres vértices, representados por el gobierno, con su rol articulador y planificador, el sector productivo y las instituciones científicas y académicas (infraestructura científico-tecnológica). La existencia del triángulo “asegura la capacidad racional de una sociedad para saber dónde y cómo innovar y qué” (Sábato y Botana, 1975). Las relaciones que se establecen dentro de cada vértice (intra) tienen como objeto transformar dichos centros de convergencia en centros capaces de generar, incorporar y transformar demandas en un producto que es la innovación científico-tecnológica. El vértice gobierno tiene como objeto formular e implementar políticas en el ámbito CyT. La cualidad asignada a los sujetos del vértice infraestructura es la capacidad creadora, y el objetivo de la estructura productiva será garantizar la capacidad empresarial pública o privada. Asimismo, las interrelaciones se establecen a partir del flujo de demandas que circulan en sentido vertical (entre el vértice gobierno y los vértices infraestructura CyT y estructura productiva) y en sentido horizontal (entre los vértices infraestructura CyT y estructura productiva). En la primera la infraestructura depende del papel impulsor de demandas del gobierno, en espacial por la designación de recursos, y de la satisfacción de tales demandas por parte

de aquella proponiendo desarrollos originales (bomba atómica, por ejemplo). A su vez, la relación gobierno-estructura productiva depende de la capacidad de ambos vértices del uso del conocimiento existente para incorporarlo a nuevos sistemas de producción. En la segunda, el desarrollo tecnológico deseable es el resultado de la agregación del conocimiento científico generado en instituciones CyT y la experiencia productiva de las empresas. Para Sábato no basta con construir una vigorosa infraestructura científico-tecnológica para que un país sea capaz de incorporar CyT a su proceso de desarrollo, además, hay que transferir a la realidad los resultados de la investigación. Introduce así la idea de innovación: la incorporación de conocimiento propio o ajeno con el objeto de generar o modificar un proceso productivo, evitando la importación de paquetes tecnológicos cerrados. Por último, las relaciones con el contexto externo en materia de exportación de CyT o de adaptación de tecnología importada producen beneficios a corto y largo plazo: “Las sociedades que han logrado integrar el triángulo científico-tecnológico, disponen de una capacidad de creación y de respuesta frente a otros triángulos de relaciones externos a los mismos. Muy distinta es la situación cuando las extra-relaciones tienen lugar entre vértices dispersos” (Sábato y Botana, 1975). En consecuencia, el problema central que tiene Latinoamérica es que aún no ha logrado un sistema global de relaciones entre los tres vértices. No obstante, para lograr romper con este círculo vicioso de dependencia, la estrategia propuesta por los autores es la de establecer un sistema de relaciones CyT en unidades limitadas, que pueda servir de modelos para implementar nuevos triángulos con dimensiones más amplias.

Política científica orientada y producción de conocimiento situado: la Unidad de Coronavirus

En consonancia con la estrategia planteada por Sábato y Botana, la focalización de políticas de CyT hacia sectores estratégicos, priorizando el desarrollo de tecnologías particulares, fueron denominadas posteriormente como políticas orientadas por misión (POM). Su finalidad es centralizar la acción estatal y la coordinación de instrumentos financieros, vinculando actores públicos y privados para el desarrollo de sectores, tecnologías y mercados, a fin de resolver problemas en áreas socioeconómicas estratégicas. Asimismo, las POM deben ser entendidas como intentos o estrategias de transformar sistemas desarticulados que incluyen políticas institucionales, financieras, regulatorias, científico-tecnológicas, productivo-industriales, educativo-culturales, y de entrenamiento, que busca resolver desafíos específicos. Es decir que las mismas tienen como objeto la resolución de problemas o necesidades de carácter práctico, y son orientadas a partir de la identificación de esos problemas o al aprovechamiento de una oportunidad. Aunque pueden coexistir diversas formas de vinculación (social, cultural o educativa), suele predominar cierta tendencia o perfil que emerge de su tradición, contexto local, necesidades regionales y orientaciones estratégicas. En consecuencia, los perfiles de vinculación científico-tecnológica se encuentran moldeados por el tipo de orientación y el contexto de la política de vinculación. Ya sea un perfil tradicional, asociado a las empresas, o un perfil socio-productivo que incluye actores sociales diversos y atiende a las necesidades sociales y económicas de la región.

El contexto de la pandemia cuestionó los sistemas sanitarios mundiales, poniendo a prueba sus capacidades para responder a demandas sociales urgentes. En Argentina ello marcó la necesidad de direccionar la investigación y producción científico-tecnológica hacia la resolución de problemas a los que dio lugar la pandemia, mediante un modelo de acción que articulara demandas sociales y productivas a partir de la producción de conocimiento situado.

Asimismo, se puso de relieve el rol del Estado en la dirección y orientación de las políticas de CTI. De esta forma, en el escenario expuesto se advierte la redefinición de prioridades de las políticas públicas, la articulación diversa de capacidades existentes y, en especial, se buscó la orientación de políticas de CyT hacia misiones concretas, poniendo a disposición al complejo CTI para atender a todas las variables de la crisis sanitaria. Las políticas de vinculación se enfocaron hacia el ámbito productivo y señalaron la necesidad de promover la transferencia de conocimiento y tecnologías a la comunidad que pertenecen, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población y fortalecer la “identidad nacional”.

La aplicación de políticas CyT orientadas por misiones (POM) representó un quiebre respecto a la tendencia histórica (contexto), basada en un enfoque ofertista y lineal en la orientación de la CyT (de arriba hacia abajo) y caracterizada por la desconexión entre el complejo CTI y el entramado productivo. Orientación que derivó en importantes debilidades estatales para la definición e implementación de políticas activas, conformando complejos CTI aislados de las demandas sociales. Tal como planteó Jorge Sábato, es fundamental coordinar la estructura productiva, el gobierno y la infraestructura científico-tecnológica para generar un proyecto virtuoso de proyectos estratégicos en estrecha vinculación con la sociedad (perfil socio-productivo). Por otra parte, la creación de la estructura Unidad Coronavirus en marzo de 2020, que involucró MINCYT, CONICET y la Agencia I+D+I, puso a disposición todas las capacidades del sistema científico y tecnológico nacional para el desarrollo de proyectos tecnológicos, RR.HH., infraestructura y equipamiento para orientar las tareas de diagnóstico, investigación y desarrollo de soluciones sobre COVID. Asimismo, proporcionó una dirección para orientar las capacidades nacionales en investigación, innovación e inversión de las instituciones públicas y privadas para enfrentar la crisis sanitaria, que tuvo un fuerte impacto en la dinámica de la actividad científico-tecnológica nacional. Así, comenzaron a proliferar iniciativas generadas desde universidades, institutos, organismos, empresas públicas y privadas, enfocadas en responder al avance de la pandemia. Se le sumó una interacción inédita entre el sector académico y el productivo, la posibilidad de trabajar en forma asociada, y el desarrollo local de tecnología médica, en vistas de reducir la dependencia de los proveedores extranjeros. Asimismo, entre los instrumentos de vinculación, podemos encontrar, por ejemplo, los procesos de colaboración e intercambio de conocimiento entre la universidad (docentes, estudiantes) y el territorio (comunidad, hospital de la zona, centros de salud). Por otra parte, se lograron agilizar y facilitar los procedimientos administrativos de compras, de registro de tecnologías ante dependencias como el ANMAT.

De esta forma, la unidad se convirtió en la principal entidad del país encargada de la orientación de las políticas destinadas a combatir la pandemia en base a tres ejes: relevar las capacidades tecnológi-

cas existentes (RR.HH., infraestructura y equipamiento), atender los diversos problemas sanitarios e identificar las áreas de vacancia donde se debía concentrar los esfuerzos. Mientras que las acciones o prácticas de vinculación implementadas se centraron, por un lado, en la atención en la fabricación de productos de equipamiento médico y, por otro lado, se formularon iniciativas enmarcadas en la investigación y desarrollo para la producción de kit de detección dada la escasez y alto costos de reactivos por competencia internacional, el financiamiento mediante el llamado a convocatorias para el desarrollo de proyectos de innovación científico-tecnológica e investigaciones en tratamiento, prevención y monitoreo de COVID, como también la creación de contenidos educativos. De las 900 propuestas fueron seleccionadas 64 para su financiamiento. El seguimiento de los mismos realizado por la agencia I+D+i contempló tanto la asistencia financiera como el acompañamiento técnico.

Algunos de los logros consistieron en: el desarrollo de tests moleculares y tests serológicos tales como, NEOKIT-COVID 19, ELA-CHEMSTRIP (en solo 45 días), COVIDAR IgG, COVIDAR IgM y Serocovid Federal (asociación: UNPAZ-UBA-Laboratorios Chaqueños, en articulación con la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos); la investigación y producción de suero equino hiperinmune para el tratamiento de pacientes con COVID; el diseño de barbijos antivirales de uso comercial como Atom-Protect; y el financiamiento de proyectos de investigación y desarrollo de vacunas como la Ar-Vac Cecilia Grierson.

Continuando con la caracterización de la POM del caso abordado, también podemos encontrar “aspectos externos” o contextuales los cuales moldearon dichas políticas de vinculación. Factores políticos, sociales y económicos pueden facilitar o limitar el desempeño de las instituciones en sus esfuerzos por vincular. La llegada de la pandemia coincidió con la llegada al gobierno de Alberto Fernández, en el cual se habían recuperado los ministerios de Ciencia y Tecnología y el de Salud, reducidos a secretarías en la gestión de Macri, lo cual facilitó el desempeño por vincular, debido a diversas políticas de promoción, estímulo y financiamiento en CyT y sanidad.

Reflexiones finales

En sintonía con las ideas del PLACyT, las políticas orientadas por misión (POM) buscan centralizar la acción estatal y la coordinación entre actores para resolver problemas socioeconómicos estratégicos. Estas políticas contrastan con el modelo lineal y ofertista que históricamente ha caracterizado a la CyT en Argentina.

La Unidad de Coronavirus en Argentina, creada en 2020, es un ejemplo concreto de una POM. Ante la pandemia, se puso en evidencia la necesidad de orientar el complejo científico-tecnológico para atender la crisis sanitaria. La Unidad, compuesta por el MINCyT, CONICET y la Agencia I+D+i, se encargó de coordinar la investigación y el desarrollo de soluciones, fomentando la colaboración entre el sector académico y el productivo.

La experiencia de la Unidad de Coronavirus se constituye como un ejemplo de generación de una dinámica que muestra cómo a partir de la coordinación de las capacidades nacionales pueden forjarse asociaciones público-privado y diseñarse, implementarse y coordinarse iniciativas con objetivos y desafíos específicos orientados a resolver problemas socialmente importantes. La potencialidad acumulada en los distintos organismos e instituciones, en articulación entre el Estado, el complejo CTI, organizaciones sociales y sector productivo, demostró que sigue siendo necesario desarrollar una cultura científica que promueva la producción de una CyT con impacto social.

A modo de síntesis, el éxito de esta política se vio facilitado por el contexto político, que incluyó la restitución de los Ministerios de Ciencia y Tecnología y de Salud, demostrando cómo la voluntad política y la articulación entre los vértices del triángulo de Sábato pueden generar un impacto significativo y fortalecer la soberanía tecnológica.

Referencias bibliográficas

- Castiglione, P.; Barberón, A. y Bacchi, N. (mayo de 2023). La Unidad Coronavirus como posible ejemplo para la producción de conocimiento situado. *Ciencia, Tecnología y Política*. 6(10), 103-110. <https://doi.org/10.24215/26183188e096>
- Rovelli, L. I. (2017). Expansión reciente de la política de priorización en la investigación científica de las universidades públicas de Argentina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 8(22), 103-121.
- Sábato, J. y Botana, N. (2011). La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América latina. En J. Sábato (comp.), *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia tecnología-desarrollo-dependencia*. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva/PLACTED.
- Varsavsky, O. (1969). *Ciencia, política y cientificismo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

La UNPAZ acompañando mi trayectoria académica y posibilitando el acceso a la investigación



*Patricia Obregón**

Resumen

Este artículo explorará cómo la guía de docentes inspiradores me impulsó a profundizar en mi formación. A lo largo de mi relato, compartiré mi proceso de aprendizaje en el marco de una investigación sobre prácticas y sentidos sobre la enseñanza en la universidad, con asiento en el Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdad de la UNPAZ.

Palabras clave: trayectoria académica - investigación - UNPAZ

Introducción

En el presente artículo me propongo reflexionar acerca de mi experiencia como estudiante en un equipo de investigación de la UNPAZ.

Durante el proceso de aprendizaje, en los diferentes niveles de la enseñanza, nos encontramos con docentes o profesores que ejercen su profesión con ese algo especial que hace despertar en el alumno

* Estudiante de la Licenciatura en Administración, DEPIT, UNPAZ. Estudiante investigadora en formación, IESCODE UNPAZ.

un entusiasmo por nutrirse de los contenidos curriculares. Son esos docentes que adoptamos como mentores o referentes para avanzar con nuestro desarrollo intelectual.

A continuación, detallo mi proceso de aprendizaje como estudiante de la carrera de Administración, en el marco de una investigación sobre prácticas y sentidos sobre la enseñanza en la UNPAZ. La misma se desarrolla en el Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdad de dicha universidad.

Experiencia como estudiante en una investigación

En referencia a mi experiencia, durante el año 2023 tuve la oportunidad de cursar dos materias, entre otras, que me permitieron desarrollar intereses referidos al campo de la investigación. Cursando Estadística, me encontré con la posibilidad de no solo aprender los contenidos de la materia –los cuales debo destacar que son muy interesantes–, sino también de desafiar mis propios límites y desarrollar una capacidad analítica a la hora de observar el entrecruzado de datos e información, referida al ámbito económico, social, político, entre otros. Esto fue posible porque tuve la oportunidad de cursar la materia con una docente que me inspiró a nutrirme de esos contenidos con entusiasmo y a querer descubrir otras áreas diferentes a las de mi carrera. Esas relaciones que se construyen en el ámbito académico, ya sea entre pares o con docentes, muchas veces permite revelar y observar nuevos horizontes. Ese interés por aprender, descubrir e investigar hizo que la docente a cargo de esa materia me contactara luego de unos meses para proponerme participar de un proyecto de investigación que se llevaría a cabo dentro de la universidad y en conjunto con otras docentes investigadoras. Por otro lado, debo mencionar que al cursar Metodología de la Investigación tuve el placer de conocer a dos docentes que lograron obtener mi admiración por el modo en que abordaban los temas de la materia y por las herramientas que me brindaron. En lo personal, fueron dos materias de gran interés: en principio porque tuve docentes que lograron captar mi atención e interés hacia la materia y, por otro lado, ambas son materias que se pueden entrelazar a través de la aplicación de metodologías de investigación y análisis.

La investigación sobre “Prácticas y sentidos sobre la enseñanza en la Universidad Nacional de José C. Paz: las políticas para la docencia y recorridos biográficos de profesores y profesoras” reviste importancia para la comunidad de la universidad ya que aborda la enseñanza, las políticas orientadas a la docencia y el recorrido biográfico de profesoras y profesores en cuanto al acceso y desempeño en la educación dentro de la UNPAZ. Este proyecto tiene como finalidad analizar las políticas, el derecho a la educación universitaria, las desigualdades y sus diferentes vinculaciones y cruces, expuestos a través de las trayectorias de docentes que han estudiado en la universidad y ahora son profesores y/o ejercen otras funciones dentro de la institución.

Si bien planificar, organizar, coordinar y controlar son tareas propias de alguien que egresa de la Licenciatura en Administración, las mismas son necesarias para abordar un proyecto de investigación, sea cual sea el tema a tratar. Algunas de las tareas que desarrollamos para afrontar la investigación han

sido coordinar reuniones con el objetivo de compartir las lecturas realizadas, decidir las metodologías a emplear, para luego planificar y elaborar instrumentos de entrevistas según el objetivo de análisis y profundización. Las metodologías utilizadas para la recolección de datos son cualitativas. Se realizan principalmente entrevistas a docentes que ejercen su profesión en las diversas carreras de los distintos departamentos de la universidad. Con ello se intenta conocer desde sus inicios como ingresantes de la universidad, sus vivencias como estudiantes y, luego, su quehacer profesional y su desempeño como docentes. En estos puntos es interesante conocer cómo fue que conocieron la UNPAZ y decidieron ingresar en ella, cuáles fueron sus complejidades y oportunidades, si es que las tuvieron, para ser constantes y avanzar con sus carreras, vinculando esas biografías con las políticas institucionales y públicas existentes. De este modo, se pueden analizar de manera relacionada las políticas estatales e institucionales, el derecho a la educación superior y las desigualdades que existen entre los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Otro de los aspectos que desarrollaré a continuación es mi experiencia haciendo trabajo de campo, es decir, mi participación en el desarrollo de entrevistas a profesionales de la institución. A partir de una serie de preguntas, las personas entrevistadas iban relatando sus pasos dentro de la universidad como alumnos, sus esfuerzos y las diversas complejidades que tuvieron que enfrentar para alcanzar la titulación, entre otras cuestiones. Esos egresados de la UNPAZ, que hoy son docentes y/o desarrollan otras funciones dentro de la institución, son algunos ejemplos de cómo las políticas institucionales moldean las trayectorias biográficas de los individuos. La creación de nuevas ofertas académicas, las distintas propuestas y programas para ingresar a la universidad, se entrelazan con otras políticas públicas como el boleto estudiantil o becas estatales, que posibilitan acceder a una educación superior.

El acompañamiento que brinda la universidad a través de las distintas políticas institucionales se traduce en ampliación de oportunidades tanto para los alumnos como a los diferentes miembros de la comunidad, ya que se promueve la participación en tareas académicas y el desarrollo profesional. Algunos ejemplos son la orientación para estudiantes, tutorías, becas, posibilidad de prácticas profesionales, capacitaciones o talleres extracurriculares, mejoras edilicias, entre otras, que siguen la línea de un plan de desarrollo institucional inclusivo. Todo esto posibilita que los pasos por la universidad se encuentren sostenidos por una institución presente y atenta a las necesidades y dificultades que se les pueden presentar a los individuos. Además, todo ello colabora en fortalecer el sentido de pertenencia a la universidad. Yo misma como alumna tengo la posibilidad de alcanzar la titulación e integrar un equipo de investigadoras.

Por último, mencionar que el recorte del presupuesto y las dificultades socioeconómicas que atraviesa el país pondrían en riesgo la educación de los próximos años. Según los datos de Presupuesto Abierto - Ministerio de Economía, la participación de Educación y Cultura es del 5,49% en el total presupuestado para este año, lo cual representa una disminución en comparación con la participación del año 2023, que fue del 7,04%. Esto resulta preocupante ya que si no se revierte la situación se va a resentir la educación superior y el derecho a su acceso.

Síntesis final

En este trabajo desarrollé la importancia de planificar, organizar, coordinar y controlar, en tanto tareas propias de la Administración. En el marco de un proyecto de investigación, dichas tareas resultan necesarias, sea cual sea el tema a tratar. Otro de los aspectos que abordé fue mi experiencia haciendo trabajo de campo, es decir, mi participación en el desarrollo de entrevistas a profesionales de la institución.

Como reflexión final, puedo decir que el acompañamiento que brinda la universidad, a través de las distintas políticas institucionales, se traduce en ampliación de oportunidades tanto para los alumnos como para los diferentes miembros de la comunidad, ya que se promueve la participación en tareas académicas y de desarrollo profesional.

Referencias bibliográficas

- Bernal Torres, C. A. (2010). *Metodología de la investigación: Administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. Bogotá: Pearson Educación
- Esquivel, J.; Irrazabal, M. y Carbonelli, M. (2011). *Introducción al conocimiento científico y a la metodología de la investigación*. Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche.