

## Revista de Administración y Economía

El Fondo del Conurbano y las finanzas de la provincia de Buenos Aires: una mirada de largo plazo

Herramientas y metodologías administrativas en las organizaciones de la economía social y solidaria (ESS). El caso de la Mutual Primavera de José C. Paz

Las PyME en Argentina: actores clave y problemas recurrentes  
El acceso al financiamiento

Estructuras de mercado y sus consecuencias en la asignación de recursos: teoría y práctica en Argentina

Reflexiones en torno a la evaluación educativa en la enseñanza de las ciencias económicas





# EC

## Índice

<b>Presentación</b> Federico G. Thea y Pablo López	<b>5</b>
<b>Palabras preliminares</b> Cintia Gasparini y Laura Saavedra	<b>9</b>
<b>El Fondo del Conurbano y las finanzas de la provincia de Buenos Aires: una mirada de largo plazo</b> Juan Cuattromo	<b>13</b>
<b>Herramientas y metodologías administrativas en las organizaciones de la economía social y solidaria (ESS). El caso de la Mutual Primavera de José C. Paz</b> Laura Saavedra, Natalia Lestani y Gloria Ojeda	<b>27</b>
<b>Las PyME en Argentina: actores clave y problemas recurrentes. El acceso al financiamiento</b> Cintia Gasparini y Leandro Ottone	<b>43</b>
<b>Estructuras de mercado y sus consecuencias en la asignación de recursos: teoría y práctica en Argentina</b> Alexander Kodric y Ariel Langer	<b>65</b>
<b>Reflexiones en torno a la evaluación educativa en la enseñanza de las ciencias económicas</b> Aníbal Loguzzo	<b>77</b>





## EC-Revista de Administración y Economía

Año I | N° 1 | abril de 2018

© 2018, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731

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

© 2018, EDUNPAZ, Editorial Universitaria

ISSN 2591-6696

Rector: **Federico Thea**

Vicerrector: **Héctor Hugo Trincherro**

Secretario General: **Darío Exequiel Kusinsky**

Director General de Gestión de la Información y

Sistema de Bibliotecas: **Horacio Moreno**

Jefa de Departamento Editorial: **Bárbara Poey Sowerby**

Diseño, arte y maquetación integral: **Jorge Otermin**

## staff

Directora y Editora responsable: **Cintia Gasparini**

Coordinadora editorial: **Laura Saavedra**

Publicación electrónica - distribución gratuita



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.

# Presentación



*Federico G. Thea\* y Pablo López\*\**

La Economía como campo de estudio es definida por la visión ortodoxa dominante, difundida en los manuales y libros de textos más utilizados en la enseñanza, como la ciencia que estudia la administración de recursos escasos para satisfacer múltiples necesidades. Esta definición podría aplicarse al comportamiento de distintos seres vivos, más allá de los seres humanos, que efectivamente deben resolver sus necesidades con los limitados recursos con los que cuentan. Sin embargo, poco tiene que ver el alcance de la Ciencia Económica con el comportamiento de, por ejemplo, las aves que deben alimentarse, construir sus nidos y alimentar a sus pichones con recursos limitados. Esta definición que peca de genérica conduce, a su vez, a una *praxis* normalizada de la profesión que tampoco permite adaptarla a las especificidades históricas y culturales ni a las demandas de los diferentes grados de desarrollo de las sociedades del mundo actual.

En efecto, la Ciencia Económica no estudia en forma genérica e indistinta la manera en que se administran recursos escasos para la satisfacción de múltiples necesidades, sino que intenta comprender la manera en que se organizan y reproducen las sociedades modernas y sus organizaciones e instituciones, a partir de las relaciones sociales de consumo, producción y distribución de recursos que en ellas

\* Rector de la Universidad Nacional de José Clemente Paz.

\*\* Director del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica de la Universidad Nacional de José Clemente Paz.

se desarrollan. De esta manera, Economía y Administración se presentan indefectiblemente asociadas y, al mismo tiempo, arraigadas al tipo de sociedad de la que somos parte.

Nuestra aspiración desde el Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ) es, por lo tanto, entender y pensar a la Economía y la Administración con una mirada crítica de las definiciones, teorías y prácticas dominantes de la profesión. Una mirada que brinde herramientas para alejarnos de la aplicación de recetas únicas y descontextualizadas, y que considere e incorpore las especificidades de las sociedades y el territorio en el que la Universidad se desenvuelve e interviene. La búsqueda y difusión de recetas universales está muy presente en las recomendaciones prácticas de los libros de textos y manuales más utilizados, tanto en materia de políticas públicas como de gestión de empresas privadas. Se trata de recetas preparadas tomando como modelos los países más avanzados del planeta y las grandes empresas multinacionales, para quienes ese conjunto de reglas y lineamientos resultan un camino cierto a seguir con alta probabilidad de éxito. Sin embargo, en economías con mayor volatilidad, incertidumbre, complejidades socioculturales e históricas, y en empresas con estructuras más pequeñas y versátiles, ese tipo de fórmulas de la ortodoxia raramente funciona. Incluso, en cada crisis de dimensiones globales, también entran en crisis dichas teorías y sus recomendaciones prácticas en el propio seno en el que fueron elaboradas.

En este sentido, andando y desandando el camino que nos lleva de lo general a lo particular, debemos pensar la enseñanza y la formación en Administración y Economía desde las particularidades, limitaciones y problemáticas específicas de un país en desarrollo como es Argentina. A su vez, en un país con importantes inequidades territoriales, también nos resulta fundamental comprender la realidad económica singular de la provincia de Buenos Aires, que concentra alrededor del 40% de la población del país y más del 30% de la producción y el empleo, y que también presenta disparidades al interior de su amplio territorio.

En efecto, los gobiernos (tanto el nacional, como los provinciales y municipales), las empresas y las organizaciones sociales en la Argentina en general y en la provincia de Buenos Aires en particular, deben tomar decisiones y llevar adelante estrategias, políticas y lineamientos en el contexto de un país en desarrollo. Los desafíos que enfrenta la administración de las diferentes formas de organizaciones públicas y privadas requiere, por lo tanto, de una visión amplia e interdisciplinaria y, al mismo tiempo, contemporánea y arraigada al territorio.

La UNPAZ está ubicada en el noroeste de la provincia de Buenos Aires, región caracterizada por una fuerte presencia de pequeñas y medianas empresas comerciales e industriales, organizaciones sociales de diferente índole y pequeños emprendimientos familiares. Lejos del supuesto destino ineludiblemente agropecuario de nuestro país, esta región depende crucialmente de actividades manufactureras e industriales, y sus múltiples encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, que son las que le otorgan dinamismo o no al territorio. Al mismo tiempo, el tejido social se sostiene por la actividad de cientos de organizaciones sociales que complementan o suplen las acciones gubernamentales (ya sean del gobierno nacional, provincial o municipal). Desde el Departamento de Economía, Producción e

Innovación Tecnológica buscamos formar profesionales que puedan gestionar y administrar recursos, decisiones, información y riesgos plenamente conscientes de las especificidades mencionadas, que son propias de los procesos de desarrollo en general y del territorio bonaerense en particular.

El Plan de Estudios y el cuerpo docente de la Licenciatura en Administración responde a esta visión integral y la Revista de Administración y Economía se presenta como un espacio para seguir profundizando en estas tareas formativas, no solo de los estudiantes actuales de la carrera, sino también de egresados, docentes e investigadores. Con la participación de docentes y estudiantes de Administración, así como de reconocidos profesionales que fueron convocados, los diferentes artículos reunidos en este primer número dan cuenta de la aspiración, de la UNPAZ y particularmente de la Carrera de Administración, a la transversalidad, al arraigo en el territorio y a la conciencia crítica de la profesión y de los procesos históricos, estructurales y coyunturales, de manera tal que contribuyan a una formación integral y brinden una mirada local hacia el público en general y hacia el resto de las disciplinas. Es en esta clave que invitamos a una lectura detenida y activa de este número y a participar en los próximos.

Para finalizar esta presentación, felicitamos a los docentes y alumnos que han participado en la elaboración de los artículos de esta Revista. En especial, queremos expresar nuestro agradecimiento y congratulaciones a Cintia Gasparini, Laura Saavedra, Horacio Moreno y Bárbara Poey, por la paciente preparación de este número.





# Palabras preliminares



*Cintia Gasparini\** y *Laura Saavedra\*\**

La Universidad Nacional de José C. Paz plantea la generación de pensamiento crítico como uno de los ejes centrales de la propuesta educativa. Preguntarse causas, evaluar efectos, pensar alternativas, consultar, enriquecerse de información, buscar fuentes son eslabones fundamentales de ese eje que estructura la formación de los ciudadanos que realizan sus estudios en esta casa.

*Ec-Revista de Economía y Administración* es un instrumento para canalizar esas acciones a través de la oferta a la comunidad académica de nuestra Universidad de un espacio para visibilizarlas y compartirlas con la sociedad.

Esta Revista es, a la vez, una pieza fundamental en el fortalecimiento del nivel académico y científico de los docentes y estudiantes de la Licenciatura en Administración. Ello se materializa en los artículos que forman parte de este primer número, que fueron elaborados no solo por docentes sino también por alumnos/as de esta carrera, que dieron sus primeros pasos en el campo de la investigación científica. De esta manera, la Universidad se propone una vez más como vehículo para acortar distancias, abriendo un nuevo espacio para promover la pluralidad y la inclusión en un territorio caracterizado por un acceso desigual e inequitativo a los bienes públicos.

\* Vicedirectora del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica.

\*\* Docente de la asignatura Metodología de la Investigación, en la Licenciatura en Administración.

Las universidades públicas del Conurbano, creadas en los últimos 25 años, son protagonistas de una experiencia transformadora. El 97% de los alumnos de la UNPAZ son primera generación de universitarios en sus familias y la matrícula se ha incrementado en casi un 300% desde sus inicios en 2011; dos datos clave si pensamos en un modelo de Estado-Sociedad que concibe el desarrollo socioeconómico de un país a través de la articulación educación-trabajo. Y para ello, en sociedades estructuralmente desiguales como la nuestra, el carácter público y gratuito de la educación superior es una pieza clave. Por eso, defendemos el acceso irrestricto, democrático y gratuito a la educación de calidad como eje central de cualquier propuesta de desarrollo a nivel local y nacional.

Al respecto, cabe traer a la memoria la Reforma de 1918, que conmovió los cimientos de una universidad que era solo para las élites, y contra la que el movimiento estudiantil luchó bregando por una universidad vinculada al pueblo y por democratizar la estructura universitaria. También cabe recordar que la gratuidad de los estudios superiores, establecida en 1949, fue el instrumento que completó la arquitectura del sistema que propugnaron los reformistas del '18. A casi cien años de esta reforma, todavía el déficit en el acceso a los estudios superiores no desapareció y sigue condicionado por diferentes obstáculos: económicos, simbólicos y geográficos. La desigualdad de posiciones en la estructura social es un factor determinante en el acceso a dichos estudios, ya que a los sectores populares les suele quedar poco lugar para pensar en la universidad. Dicha desigualdad condiciona este acceso lo que, a su vez, sigue profundizando la desigualdad de base, amenazando la movilidad social y convirtiéndose en un obstáculo a un desarrollo inclusivo y sostenible. Por ello, apoyamos todos los espacios que amplíen las capacidades de intervenir, expresar y reflexionar de los ciudadanos que conforman el territorio. En ese marco, el objetivo es contar con artículos que inviten a pensar, que no busquen ser neutros política o ideológicamente, y que contribuyan a la construcción colectiva de subjetividades reflexivas respecto de nuestra cultura universitaria.

Específicamente, con este espacio, buscamos promover y difundir la elaboración de trabajos reflexivos sobre y desde el territorio en el cual se inserta la UNPAZ, entendiendo la centralidad que el contexto juega en cualquier análisis. Buscamos artículos que investiguen, desde la mirada de la Administración y la Economía, las problemáticas y los desafíos estructurales y coyunturales que conforman y atraviesan el desarrollo local.

Los campos de la Administración y la Economía no son independientes, autónomos, neutros ni objetivos respecto del mundo de las relaciones de poder, la política y los intereses en conflicto. La idea de que existe esa independencia, que forma culturalmente parte del sentido común, es una de las proposiciones que debemos desnaturalizar, discutir y demoler, si queremos repensar un mundo más justo.

En este primer número de *Ec-Revista de Economía y Administración*, seleccionamos y compilamos artículos sobre temáticas diversas que atañen a los tres campos de especialización de la Licenciatura en Administración de la UNPAZ: administración empresarial, pública y de las organizaciones sociales. Los temas versan sobre desafíos y particularidades de las pequeñas y medianas empresas y de las organizaciones de la economía social y solidaria, sobre aspectos específicos de las finanzas públicas provinciales y sobre tópicos vinculados a la enseñanza de las Ciencias Económicas. Creemos que todos ellos

son análisis de aspectos de la Administración y de la Economía que contribuyen a nuestro objetivo central: impulsar la generación de conocimiento y fortalecer el intercambio y la reflexión en torno a cómo mejorar las condiciones de vida de nuestros ciudadanos.

Agradecemos a las autoridades, especialmente al Rector Federico Thea y al Director del Departamento Pablo López, quienes nos honraron con la responsabilidad de llevar adelante la Revista y esperamos estar a la altura de las circunstancias para cumplir con la tarea encomendada.

Concibiendo a nuestra Revista como una pieza fundamental en el fortalecimiento de la comunidad científica de la UNPAZ, a la que incrementa cuantitativa y cualitativamente, los invitamos a disfrutar de este primer número. Ya inaugurada, *Ec* queda abierta para que en las próximas ediciones todos los docentes y estudiantes de la Licenciatura en Administración se sumen a escribir y profundizar el debate.



# El Fondo del Conurbano y las finanzas de la provincia de Buenos Aires: una mirada de largo plazo



Juan Cuattromo\*

## Introducción

La posición fiscal de los Estados subnacionales y su impacto en la dinámica macroeconómica ha ocupado un rol de importancia creciente en los debates sobre sostenibilidad del crecimiento (Centrángolo et al, 2002). En particular, dado su tamaño, la provincia de Buenos Aires (PBA) tiene un rol central en la trayectoria de las cuentas provinciales en conjunto.

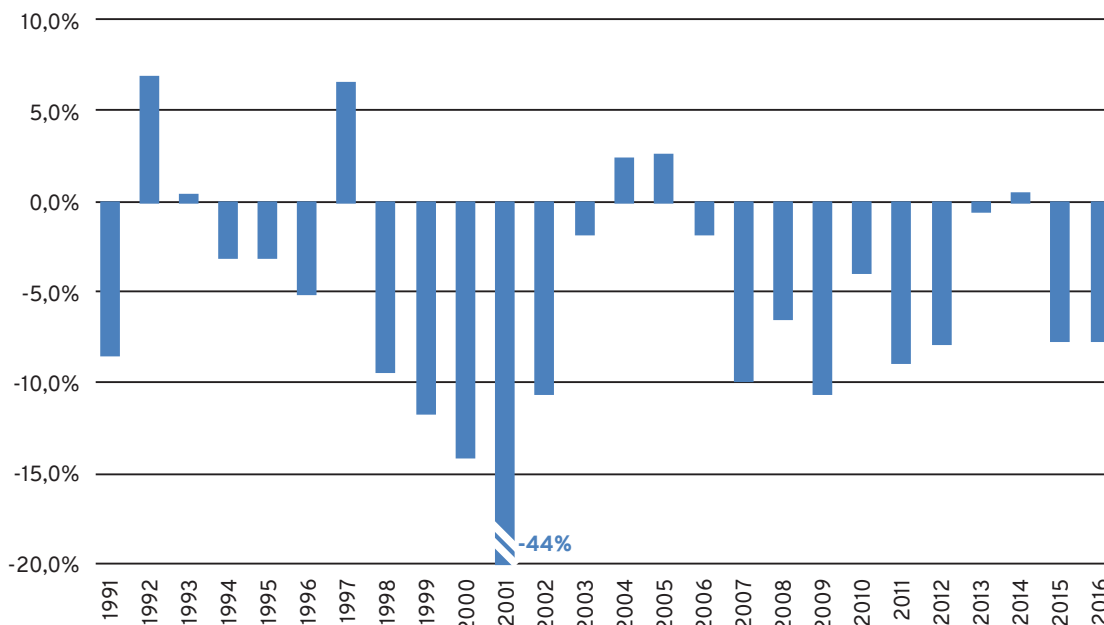
Históricamente, la PBA ha presentado una posición deficitaria en sus cuentas públicas (ver Gráfico 1). En efecto, entre 1991 y 2016 se contabilizan solo 6 años con un resultado positivo y todo indica que 2017 y 2018 cerrarán también con resultados negativos.<sup>1</sup> Teniendo en cuenta que los Estados provinciales no pueden financiar sus déficits mediante emisión monetaria, este desequilibrio persistente puede generar abruptos ajustes y crisis fiscal.

\* Licenciatura y Maestría en Economía (TP) de la Universidad de Buenos Aires. Coordinador del Observatorio de Política Fiscal de la provincia de Buenos Aires en el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de José C. Paz y Coordinador del Área Fiscal del Centro de Estudios Metropolitanos (CEM). Economista del Instituto de Trabajo y Economía de la Fundación Germán Abdala (ITE/FGA). Cursó estudios de posgrado en el *Institute for Capacity Development* y la *Escola de Administração Fazendária*. Ex Director del Banco Central de la República Argentina y ex Subsecretario de Programación Macroeconómica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Ex docente de Macroeconomía; Dinero, Crédito y Bancos y Economía Internacional en la Universidad de Buenos Aires.

1 No debe omitirse que, como parte de las reformas instrumentadas en los noventa, la Nación descentralizó en las provincias la provisión de servicios básicos, sin una cesión acorde de recursos.

**Gráfico 1. Resultado financiero de la Administración Pública No Financiera PBA**

*Como % de los recursos totales*



**Fuente:** Elaboración propia en base a Contaduría General de la provincia de Buenos Aires.

La naturaleza de este desequilibrio estructural en las cuentas fiscales de la PBA y sus orígenes tienden a presentar un foco de tensión tanto con el Estado Nacional como con el resto de las provincias (Capello et al, 2014), situación que tendió a agudizarse con las diferentes reformas en el sistema de coparticipación que implicaron una merma en los ingresos de la PBA. En efecto, según la Ley N° 20221 de 1973, la PBA recibía un 28% del total de los fondos coparticipados, monto que se redujo al 22% en 1988 mediante la Ley N° 23548.

Como mecanismo de compensación, la Ley N° 24073 y el Decreto N° 879 de 1992 establecieron el denominado Fondo del Conurbano Bonaerense (FCB) que trasladaba a la PBA el 10% del monto total recaudado por el Impuesto a las Ganancias. Sin embargo, en 1996, la Ley N° 24621 fijó un tope nominal de \$650 M (millones) en los recursos que recibiría la PBA por este fondo. Con el paso del tiempo, este límite tendió a distorsionar el objetivo del FCB poniendo nuevamente en tensión las arcas provinciales, al tiempo que esta realidad reactivó los conflictos inter jurisdiccionales en torno a la distribución de los recursos nacionales.

El objetivo de la presente nota es contextualizar el debate en torno al FCB, teniendo en cuenta el rol de la PBA en la recaudación tributaria nacional y los diferentes mecanismos de compensación que las diferentes administraciones fueron activando con el tiempo para evitar una crisis fiscal luego de la salida del modelo de convertibilidad.

A tal fin, la segunda sección del artículo repasa la literatura sobre el aporte que realiza la PBA a la recaudación tributaria nacional, en tanto que la tercera sección se concentra en la parte que recibe

la provincia como retribución. En la cuarta parte se presenta la historia del FCB y se estudian los mecanismos de compensación que se fueron desarrollando en la PBA para matizar la pérdida de recursos fiscales de origen nacional. A continuación, se comenta brevemente el impacto del Consenso Fiscal entre Nación y provincias en tanto implicó la derogación del FCB e incluyó un nuevo esquema de transferencias a la PBA. La última sección presenta los comentarios que dan cierre al artículo.

## **El aporte de la PBA en la Recaudación Tributaria Nacional**

Es usual en el debate público que la administración provincial señale que el sistema actual de coparticipación de ingresos es particularmente inequitativo con la PBA, ya que, se sostiene, la provincia recibe ingresos inferiores al aporte impositivo que realizan las actividades radicadas en Buenos Aires.

En efecto, la literatura suele encontrar que la PBA es la jurisdicción que más aporta a la recaudación nacional de impuestos. Desde el punto de vista metodológico, Barberis et al (2014) indican que “todos los trabajos analizados coinciden en la utilización del enfoque de incidencia económica para asignar territorialmente los ingresos, es decir, consideran sobre qué jurisdicción recae efectivamente la carga tributaria”.

Sin embargo, no siempre es claro o evidente cuáles deberían ser los indicadores que se utilizan para llevar a la práctica la estimación geográfica de la base imponible de cada impuesto.

En cualquier caso, como muestra la Tabla 1, la disparidad de métodos de imputación no supone diferencias fundamentales en las distintas estimaciones, con la excepción de la estimación realizada por Zapata (1998) para la CABA, que según Barberis et al (2014) “sobrestima el aporte realizado por la ciudad de Buenos Aires como consecuencia de utilizar como variables datos que provienen de la AFIP que no discriminan la carga efectiva del impuesto”. Otros cambios menores responden a modificaciones en algunos aspectos de la política tributaria, pero no afectan de modo decisivo el resultado de la estimación.

**Tabla 1. Aporte de las provincias a la recaudación de impuestos nacionales**

	Porto y otros	Zapata	Artana y otros	Argañaraz y otros	Morgan y otros	Otero y otros	Barberis y otros	Promedio simple
	1996	1998	1999	2004	2004	2004	2014	
CABA	17%	31%	23%	22%	20%	25%	18%	22%
Buenos Aires	39%	32%	37%	35%	37%	33%	37%	36%
Catamarca	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	1%
Chaco	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Chubut	1%	1%	1%	2%	2%	1%	3%	2%
Córdoba	8%	7%	8%	8%	8%	8%	8%	8%
Corrientes	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Entre Ríos	3%	2%	2%	2%	3%	2%	2%	2%
Formosa	1%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	0%
Jujuy	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
La Pampa	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
La Rioja	0%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	1%
Mendoza	4%	3%	4%	4%	3%	4%	4%	4%
Misiones	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Neuquén	1%	1%	1%	2%	2%	2%	2%	2%
Río Negro	2%	1%	1%	2%	1%	2%	2%	1%
Salta	2%	1%	1%	2%	2%	2%	2%	2%
San Juan	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
San Luis	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Santa Cruz	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	1%
Santa Fe	9%	8%	8%	8%	9%	8%	9%	8%
Sgo. del Estero	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Tierra del Fuego	0%	0%	0%	1%	1%	2%	1%	1%
Tucumán	3%	2%	2%	2%	2%	1%	2%	2%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a Otero et al (2004) y Barberis et al (2014)

En promedio de todos los trabajos analizados, la PBA aporta el 36% del total de impuestos que recauda el Estado Nacional. Este valor es algo inferior al 37,4% que estiman Barberis et al (2014), que también encuentran que el aporte puntual de la PBA a la masa de impuestos coparticipables se incrementa hasta el 39,5% del total. Esto es, con un total recaudado por la Nación en 2016 de \$2.070 MM (miles de millones), Buenos Aires habría aportado unos \$770 MM, aproximadamente.

## Lo que recibe la PBA y el “Residuo Fiscal”

La administración provincial recibe automáticamente del Estado Nacional los ingresos derivados del Sistema Federal de Coparticipación más los derivados de leyes especiales. De acuerdo a información del Ministerio de Hacienda de la Nación, en 2016 este monto totalizó unos \$101 MM y representó un 17,9% del total girado a las administraciones provinciales (ver más adelante para un mayor detalle sobre este punto).



Sin embargo, es importante notar que esta cifra no es estrictamente comparable con el aporte que realiza la PBA a la recaudación impositiva estimado previamente, ya que el Estado Nacional también realiza gastos en el territorio provincial que deberían ser imputados en la cuenta, tal como se hace con la recaudación de impuestos.

En este sentido, Otero et al (2004) señalan que

de manera directa, [las provincias] reciben transferencias adicionales a las previstas en el régimen de coparticipación federal a través de diversos fondos especiales. De manera indirecta, reciben recursos en forma de gasto público, ya sea a través de erogaciones que la Nación lleva a cabo en las distintas jurisdicciones del país (gasto público asignado territorialmente), como de exenciones y deducciones impositivas, y de programas de promoción asignables a los distritos subnacionales [...] considerando el resultado neto entre los recursos que aporta cada provincia y los que recibe por cualquiera de las vías comentadas anteriormente, puede calcularse el denominado “residuo fiscal” o aporte neto, que se obtiene como la diferencia entre ambos.

En particular, estos autores encuentran que, en 2003, aproximadamente un 28% del total de gasto público debería ser asignado territorialmente a Buenos Aires. Con datos del Presupuesto 2018, Argañaraz y Barraud (2017) estiman este valor en 22%. Teniendo en cuenta que en 2016 el Gasto Primario Nacional<sup>2</sup> totalizó \$1.972 M, con estos parámetros la PBA tuvo un “residuo fiscal” de entre \$100 y \$150 MM en ese período. Es decir, Buenos Aires realizó un aporte neto positivo al sistema impositivo nacional.<sup>3</sup>

## Una compensación defectuosa: el Fondo del Conurbano Bonaerense<sup>4</sup>

Como hemos visto hasta aquí, Buenos Aires se encuentra en una posición de desequilibrio estructural que caracteriza su relación fiscal tanto con la Nación como con el resto de las provincias. Esta realidad ha implicado un foco de permanente tensión política en la discusión respecto de los mecanismos de distribución de los recursos tributarios nacionales.

Como mencionamos anteriormente, al menos desde la vuelta de la democracia, el inicio de esta tensión puede rastrearse en la Ley N° 23548 de 1988 que redujo en 6 p.p. (puntos porcentuales) el coeficiente de coparticipación que aplica a la PBA. Según CIFRA (2010) “dicho mecanismo de distribución no se realizó en base a criterios objetivos sino sobre la base de la distribución efectiva de recursos registrada entre los años 1985 y 1987”.<sup>5</sup>

2 Gasto Corriente más Gasto de Capital menos Intereses Netos de la Deuda.

3 La cuenta surge de restar al aporte realizado por la PBA a la recaudación nacional las transferencias directas que vuelven a la PBA más el gasto público asignado territorialmente.

4 Una versión resumida de esta sección se publicó en el Informe Mensual N° 5 del Observatorio de Política Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, en el Centro de Políticas Públicas de la UNPAZ. Recuperado de <http://depit.unpaz.edu.ar/ObservatorioFiscalPBA>

5 Otero et al (2004) aplican diferentes metodologías en base a criterios “objetivos” para estimar coeficientes de coparticipación.

Como forma de compensación a la PBA, la Ley N° 24073 y el Decreto N° 879 de 1992 crearon el mencionado FCB por el cual se estableció que Buenos Aires recibiría todos los años un 10% del total recaudado en concepto de Impuesto a las Ganancias con el objetivo de financiar “Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense”.

Además, se creó otro fondo para obras de infraestructura básica social, compuesto por el 4% del total recaudado en concepto de Impuesto a las Ganancias, que sería distribuido entre todas las provincias de acuerdo con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (FNBI), excluida la PBA y la CABA.

Sin embargo, a medida que la recaudación por el impuesto a las ganancias pasó a cobrar mayor importancia, el monto girado a la PBA comenzó a tensar la relación con el resto de las jurisdicciones subnacionales.

Así, en 1996 mediante la Ley N° 24621 se introdujo una nueva modificación en el marco legal que estableció que el monto resultante de dicho porcentaje del Impuesto a las Ganancias iría a la provincia de Buenos Aires hasta la suma de \$650 M, en tanto que el excedente de lo recaudado se repartiría entre el resto de las provincias mediante el sistema de coparticipación federal. El tope estuvo determinado en función de lo recaudado por el FCB para 1995 de forma de no afectar de modo fundamental los ingresos de la PBA.

Sin embargo, con el paso del tiempo la participación de la PBA en el FCB tendió a caer dado el crecimiento tendencial observado en la recaudación del Impuesto a las Ganancias. En efecto, hacia finales del modelo de convertibilidad, esta participación ya había caído unos 32 p.p.

La salida del modelo convertible y más de una década de crecimiento nominal han llevado a que la PBA reciba menos del 1,5% del total del FCB. Si a este fondo se suma el FNBI, la PBA recibe menos del 0,9% del 14% que se detrae del Impuesto a las Ganancias para ser girado a las administraciones provinciales.

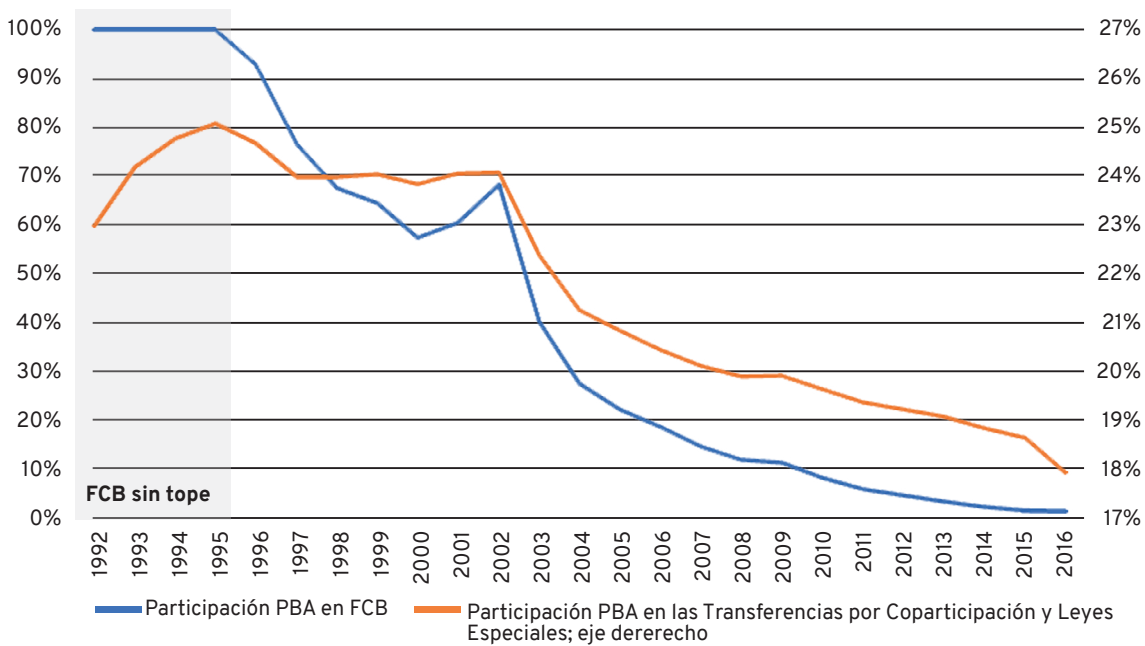
De esta manera, a mayor recaudación, menor es el efecto distributivo del FCB. Además, durante la post-convertibilidad, la provincia de Buenos Aires pasó a percibir un porcentaje del FCB menor que el percibido por el resto de los recursos. Es decir, el FCB no solo perdió la potencia distributiva, sino que por el contrario se ha convertido en un factor adicional que contribuye al deterioro de la participación de esta provincia en la distribución secundaria.

Nótese que la dinámica descrita previamente tuvo evidentes implicancias para la provincia de Buenos Aires: no solo por la reducción en la participación del total, sino porque, al no ser alterada, determinó que año a año el problema tendiera a agravarse, haciendo más difícil su solución.

En efecto, el impacto del FCB en las arcas provinciales y su relación con las otras administraciones subnacionales puede observarse con detalle en el Gráfico 2. Luego de su creación y mientras la PBA recibió el 100% de lo aplicado al FCB, la participación de esta jurisdicción en el total transferido desde el Estado Nacional a las provincias (sumando coparticipación y leyes especiales) comenzó a trepar hasta llegar a un máximo del 25% en 1995.

Como dijimos anteriormente, al introducirse el tope en 1996, Buenos Aires empezó a perder peso en el FCB y retrocedió 1 p.p. su participación en las transferencias totales con relativa estabilidad hasta el año 2002. Desde ese año, el peso de la PBA en el FCB prácticamente colapsó, al tiempo que la participación en las transferencias se retrajo 6 p.p. para ubicarse en un mínimo del 18% en 2016.

**Gráfico 2. Rol de las transferencias nacionales e impacto del FCB**



**Fuente:** Elaboración propia en base a Contaduría General de la provincia de Buenos Aires.

Porto (1999) señala que un régimen de coparticipación debe cubrir los desequilibrios verticales (entre distintos niveles de gobierno) y los horizontales (entre los distintos territorios “ricos” y “pobres”). En este sentido, cabe preguntarse qué clase de desequilibrios verticales pueden ser compensados con un régimen que genera que una provincia que contribuye en cerca del 30% al Producto Bruto Geográfico<sup>6</sup> y aporta más del 35% de los recursos coparticipables, reciba apenas el 18% de los recursos que se distribuyeron entre las provincias.

<sup>6</sup> Según estimaciones del Ministerio de Economía de la PBA, en 2015 el Producto Bruto Geográfico fue de \$1.635 MM, es decir, un 28% del PIB de todo el país ese año.

Asimismo, si se tiene en consideración que en el territorio de la provincia de Buenos Aires habita el 35% del total de los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>7</sup> y el 36,5% de los alumnos del país,<sup>8</sup> cabe preguntarse la efectividad del régimen para mitigar los desequilibrios horizontales.

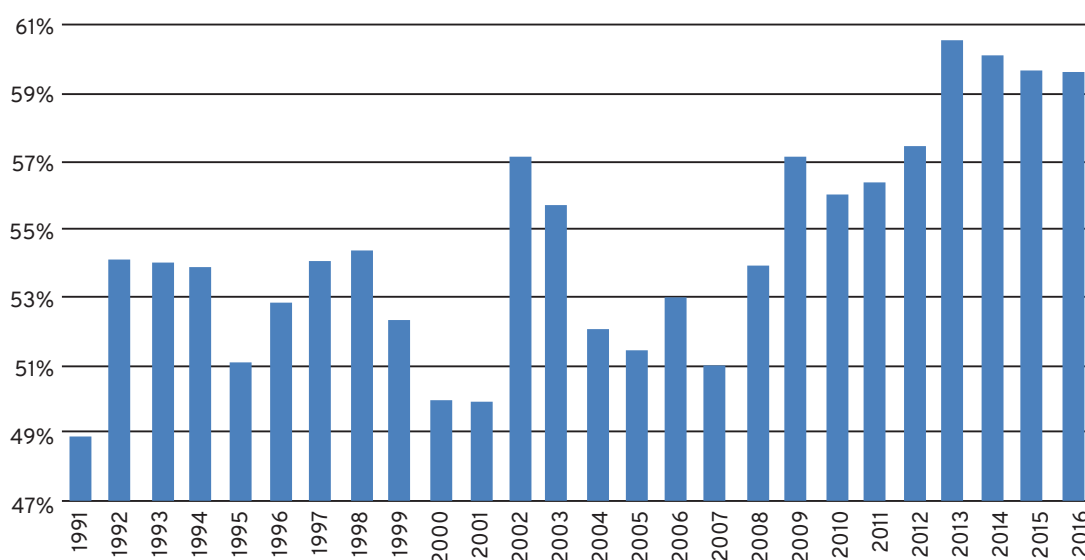
La decreciente participación de la provincia de Buenos Aires en el total de recursos tendió a presionar sobre el Gasto Provincial, lo que generó tres efectos compensatorios para balancear la pérdida relativa de recursos (Di Gresia, 2012; Arlía, 2010):

1. incremento de la presión tributaria propia;
2. incremento en el endeudamiento provincial;
3. incremento en las transferencias no automáticas desde el Tesoro Nacional.

El Gráfico 3 muestra el peso de los recursos tributarios de origen provincial (Ingresos Brutos, Inmobiliario, Automotor, Sellos, etc.) en el total de Recursos Tributarios. Como es evidente, la merma de recursos nacionales tendió a compensarse con un mayor peso de los impuestos propios,<sup>9</sup> que en el período 2013-2016 promedió el 60% del total, con un pico del 60,5% en 2013. En ese mismo período, la media nacional estaba en el 44%.

**Gráfico 3. Recursos tributarios de origen provincial**

*Como % de los recursos tributarios totales*



**Fuente:** Elaboración propia en base a Contaduría General de la provincia de Buenos Aires.

7 El concepto de NBI está basado en el establecimiento de umbrales mínimos de bienestar, según niveles universalmente aceptados, los cuales deben ser alcanzados a partir de la cobertura de un cúmulo de necesidades materiales básicas. Así, cuando los hogares, o la población que vive en estos, no pueden satisfacer tales necesidades son categorizados con NBI. Para una mayor especificidad remitirse a <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/NBIAmpliado.pdf>

8 [http://www.cimientos.org/archivos/educacion\\_6.pdf](http://www.cimientos.org/archivos/educacion_6.pdf)

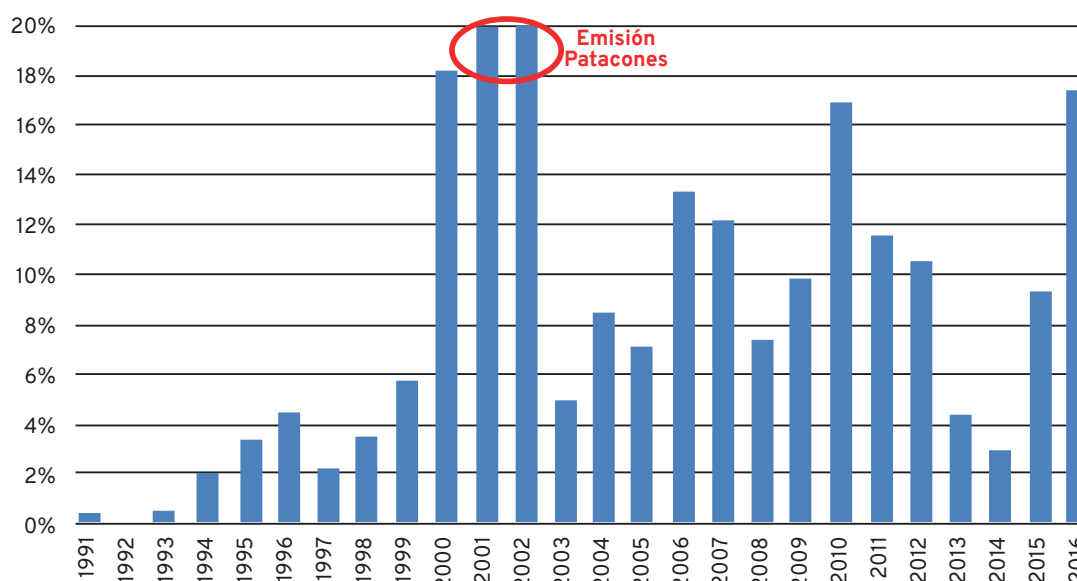
9 Di Gresia (2012) sugiere que “este mayor esfuerzo tributario de la provincia genera costos en términos de la localización de la actividad económica”.

Para tomar una dimensión sobre la dinámica observada en PBA, vale advertir que, según datos del Ministerio de Hacienda de la Nación,<sup>10</sup> el promedio para todas las provincias del ratio entre recursos propios y el total creció 4,3 p.p. entre 2010 y 2015, mientras que para la PBA el crecimiento fue de 8,2 p.p.; prácticamente el doble.<sup>11</sup>

En segunda instancia, la Administración Provincial pasó a incrementar su dependencia en los mercados financieros con un peso creciente del endeudamiento como fuente de financiamiento de los desequilibrios fiscales. En efecto, entre 1991 y 1999, la deuda de la PBA promedió el 2,4% de los Recursos Totales, situación que devino en explosiva a partir del año 2000 de cara a la crisis de 2001-2002. A continuación, en el período 2003-2016, el peso del endeudamiento provincial pasó a promediar casi el 10% de los recursos, con cierta volatilidad.<sup>12</sup> En particular, 2016 marcó un pico del 17%, valor máximo de todo el período post-convertibilidad.

#### Gráfico 4. Endeudamiento provincial

*Como % de los recursos tributarios totales*



**Fuente:** Elaboración propia en base a Contaduría General de la provincia de Buenos Aires.

El tercer efecto compensador fue un incremento de las transferencias no automáticas desde el Tesoro Nacional. Entre 1996 y 2011 casi se triplicó la participación de la provincia de Buenos Aires en el total de transferencias no automáticas pasando de menos del 10% en 1996, a ser aproximadamente el 28%

10 <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/recursos.php>

11 Capello (2004) destaca el rol del Impuesto a los Ingresos Brutos en este crecimiento.

12 En particular, los años 2013 y 2014 marcan los mínimos de la post-convertibilidad que son un reflejo de la caída que experimentó el déficit (ver Gráfico 1). Este período también coincide con los máximos de Presión Tributaria provincial (ver Gráfico 3) y una posición más restrictiva en el gasto (ver nota al pie 14).

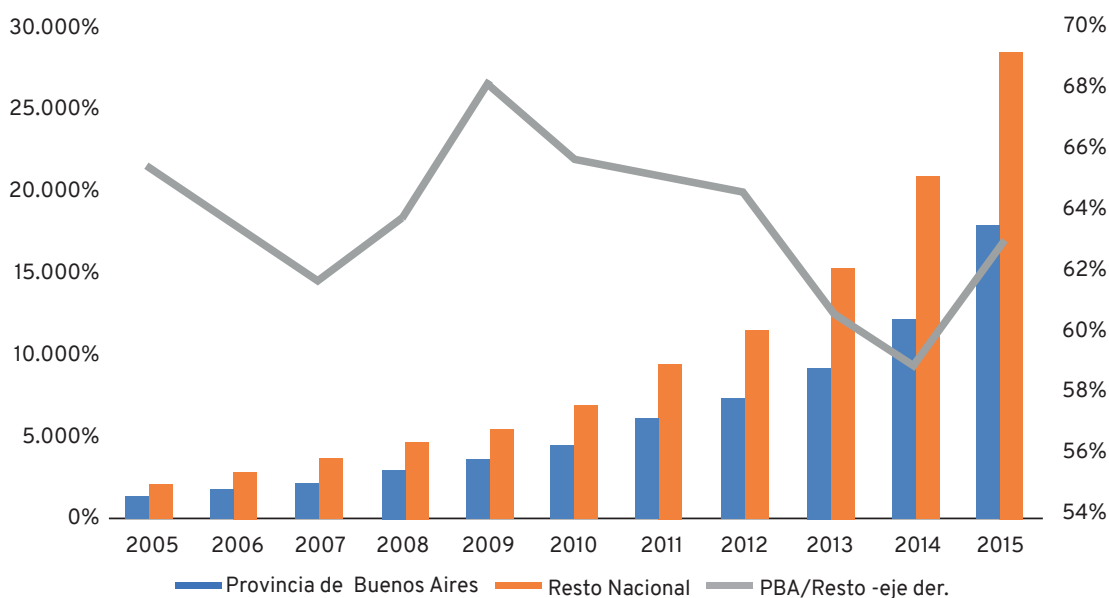
en 2011 (Di Gresia, 2012). Sin embargo, según Capello (2014), el peso de la PBA en las transferencias no automáticas tendió a caer a partir de 2013, situación que se revertiría en 2016, año con un fuerte incremento en las ayudas discrecionales del Gobierno Nacional.

El último efecto compensador señalado por Di Gresia fue un menor dinamismo en el gasto per cápita bonaerense respecto del resto de las jurisdicciones. A pesar de los tres efectos compensadores mencionados previamente, ello no fue suficiente para evitar que en términos relativos el gasto per cápita de la provincia de Buenos Aires quedara rezagado frente al resto de las provincias.

Este es un fenómeno que es destacado tanto por Arlía (2010), como por Di Gresia (2012), quienes señalan que el gasto per cápita del resto del país (excluyendo PBA) es casi el doble que el de la provincia de Buenos Aires. Según datos del Ministerio de Hacienda de la Nación, el gasto per cápita de la PBA en 2015 (último dato disponible) se ubicó en \$18.000, mientras que para el resto del país este ratio fue de \$28.500. En otras palabras, en 2015 el gasto promedio per cápita de la PBA fue un 63% de lo observado en el resto de las jurisdicciones, valor que está en línea con el promedio 2005-2015 (63,7%),<sup>13</sup> lo que puede matizar parcialmente este cuarto factor como un mecanismo de compensación.

**Gráfico 5. Gasto total per cápita**

*En pesos corrientes*



**Fuente:** Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda e INDEC.

<sup>13</sup> En línea con lo mencionado en la nota al pie 12, 2013-2014 fue un año de menor dinamismo relativo en el gasto provincial, lo que facilitó un mayor equilibrio en las cuentas provinciales.

En definitiva, la pérdida de ingresos que experimentó la PBA como consecuencia de los cambios en el sistema de coparticipación y de la fallida compensación que supuso el FCB indujo a una serie de mecanismos de compensación que, sin embargo, no resuelven los problemas estructurales de la provincia. En efecto, en tanto existen argumentos de peso para poner límites sociales, políticos y económicos a un mayor ajuste en el gasto por habitante, la salida mediante deuda pública, mayor presión tributaria o dependencia discrecional del Tesoro Nacional tiene un horizonte temporal acotado e impredecible.

## Consenso Fiscal 2017

Sobre fines de 2017, el Estado Nacional y las administraciones provinciales firmaron el denominado Consenso Fiscal (CF),<sup>14</sup> acuerdo que luego fue refrendado por ley del Congreso Nacional y de la Legislatura Provincial.

La firma de este acuerdo tuvo en el FCB un componente central. En los hechos, el CF implicó cambios en el Impuesto a las Ganancias y el Impuesto a los Créditos y Débitos, que en términos netos representan un incremento de \$19.000 M. en los ingresos por coparticipación para la PBA.<sup>15</sup> Además, se estableció una compensación para la provincia por la eliminación del FCB de \$21.000 millones en 2018 y \$44.000 millones en 2019, ajustable por inflación a partir de 2020.<sup>16</sup>

De este modo, a partir de 2018 se deroga el FCB y se reestablece un mecanismo de compensación que en términos netos beneficia a la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, cabe destacarse que la dimensión municipal del debate ha estado ausente ya que el 92% de los nuevos ingresos serán administrados exclusivamente por la administración provincial.

## Comentarios finales

A lo largo de este trabajo hemos analizado en perspectiva histórica los problemas que genera para la administración de las finanzas públicas provinciales el desequilibrio implícito en el sistema actual de distribución de los recursos impositivos, en el que la provincia ha recibido estructuralmente menos de lo que aporta y ha convivido con una situación de déficit fiscal crónico y bajo nivel de gasto por habitante.

Es fácil argumentar que este desequilibrio se origina en la inexistencia de criterios objetivos a la hora de fijar los coeficientes de coparticipación en la reforma de 1988. Al respecto, Barberis et al (2014)

14 [https://www.minhacienda.gob.ar/wp-content/uploads/2017/11/consenso\\_fiscal.pdf](https://www.minhacienda.gob.ar/wp-content/uploads/2017/11/consenso_fiscal.pdf)

15 Una versión de esta sección se publicó en el Informe Mensual N° 9 del Observatorio de Política Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, en el Centro de Política Públicas de la UNPAZ. Recuperado de <http://depit.unpaz.edu.ar/ObservatorioFiscalPBA>

16 Aun cuando excede ampliamente los objetivos del presente documento el análisis integral del CF, puede argumentarse que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) resultó severamente afectada en términos financieros por la aplicación del acuerdo. Un análisis de este punto puede consultarse en <http://itegaweb.org/fondo-del-conurbano-federalismo-y-seguridad-social/>

sugieren que estos parámetros deberían considerar tanto criterios “redistributivos” (para garantizar la prestación de servicios esenciales independientemente de los recursos propios que pueda recaudar cada jurisdicción), como “devolutivos” (proporcionales a recursos en proporción con su aporte a la masa coparticipable).

Sin embargo, a la fecha, los límites políticos que existen a la hora de discutir el Sistema Federal de Coparticipación de Impuestos no han encontrado solución posible. Paradójicamente, la solución “lateral” que implicó la creación del Fondo del Conurbano ha distorsionado completamente su objetivo original al fijarse en 1996 un límite nominal de \$650 M, potenciando el problema original.

Esto es así porque lo que no ingresa a la PBA por el FCB es ingreso que compone el esquema de financiamiento vigente desde hace más de 20 años en todas las otras provincias.

En vistas de esta realidad, sobre fines de 2017 se firmó el Consenso Fiscal que redefinió los criterios que rigen la distribución del Impuesto a las Ganancias y del Impuesto a Créditos y Débitos, al tiempo que derogó en forma íntegra el FCB estableciendo una compensación puntual para la PBA en busca de dar una solución definitiva a este conflicto.

Aun cuando en términos netos Buenos Aires recibirá ingresos adicionales en los próximos años, el debate dista de estar saldado toda vez que no está resuelto el problema de la coparticipación federal y municipal de impuestos.

## Bibliografía

- Agosto, W. (2016). Provincias: déficit, deuda y nuevas reglas de responsabilidad fiscal. *Documento de Políticas Públicas*, (179).
- Argañaraz, N. y Barraud, A. (2017). El mapa de la obra pública nacional presupuestada para 2018. *Informe Económico*, (400).
- Argañaraz, N., Capello, M., Garzón, J. y Poma, V. (2004). *El residuo fiscal neto: una aplicación al caso argentino*. Córdoba: IERAL/Fundación Mediterránea.
- Arlía, A. (2010). *Las finanzas públicas en la provincia de las paradojas*. La Plata: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Artana, D. y Moskovits, C. (1999). Efectos de la política fiscal nacional sobre la distribución regional y personal del ingreso. En Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (ed.), *La distribución del ingreso en Argentina*. Recuperado de <http://www.fiel.org/publicaciones/Libros/ladistribucion.pdf>
- Barberis, J., Lombardi, M., Mongan, J. y Salim L. (2014). Aporte provincial a la recaudación de impuestos nacionales. *Documento de Trabajo DPEPE* (13/2014).
- Capello, M., Diarte, G. y Grión, N. (2014). Finanzas públicas de la provincia de Buenos Aires en la última década. *Monitor Fiscal*, 8(24).
- Centrángolo, O., Jimenez, J., Devoto, F. y Vega, D. (2002). Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas. *Serie de Estudios y Perspectivas* (12).



- Central de Trabajadores de la Argentina. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina  
CIFRA (2010). Coparticipación Federal: abril 2010. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/Coparticipacion%20Federal.pdf>.
- Di Gresia, L. (2012). El aporte federal de la provincia de Buenos Aires. *Voces en el Fénix*, (13).
- Gaggero, J. y Grasso F. (2005). La reforma tributaria en Argentina: la historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma. *Documento de Trabajo del CEFID-AR* (5).
- Iñiguez, A y Otero, A. (2015). *Elementos para una reforma tributaria en la Argentina*. Moreno: Universidad Nacional de Moreno.
- López Acotto, A.; Martínez, C. y Griberg, I. (2011). *Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Mongan, J. C. y López Ghio, R. (2004). Redistribución regional y discriminación en el Sistema Fiscal Argentino. *Cuadernos de Economía*, (68).
- Otero, G., Cerimedo, F. y Salim, L. (2004). Inequidades del Sistema Fiscal Federal argentino. La Plata: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Porto, A. (1999). Preguntas y respuestas sobre coparticipación federal de impuestos. *Documento de Trabajo*, (17). Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3511>
- (2003). Etapas de la coparticipación federal de impuestos. *Documento de Federalismo Fiscal*, (2). Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3520>
- Porto, A., Garriga, M., Urbiztondo, S., Chisari, O., Elisagaray, A., Gasparini, L., Piffano, H., Persoglia, L., Porto, G., Sanguinetti, P. y Sereno, J. (1996). Estudio sobre finanzas provinciales y el sistema de coparticipación federal de impuestos. *Cuadernos de Economía*, (15).
- Salim, L., Mongan, C., Lombardi, M. y Barberis, J. (2010). Evolución de las finanzas públicas de la provincia de Buenos Aires 1991-2008. *Cuadernos de Economía*, (76).
- Zapata, J. (1998). Sistema de coparticipación federal. Cambios para una mayor eficiencia fiscal. En Banco Mundial, *The Fiscal Dimension of the Convertibility Plan. A Background Report* (pp. 1-40). Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/687801468769299080/pdf/multi-page.pdf>.



# Herramientas y metodologías administrativas en las organizaciones de la economía social y solidaria (ESS).

## El caso de la Mutual Primavera de José C. Paz



*Laura Saavedra\**, *Natalia Lestani\*\** y *Gloria Ojeda\*\*\**

### 1. Resumen

En la actualidad, las tecnologías inherentes a la administración son sumamente importantes para la gestión y el crecimiento organizacional. En lo que respecta a las organizaciones asociativas de la economía social y solidaria (ESS), las herramientas y metodologías de administración que se aplican suelen hacer referencia a la economía convencional sin tomar en consideración una línea histórica y el aspecto vincular que en estas organizaciones resultan definitorios de su éxito o fracaso (Repetto, 2010).

El objetivo de este trabajo es caracterizar las herramientas y metodologías de administración que se aplican en la Mutual Primavera, ubicada en José C. Paz, y acercar algunas reflexiones en torno a los desafíos que se presentan para su desarrollo organizacional.

\* Licenciada en Sociología (FSC, UBA) y Mg. en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO, Argentina). Profesora investigadora (UNPAZ/UNAJ). Directora del Proyecto "Trayectorias y diferenciación socio-económica en MIPYMES y trabajadores en la economía social de José C. Paz. Aportes para gestionar innovando" C0028/2017 (en el marco del cual se presenta este trabajo). Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica, Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación, UNPAZ.

\*\* Licenciada en Administración (UNPAZ). Investigadora-graduada del Proyecto C0028/2017. Docente de las materias Administración Financiera y Dirección General de la Licenciatura en Administración, UNPAZ.

\*\*\*Estudiante de la Licenciatura en Administración (UNPAZ). Estudiante investigadora del Proyecto C0028/2017. Becaria CIN 2016 (UNPAZ), en el marco del respectivo Proyecto.

Por último, este trabajo, descriptivo y exploratorio, destaca cómo los valores y principios de la ESS –la cooperación, la solidaridad, el voluntariado, la autogestión, la autonomía, la gestión participativa y la reciprocidad, entre otros– influyen sobre la manera de gestionar esta modalidad de organizaciones.

**Palabras claves:** organizaciones, economía social y solidaria (ESS), herramientas administrativas

## 2. Introducción

Las metodologías y herramientas de la administración son esenciales para el desarrollo organizacional. En lo que atañe a las organizaciones asociativas, según Repetto (2010), estas deben estar en íntima relación con la línea histórica y con los aspectos vinculares que en estas organizaciones hacen a la conformación de sus identidades.

Este trabajo busca caracterizar en clave interpretativa la gestión administrativa de la Mutual Primavera de José C. Paz, persiguiendo específicamente, por un lado, sistematizar la historia de la Mutual Primavera y, por otro, relevar y analizar las herramientas y metodologías de administración que se aplican en función de los valores y principios de la ESS, así como plantear algunos desafíos pendientes en el tema.

Para ello, se centra en un análisis descriptivo y exploratorio, utilizando un abordaje cualitativo con datos no estructurados obtenidos a partir de una observación participante y dos entrevistas realizadas a integrantes de la organización.

## 3. Anclaje teórico

Como se mencionó anteriormente, las herramientas y metodologías de administración constituyen un aspecto fundamental para el crecimiento y la sostenibilidad de las organizaciones asociativas de la ESS.

Factores como la planeación, organización, coordinación y control de los recursos de la organización tienen que ponderarse para facilitar su desarrollo. También resultan significativos otros aspectos de la gestión organizacional como los sistemas de comunicación, capacitación e incentivos que se van conformando en las experiencias organizacionales asociativas. Estos procesos impactan en el desarrollo de los trabajadores, incidiendo en su productividad, los rendimientos, la calidad en el trabajo y la salud (Gartner, 1985; Varela, 2001, Werther y Keith, 2008). Otro factor elemental en el fortalecimiento de estas organizaciones son las redes de apoyo del territorio en el que estas se localizan (Bráncoli, 2006).

En lo que atañe a cualquier sistema organizacional es importante centrarse en una mirada “socio-técnica” en la que todos los subsistemas del mismo (tareas, personal, tecnología, estructura) deben interactuar conjuntamente con el mismo nivel de importancia (Bohórquez Arévalo, 2013). Conside-

rando, además, la cultura y el clima organizacional ya que son dos componentes esenciales en la productividad laboral (Alázar Estrada et al, 2009).

En este marco, cabe aclarar que un proceso transversal administrativo clave lo constituye la planificación. Ello se debe a que la planificación comienza por establecer los objetivos y detallar los planes necesarios para alcanzarlos de la mejor manera posible. Determina dónde se pretende llegar, qué debe hacerse, cómo, cuándo y en qué orden debe hacerse (Bohórquez Arévalo, 2013).

El hecho de poner los pensamientos en papel y formular un plan proporciona al que lo hace la orientación y el impulso para realizar y lograr los objetivos al tiempo que obliga a la visualización del conjunto. Esta comprensión general es valiosa, pues permite ver las relaciones de importancia y facilita un entendimiento más pleno de cada actividad.

Además, la planificación proporciona una base para el control. Este se ejecuta para cerciorarse de que la planificación está dando los resultados buscados.

Ahora bien, en el caso de este tipo de organizaciones asociativas a la hora de aplicar herramientas de administración debe tenerse en cuenta la línea histórica, el aspecto vincular y las emociones que se juegan en ese tipo de estructuras (Soto, 2002; Repetto, 2010).

#### **4. La historia de la Mutua**

La Mutua Primavera se constituyó legalmente el 14 de abril de 2002, pero los trabajos para su formación dieron comienzo en la crisis socio-institucional y económica del año 2001.

Dicha organización tiene por misión recuperar la dignidad del trabajo y la identidad barrial y su visión es llevar adelante un proyecto de economía social y desarrollo que permita a sus integrantes y asociados vivir en consonancia con la misión que los identifica.

La historia de la Mutua se refleja fielmente en los siguientes fragmentos de una entrevista realizada a una referente fundante y figura clave en el desarrollo de dicha Mutua:

La Asociación Mutua Primavera es una organización sin fines de lucro con sede en la calle Nueva Granada del Barrio Primavera de la localidad de José C. Paz. Desde allí realiza actividades de promoción de empleo solidario y organización comunitaria como marcan sus estatutos [...]

Nacimos ante la necesidad genuina de los vecinos de Barrio Primavera para recuperar la dignidad del trabajo y la recuperación e identidad de un barrio que no tiene referentes a quien recurrir por sus reclamos, entre ellos los del transporte. De allí en más nos constituimos como empresa social del transporte. Un transporte fundamentalmente hecho para nosotros y por nosotros los vecinos del Barrio Primavera, copiando la extraordinaria experiencia de nuestros vecinos y actuales colegas de Moreno y su Mutua El Colmenar [...].

La Mutua Primavera, no tiene como fin competir con las actuales empresas públicas de transporte, sino cubrir necesidades de los vecinos: transporte directo al hospital, transporte a los centros locales y trans-

porte público, generar empleo genuino. Somos una institución de la economía social no solo porque no perseguimos fines de lucro, sino porque también nos constituimos como institución política, que participa en distintas instancias para definir con otros qué tipo de desarrollo desde lo Local queremos. Toda nuestra lógica de funcionamiento está centrada en el trabajo autogestivo y asociativo con el empoderamiento de los compañeros miembros socios de la Mutual para la toma de decisiones, donde lo que nos convoca es el trabajo y la participación (relato de Mónica en Aguirre y Colina García, 2005).

El servicio de transporte aprobado por el Gobierno de la provincia de Buenos Aires en la figura de “Transporte común de pasajeros, privado y exclusivo para socios” no fue el único proyecto realizado.

La organización siguió adelante con otros proyectos orientados a promover el desarrollo barrial, entre los que actualmente se destacan:

- la cuadrilla de instalación de gas: cuyo objeto es brindar la posibilidad de acceso a la red de gas natural mediante un sistema de financiación en cuotas y de bajo costo;
- el lubricentro: pensado con el fin de fomentar la reinserción laboral y la capacitación de los miembros de la Mutual;
- la creación de un jardín maternal que atiende las necesidades de los niños de la comunidad y que, además, cuenta con un servicio de comedor;
- la organización de la biblioteca popular del barrio, servicio que resulta significativo para los habitantes del barrio dada la distancia que los separa del centro de José C. Paz donde se encuentra emplazada la biblioteca pública de la localidad;
- un mercado social con artículos comestibles, de limpieza y de librería con los precios más accesibles de la zona.

En este marco, se hizo cada vez más necesaria la realización de tareas administrativas, las que al principio fueron llevadas a cabo por miembros de la Mutual pero, con el correr del tiempo, se fueron incorporando profesionales: una abogada, un contador externo, una licenciada en Administración y recientemente una analista universitaria contable y una diseñadora gráfica.

## **5. Componentes del sistema organizacional y su adaptación en la Mutual Primavera**

En las organizaciones, el administrador puede utilizar toda una gama de componentes de las más variadas formas a fin de obtener los resultados esperados. A partir de la definición de las organizaciones como sistemas socio técnicos abiertos que intercambian información, materiales y energía con su medio ambiente, se considera que la organización está constituida por cuatro componentes interrelacionados: tareas, personal, tecnología y estructura (Rodríguez, 2001).

Algunos expertos en la materia incluyen un quinto componente: la cultura organizacional, ya que es un modelo de supuestos básicos que establece un conjunto de reglas formales e informales, que determinan los modelos mentales, los comportamientos y lo que las personas asumen como verdades (Alázar Estrada et al., 2009; Bohórquez Arévalo, 2013).

La cultura está compuesta por las creencias, los valores y los supuestos que prevalecen en la organización. Por eso mismo, conocer e interpretar la cultura organizacional de la Mutual Primavera es importante ya que afecta tanto a la puesta en marcha de estrategias como a la productividad.

Al diseñar el sistema organizacional, según sea el criterio del diseñador, se suele hacer hincapié en alguno de los componentes en desmedro de los otros. Por eso se prefiere el enfoque “socio técnico”, que tiene en cuenta todos los componentes, cada uno de los cuales se constituyen, a su vez, en subsistemas (Bohórquez Arévalo, 2013).

Los subsistemas que conforman la organización son, entonces, los componentes mencionados: las tareas, el personal, la tecnología, la estructura y la cultura. A continuación se analiza la relación entre cada uno de ellos subsistemas.

- El subsistema “tareas”: cubre a toda la organización. Es el encargado de las relaciones con el medio ambiente, buscando promover la fijación de objetivos (en el caso de esta organización asociativa a corto y mediano plazo) y adecuar los recursos para la obtención de esos objetivos.
- El subsistema “personal”: conformado por las personas y los grupos que ellas constituyen. Aquí se consideran aspectos tales como las necesidades, los valores, la motivación, los que junto con otros elementos (actitudes, expectativas, sentimientos, aspiraciones) crean el clima organizacional, que es el ambiente en el cual se desarrollan las tareas.

El grupo de personas que conforma la Mutual Primavera, está constituido por los socios y varios profesionales, y los valores y principios que atraviesan y forman el clima organizacional como la solidaridad, la autogestión, el voluntariado, la autonomía, entre otros, deben considerarse a la hora de trabajar en equipo para lograr objetivos.

Del análisis de las entrevistas se desprende una gran diferencia respecto de los recursos humanos. Mientras que en una empresa privada si alguien no cumple su tarea hay distintas escalas disciplinarias, como el apercibimiento, la amonestación, la suspensión y el despido; si se cumple con las tareas hay premios: plus por el cumplimiento de objetivos, pago de horas extras, etc. En cambio, en las organizaciones asociativas de la ESS no existen, por cómo están conformadas, ni premios ni medidas disciplinarias. Es necesario generar empatía, mantener una comunicación fluida, crear vínculos de confianza, considerando los aportes de cada uno en cuanto a ideas y nuevas formas de hacer las cosas, para ofrecer herramientas y metodologías de administración. Si no, difícilmente puedan desarrollarse las tareas en tiempo y forma.

En la Mutual, lo que pude notar respecto de los RR. HH, es que cuando uno está en una organización privada los RR. HH generalmente son personas que trabajan aportando su esfuerzo físico e intelectual,

realizando todas las tareas necesarias en pos del crecimiento de la organización. Tienen objetivos claros, reciben incentivos y premios. Me refiero a premios por producción, premio por cumplimiento de objetivos, bonos, premios por presentismo. Además, existen las sanciones disciplinarias como ser apercibimientos, amonestaciones, suspensiones e incluso despidos. Cosas que no existen en las organizaciones asociativas. Quienes trabajan allí necesitan sentirse escuchados y ver que se los tiene en cuenta. Entonces la persona que los acompañe en la dirección de la organización debe mantener cierta empatía con ellos. Como no hay esos premios ni “castigos” como en las organizaciones privadas, la voluntad del otro depende mucho para que las cosas se realicen (Lic. en Administración).

Luego, la licenciada en Administración entrevistada detalla sus responsabilidades en la organización como buscando encuadrar su comentario: “Mi función específicamente es el diseño e implementación de reingeniería de procesos, o sea, administrar los RR. HH, analizar los procesos, implementación de innovaciones, supervisión y evaluación de esa implementación”.

- El subsistema “estructura”: remite a la manera en que se dividen las tareas y cómo se coordinan. Es decir, cómo se diferencian y luego cómo se integran. Responde a las preguntas ¿cuáles son las tareas que hay que hacer? ¿Quiénes tendrán a su cargo cada una de ellas? ¿Quién controla que se lleven a cabo como se pensaron?  
En el caso de los socios de la Mutual, como todas las tareas son realizadas por todos y como “acá somos todos iguales”, no hay ningún tipo de compromiso con las tareas encomendadas entre los socios, según comentan las entrevistadas (Lic. en Administración y Analista Universitaria Contable). Les cuesta pensar en algún tipo de “jerarquía” o asignar “responsables” entre ellos en pos de la organización de las tareas.
- El subsistema “cultural”: representa la cultura organizacional; muchos de los objetivos y valores los toma de su entorno sociocultural. La cultura organizacional es la personalidad de la organización. El concepto de cultura organizativa puede ser definido como un modelo de supuestos básicos que un grupo aprende, ya que le ayuda a resolver los problemas de adaptación externos y de integración interna. Cuando se habla de supuestos básicos se hace referencia al conjunto de reglas que determinan los modelos mentales, los comportamientos y las acciones de una organización. Estos supuestos son valorados porque han sido útiles para la organización, y las personas los asumen como verdades dentro de la misma. Por ejemplo, “en la Mutual esto nunca se hizo así” o por el contrario “acá siempre se hizo así”, es la argumentación de por qué se hace o no algo, de acuerdo a las palabras de la Licenciada en Administración entrevistada.
- La tecnología: se refiere al conocimiento técnico, al equipamiento y a la estructura necesaria para gestionar como, por ejemplo, las técnicas, los equipos y las instalaciones. En el caso de la Mutual Primavera, en función de la observación participante realizada, se puede decir que está tomando relevancia el hecho de pasar la información a las planillas de Excel que se diseñaron para su control integral. Se está pensando, incluso, en la compra de más computadoras para reemplazar las anotaciones en cuadernos y volcarlos directamente en las planillas.



A continuación, se visualiza un ejemplo de sistematización de información en planillas.

**Figura 1: Administración Central: flujo de fondos**

CONCEPTO	Lunes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
<b>SALDO INICIAL DE CAJA</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>INGRESOS OPERATIVOS</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>EGRESOS OPERATIVOS</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

**Fuente:** Mutual Primavera, 2017.

De este modo, para alcanzar los fines propuestos todas las organizaciones, sean privadas, públicas o asociativas, utilizan recursos humanos, es decir, las personas o grupos de personas que trabajan en la organización y se relacionan entre sí, aportando su esfuerzo físico e intelectual, así como sus valores, ideas y conocimientos. También incorporan recursos materiales que son los medios físicos, naturales y financieros.

En cuanto a los recursos humanos, es necesario distribuir las tareas entre cada uno de los miembros de la organización, pero de forma tal que quede todo articulado para poder alcanzar los fines propuestos.

Las diferentes tareas deben dividirse racionalmente para que sea posible llevar a cabo las actividades necesarias en forma ordenada y eficiente; es mejor si se las agrupa con algún criterio, por ejemplo, en base a la semejanza de la tarea o por cuestiones de eficiencia.

Por ejemplo,

en la Mutual Primavera estamos intentando que algunas se dediquen especialmente a una actividad, dejando a las demás libres para que cumplan otras “funciones”. Al hacer esta asignación es bueno que la tarea asignada se adapte al interés, la conducta, la experiencia y la capacidad del socio (Lic. en Administración).

Estos agrupamientos se denominan “unidades de trabajo” o, a veces, sectores de tareas. Además de establecer la relación de cada socio con su actividad, también es necesario indicar la interacción entre uno y otro socio, ya sea que ambos estén en un mismo sector, ya sea en diferentes unidades de trabajo.

De la división y atribución de tareas surge la estructura de la organización que indica el flujo de interacciones en su seno: qué hacer, quién lo ordena a quién, quién responde y quién realiza qué trabajo. Esta estructura, en forma de diagrama, es lo que se denomina organigrama. “Cuando se pueda contar con este elemento, eso ayudará a tener una visión concreta de la organización” (Lic. en Administración).

Así, se puede resaltar que para que los subsistemas de la organización de la Mutual Primavera se desarrollen sinérgicamente es importante tener presente la historia de la organización con los valores que ella implica, como se ha mencionado.

## **6. Las metodologías de administración adaptadas a la Mutual Primavera**

En el caso de la Mutual Primavera, en reuniones de trabajo se consensuó que las metodologías de administración persiguen cubrir los siguientes puntos:

- que todas las funciones necesarias para cumplir con los objetivos de la organización se encuentren cubiertas;
- que cada unidad esté en condiciones de cumplir con las funciones asignadas a ella;
- que cada socio tenga asignada una cantidad de tareas tal que las pueda cumplir y a la vez que ocupe la totalidad de su tiempo disponible;
- que las tareas homogéneas sean asignadas a la misma unidad, a los efectos de obtener economías por especialización;
- que las interacciones entre las distintas unidades sean las mínimas necesarias, a los efectos de facilitar la coordinación y el cumplimiento de los objetivos.

En base a ello, las herramientas y metodologías administrativas que se trabajan son:

- planificación estratégica y de tareas y actividades diarias (corto y mediano plazo);
- control de la planificación;
- herramientas de comunicación.

### **6.1. Planificación estratégica y de tareas y actividades diarias (corto y mediano plazo)**

La planificación determina básicamente los objetivos y estrategias para llevarlos a cabo.

En el caso de la Mutual Primavera, de los dichos de las entrevistadas surge que

la planificación se realiza generalmente a corto y mediano plazo con el fin de minimizar la incertidumbre y dar más consistencia al desempeño. Se intenta que sea permanente y continua. Tiene por fin la definición, el dimensionamiento y la asignación de los recursos humanos y no humanos de la organización, según se haya decidido con anterioridad (Lic. en Administración).

Si bien puede decirse que hay una planificación estratégica a largo plazo, de manera informal, como se ve a partir del siguiente relato:

Trascendiendo la emergencia es que nuestra propuesta a largo plazo es estratégica, es decir, pensamos nuestro accionar institucional construyendo redes económicas barriales con emprendimientos productivos que coordinados en cadenas productivas colaboren en la construcción de mercados solidarios. La propuesta contempla la implementación de bases sólidas de financiamiento y por supuesto el eje de capacitación y aprendizaje, aspectos imprescindibles del desarrollo [...]

La Mutual Primavera forma parte de una Red de organizaciones barriales de la zona oeste del conurbano bonaerense de las localidades de José C. Paz, Moreno, Malvinas Argentinas y San Miguel. En la Red Barrial de la que formamos parte perseguimos, justicia social, redistribución legítima de la riqueza, empoderamiento de los sectores populares, construcción y emancipación por medio de la lucha de nuestros derechos, la construcción legítima de nuestros barrios (relato de Mónica en Aguirre y Colina García, 2005).

## 6.2. Control de la planificación

El control es una etapa primordial en la administración, pues, aunque una organización cuente con magníficos planes, una estructura organizacional adecuada y una dirección eficiente, no se podrá verificar cuál es la situación real de la organización si no existe un mecanismo que cerciore e informe si los hechos van de acuerdo con los objetivos.

Según el relato de las entrevistadas, el control de las actividades en la Mutual Primavera se realiza a través de planillas de Excel y reuniones quincenales específicas de cada proyecto en las que se intenta corregir a tiempo algunos desvíos de indicadores tales como: productividad, abastecimiento, recursos humanos y recursos monetarios, entre los más importantes.

A medida que fue creciendo la Mutual se fueron realizando distintos proyectos y lo que faltaba era dirigir y controlar la realización de las tareas y que las planillas de los distintos proyectos se puedan de alguna forma vincular para armar, por ejemplo, flujos de efectivo o informes de relevancia respecto de cada proyecto. En la mutual se utilizaban y utilizan planillas manuales, o sea varios cuadernos o carpetas con información que con una demora notable se pasaba a Excel, pero que finalmente nadie controlaba, entonces, era sólo volcar entradas y salidas de dinero, información que en definitiva nadie miraba. A partir de mi incorporación lo que hacemos es tener lo más al día posible las planillas de Excel que finalmente mes a mes se empiezan a cruzar entre sí, se empieza a analizar de cada proyecto, más allá de que ellos no

persiguen un lucro, que sean rentables. Se empieza a ver de qué forma, por ejemplo, en el mercado social y el lubricentro se mejoran las ventas; que el colectivo tenga más viajes y no sólo gastos. Insisto, más allá de que no persiguen un lucro tampoco es la idea que pierdan dinero, ya que muchas familias viven de esos proyectos... (Lic. en Administración).

Específicamente, en la Mutual se busca trabajar con planillas de control simples acorde a las capacidades, habilidades y decisiones y voluntades de los socios. Así, los socios pueden llevar un mejor control tanto del stock como de las ventas.

A continuación se presentan algunas planillas de control de la Mutual:

**Figura 2: Planilla de Caja del Mercado Social: control de stock y ventas**

	A	W	X	Y	Z	AA	AB	AC	AD
1	Descripcion	Comp.cant -9/2	P. Compra	P. Venta	Stock	Venta 10/02/17	Venta 13/02/17	Venta 14/02/17	Venta 15/02/17
2	Aceite			\$ 35,00	1	1	1		1
3	Aceite bidon (5 lt)			\$ 90,00	2			2	
4	Adobo pizza			\$ 10,00	2				
5	Antisarro			\$ 10,00	3				
6	Arroz ala			\$ 9,00	4				
7	Arroz dos hermanos			\$ 16,00	6	1			
8	Arroz marolio			\$ 8,00	12				
9	Arvejas			\$ 6,50	11				
10	Atun San Remo Desm Natural	3	\$ 10,03	\$ 14,00	9			1	
11	Azucar			\$ 8,00	5	3	1		2
12	Bolsa de consorcio			\$ 22,00	3				
13	Bolsa residuo			\$ 11,00	0				
14	Broches			\$ 13,00	0				
15	Cacao Chocolino 180 gr	5	\$ 13,85	\$ 18,00	10				
16	Cacao Zucoa Max Fort 180 gr	2	\$ 8,95	\$ 11,50	9				
17	Caldo de verduras			\$ 6,00	3		1	1	
18	Caldo Knorr	10	\$ 4,34	\$ 6,00	32				
19	Cepillos			\$ 15,00	1				
20	Cera			\$ 13,00	2				

**Fuente:** Mutual Primavera, 2017.

La planilla del lubricentro permite a los socios que trabajan en ese proyecto conocer diariamente lo que facturan, los gastos y el stock.

**Figura 3: Planilla de facturación diaria Lubricentro: control de facturación, gastos y stock**

A1	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
1	<b>Lavados</b>			<b>Aceites</b>			<b>Otros</b>			<b>Gastos</b>				
2	Autos			Comun			Filtro aire 301			Transf caja				
3	Camionetas			Sup 1			Filtro aceite			Prod lavadero				
4	Utilitarios			Grasa caja			Agua destilada 5 lts			Dispenser				
5	Mótor			Multi 20w50			Agua refrigerante			Refrigerio				
6	Otros			Elaion diesel			Engrase			Peter				
7	Auto socio			Elaion ultra			Hidraulico			Cesar				
8				Gx castrol			Elf transmision x 1lt			Gasoil				
9				Elf viscus			Motul 3000 4t			Kerosene				
10				Helix sae 40			Spirax x 1lt			Gas				
11				Castrol 2t x 1lt			Aceite sae 30							
12				Rally 4t x 1lt			Rally hidraulico							
13				Castrol 2t x 1/2			Rally max compr							
14				Castrol 2t x 100cc										
15				Elf multi 20w50										
16														
17	<b>Total</b>			0			0			0				
18	<b>Inicio</b>													
19	<b>Ingreso</b>			0										
20	<b>Egreso</b>			0										
21	<b>Saldo</b>			0										

Fuente: Mutual Primavera, 2017.

A su vez, con la planilla de control del transporte, los socios que trabajan en ese proyecto pueden analizar mejor los ingresos y gastos de los viajes.

**Figura 4: Planilla de Control del Transporte: control de facturación y gastos**

B1	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1	<b>FECHA</b>	<b>LUGAR DEL VIAJE</b>	<b>VALOR DEL VIAJE</b>	<b>RECIBIDO POR VIAJE</b>	<b>RECIBIDO DE MUTUAL</b>	<b>SUELDO</b>	<b>GASOIL</b>	<b>OTROS GASTOS</b>	<b>COMPROBANTES</b>	
2	01/04/2017									
3	03/04/2017									
4	04/04/2017									
5	05/04/2017									
6	07/04/2017									
7	08/04/2017									
8	10/04/2017									
9	11/04/2017									
10	12/04/2017									
11	13/04/2017									
12	15/04/2017									
13	17/04/2017									
14	18/04/2017									
15	19/04/2017									
16	25/04/2017									
17	26/04/2017									
18	27/04/2017									
19	28/04/2017									
20										

Fuente: Mutual Primavera, 2017.

Cabe resaltar que todas las planillas de control se desarrollan e implementan a partir de lo decidido en reuniones en las que todos los socios aportan a la gestión de ello.

### 6.3. Herramientas de comunicación

Sin una correcta comunicación, es imposible generar los resultados que se deben alcanzar. Específicamente, la comunicación interna sirve como herramienta de motivación de quienes la componen, construye y fortalece la identidad de la organización. Por su parte, la comunicación externa ayuda a formar lo que llamamos la imagen corporativa.

La comunicación interna en la Mutual Primavera se realiza a través de las reuniones y de grupos de whatsapp, uno general y otro específico de cada proyecto.

Existen grupos de whatsapp. En realidad, cuando ingresé existía un grupo general al que noté que no le daban mucha importancia. Creo que estaban acostumbrados a recibir tanta información allí que era como que ni se preocupaban en mandar un “ok” o un “recibido”. Entonces, lo que implementamos es que por cada proyecto (comedor, mercado social, lubricentro, jardín) haya un grupo específico. Así, vimos que, en vez de dejar notas en papelitos o boca a boca, la comunicación se tornó más fluida. Además, se empezaron a hacer reuniones por cada proyecto para ver los avances de cada proyecto, escuchar sugerencias, plantear objetivos para el crecimiento y mejoramiento (Lic. en Administración).

Respecto de la comunicación externa de las entrevistas surge lo que sigue:

En cuanto a comunicación externa, hay un programa semanal de radio y una página de Facebook donde se informa sobre las distintas actividades. A esto se le suma la reciente incorporación de una diseñadora gráfica que colaborará con campañas de marketing y/o publicidad (Lic. en Administración).

La comunicación es buena. Internamente existe un grupo de whatsapp general y uno específico del jardín. Además, se realizan reuniones informativas y de planificación. Para comunicar externamente sobre las actividades de la Mutual hay una página de Facebook y un programa de radio semanal. (Analista Universitaria Contable).

También se implementan algunas estrategias de marketing acordes a las decisiones y voluntades de los socios. Por ejemplo, para el mercado social se desarrollaron las siguientes herramientas:

*Bonos Mercado Popular:* con el objetivo de mejorar las ventas estos bonos representan descuentos para futuras compras.



<b>Promo Mercado Popular</b>	
Fecha de compra	
Total de compra:	
<i>Válido hasta 30 días</i>	

*Pedidos Mercado Popular:* con el objetivo de mejorar el servicio y aumentar las ventas, los socios realizan su pedido por la mañana y para el mediodía lo tienen listo para retirar.



<b>Mercado Popular</b>	
Fecha de pedido	
Nombre	
Detalle	
Artículo Cantidad Precio	
<b>Total \$</b>	

De esta manera, puede destacarse que las herramientas de comunicación interna y externa que se presentan en la Mutual Primavera se construyeron colectivamente adecuándose a los saberes, habilidades y principios de quienes la integran.

## 7. Desafíos pendientes

Uno de los retos que se plantean en la organización es la continuidad de recursos humanos con calificaciones profesionales, dado que la mayoría de este tipo de recursos humanos transita en forma temporaria y voluntaria por estas organizaciones.

Por ejemplo, en cuanto a las actividades de comunicación, como no hay recursos humanos calificados estables, es difícil sostenerlas en el tiempo, si bien el objetivo es que se logre:

La diferencia más notable es la falta de recursos que presentan las organizaciones asociativas, ya que en estas se trabaja con lo que hay, con lo que se cuenta en ese momento, siendo que generalmente en las privadas disponen de más recursos humanos o dinero para conseguirlo (Analista Universitaria Contable).

Otro reto crucial es que los recursos humanos profesionales acompañen a los integrantes de la organización en la gestión de metodologías y herramientas de administración específicas, logrando implantar procesos que dejen capacidades instaladas. Ello permitiría la continuidad del uso de herramientas modernas de gestión, independientemente de la entrada y salida de profesionales en la organización. Asimismo, en materia administrativa permitiría dar cuenta no solo de resultados de corto y mediano plazo, sino también de logros a largo plazo.

De esta manera, un desafío clave para la Mutual es continuar implementando herramientas y metodologías de administración, mediante recursos humanos calificados estables, como parte de su sostenibilidad institucional y socio-laboral, buscando afianzar las capacidades construidas por sus integrantes.

## 8. Conclusiones

En la Mutual Primavera el proceso de implementación de herramientas y metodologías de administración, particularmente en lo que refiere a planificación estratégica como de actividades diarias, control de la planificación y herramientas de comunicación, se viene construyendo tomando en cuenta tanto el proceso socio-histórico en el cual se conforma como los principios y valores de los trabajadores que son parte y hacen a la organización. Es decir que hay una íntima relación entre estos valores y principios de la ESS y la forma de gestión de este tipo de organizaciones que no debería descuidarse.

Por ello, para que la implementación de las respectivas metodologías y herramientas perduren en el tiempo, es crucial que sean construidas, adoptadas y ajustadas en forma conjunta con los socios de la organización. Este proceso es clave para dar respuesta también al desafío de la inestabilidad de recursos humanos calificados que acompañan la gestión administrativa.

Así, se puede concluir que la incorporación de tecnologías de gestión y modalidades de aplicación apropiadas para este tipo de organizaciones pueden promover condiciones favorables que, en comunión con la voluntad de los trabajadores que las conforman, generen una correlación tal que mejore sus condiciones de vida y a la vez fomente el desarrollo territorial. Ello siempre y cuando se incorporen herramientas de gestión en las organizaciones junto con un proceso de promoción de saberes y habilidades para el uso cotidiano de las mismas por parte de sus integrantes. Lo cual, conduciría no solo a la obtención de resultados de corto y mediano plazo sino también a la obtención de logros a largo plazo.

## Bibliografía

- Aguirre L. y Colina García M. (2005). *Mutual Primavera: una Institución de la Economía Social* (Ponencia). Foro Federal de investigadores y docentes. Buenos Aires.
- Alázar Estrada, J. G., Guerrero Pupo, J. C., Machado Rodríguez, Y. B. y Cañedo Andalia, R. (2009). Clima y cultura organizacional: dos componentes esenciales en la productividad laboral. *ACIMED*, 20 (4), 67-75.
- Bohórquez Arévalo, L. E. (2013). La organización empresarial como sistema adaptativo complejo. *Revista Estudios Gerenciales*, 29(127), 258-265.
- Bráncoli, J. (2006). El barrio como nueva fábrica. Acción colectiva en el territorio. *Revista Escenarios*, (10), 20-28.



- Gartner, W. B. (1985). Conceptual Framework for Describing the Phenomenon of New Venture. *The Academy of Management Review*, 10(4), 696-706.
- Mintzberg H. (1991). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Repetto, V. (2010). *El aporte de la asistencia técnica integral a los emprendimientos de la Economía Social. Contribución teórica y análisis de un caso: Programa de asistencia técnica local del Municipio de Moreno*. (Tesis). Maestría en Economía Social. Buenos Aires: UNGS.
- Rodríguez D. (2001). *Gestión organizacional*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Soto, E. (2002). *Comportamiento organizacional: o impacto das emoções*. San Pablo: Cengage Learning Editores.
- Varela, R. (2001). *Innovación empresarial: un nuevo enfoque de desarrollo*. Cali: Universidad Icesi.
- Werther, W. y Keith, D. (2008). *Administración de recursos humanos. El capital humano de las empresas*. México: Mc Graw Hill.



# Las PyME en Argentina: actores clave y problemas recurrentes. El acceso al financiamiento



*Cintia Gasparini\* y Leandro Ottone\*\**

## 1. Introducción

Las Pequeñas y Medianas Empresas (PyME) tienen un rol fundamental en la economía argentina, en tanto contribuyen en forma decisiva a la generación de empleo y de producción. Tienen, además, un peso importante en el sector industrial y promueven una distribución progresiva del ingreso en tanto son más intensivas en mano de obra que las unidades más grandes. Es decir, son eslabones fundamentales del entramado productivo y contribuyen decisivamente al crecimiento y al desarrollo económico.

Uno de los problemas mayores que enfrentan las PyME en nuestro país es el acceso al financiamiento. Las fallas en los mercados de crédito constituyen un obstáculo para el crecimiento económico y afectan en forma diferenciada a este universo de empresas, generando restricciones para el desarrollo no solo de las empresas que ya están en funcionamiento, sino también de las que están por nacer.

\* Licenciada en Economía (UBA) y Mg. en Desarrollo Económico (UC3M, España). Vicedirectora del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica de la UNPAZ y docente de Introducción a la Economía y de Macroeconomía y Política Económica en esta misma casa. También es docente de Macroeconomía I en la UBA.

\*\* Licenciado en Economía (USAL y UNIROMA, Italia). Mg. en Historia Económica y de las Políticas Económicas (UBA) y Msc. in Economics en curso (University of Leeds, UK). Docente de Introducción a la Economía en la UNPAZ.

Todo esto justifica la necesidad de realizar un monitoreo y seguimiento del tema, planteando el estado de situación como marco para analizar las necesidades de política de modo de atenuar las fallas mencionadas. Así, este trabajo tiene la finalidad de, en primer lugar, poner de manifiesto y documentar la importancia que tienen las PyME en nuestro país y, en segundo lugar, relevar la evolución reciente de las principales herramientas disponibles para el financiamiento de las actividades de este universo de empresas, incluyendo las principales iniciativas públicas. Para ello, la siguiente sección caracteriza los rasgos principales de estas empresas en Argentina, luego en la tercera se analiza la falta de acceso adecuado al financiamiento en tanto obstáculo para su desarrollo, en la cuarta se detallan la evolución y características de los instrumentos financieros utilizados y en la última se describen conclusiones y perspectivas a futuro.

Cabe destacar que, dado el decisivo peso que tienen las PyME, particularmente en el Conurbano bonaerense, se deja abierta la puerta para continuar la investigación haciendo hincapié en las formas de financiamiento y sus problemáticas. Estas cuestiones afectan particularmente a las empresas del Noroeste del Conurbano, donde la información es deficitaria, por lo que se plantea la necesidad primordial de generar datos para analizar con profundidad y rigor científico a este sector.

## 2. Rasgos principales de las PyME en Argentina

La problemática empresarial puede ser analizada con mayor precisión a través de la segmentación de unidades productivas conforme a su tamaño. Usualmente, las características que se analizan para clasificar las empresas con este criterio son el número de personas que emplean, el volumen de sus ventas y la valuación de sus activos o patrimonio con el que cuentan. Sin embargo, los umbrales que se establecen para dicha clasificación no son unánimes entre todos los organismos que las realizan, nacionales e internacionales, y a veces también varían según las ramas de actividad o los sectores productivos.

El Cuadro 1 resume los criterios que utilizan organismos nacionales e internacionales. Como allí se aprecia, en Argentina la Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME) clasifica a las firmas de acuerdo a su tamaño según las ventas anuales en pesos, diferenciando por rama de actividad (los umbrales de facturación dependen de la categoría o sector donde se desarrolla la actividad: los más bajos corresponden al sector agropecuario, mientras que los más altos al sector de la construcción).<sup>1</sup>

Por su parte, el Ministerio de Producción y la Fundación Observatorio PyME (FOP) de Argentina clasifican a las unidades productivas de acuerdo a la cantidad de empleados (diferenciándolo para el rubro industrial), apelando a una mayor estabilidad de este criterio de ordenación respecto al volumen de ventas, que debe ser revisado regularmente en contextos inflacionarios y, además, en economías con alto porcentaje de informalidad, está sujeto a problemas de subdeclaración de ventas. La FOP define como PyME a las empresas de entre 10 y 200 ocupados, si pertenecen al rubro industrial, y de entre 5

<sup>1</sup> Resolución E 103/2017 del 30/03/2017. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=273192>

y 150 ocupados, si son del rubro comercio, servicios o construcción.<sup>2</sup> De modo similar, el Ministerio de Producción también apela a la cantidad de empleados, encontrando que este modo de clasificación favorece además la comparación internacional, pero no distingue por sectores: son PyME las unidades que emplean entre 10 y 200 empleados.

Los organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM), apelan a varios criterios en simultáneo: facturación, cantidad de empleados y también activos. Para el BM son PyME aquellas empresas que cumplen al menos dos de estos tres criterios: un máximo de 300 empleados, facturación anual de hasta US\$ 15 millones y activos máximos de US\$ 15 millones. En algunos casos esos montos son muy disímiles a los considerados por la SEPYME, lo cual hace más acertado utilizar los criterios de cantidad de ocupados.

**Cuadro 1. Definiciones de PyME según organismos de Argentina y el Banco Mundial**

Organismo	Agropecuario	Industria y Minería	Comercio	Servicios	Construcción
SEPYME	Entre \$19 y \$230 millones anuales	Entre \$64 y \$760 millones anuales	Entre \$75 y \$900 millones anuales	Entre \$21 y \$250 millones anuales	Entre \$30 y \$360 millones anuales
Ministerio de Producción	Entre 10 y 200 empleados				
FOP		Entre 10 y 200 empleados	Entre 5 y 150 empleados		
BM	Entre 10 y 300 empleados, entre US\$ 100 mil y USD 15 millones de facturación anual y/o US\$100 mil y US\$ 15 millones de activos				

**Fuente:** Elaboración propia con información de SEPyME, FOP, Ministerio de Producción y BM.

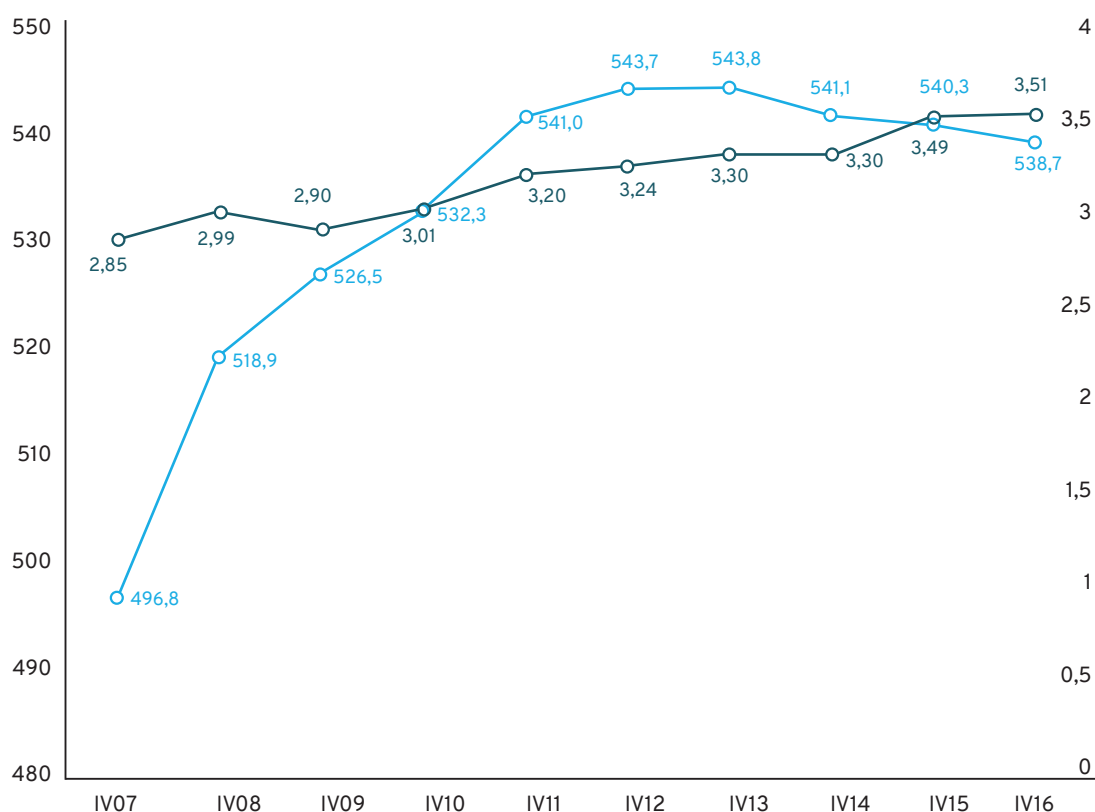
En Argentina se estima que en 2016 hubo alrededor de 605.000 empresas que emplearon personal, de las cuales el 85% ocupan menos de 10 trabajadores (microempresas) y el 14% son PyME. Las grandes representan menos del 1% de las empresas privadas registradas en Argentina. El número total de unidades creció sostenidamente entre 2007 y 2013, a un promedio de 4 mil empresas nuevas por año, y comenzó a decrecer a partir de 2014, en particular en 2016. El mismo comportamiento se verifica tanto en las PyME como en las microempresas, que luego del máximo alcanzado en 2013, comenzaron a estancarse e incluso a mermar. De acuerdo al Ministerio de Producción, esto es resultado de la reducción de apertura de empresas y cierres relativamente constantes.<sup>3</sup> En el caso de las grandes,

<sup>2</sup> FOP, 2013.

<sup>3</sup> [http://gpsemp.produccion.gob.ar/index.php/datos\\_demografia/](http://gpsemp.produccion.gob.ar/index.php/datos_demografia/)

el comportamiento es distinto, ya que estas mantienen su número en el período 2007-2016, lo que sugiere una clara capacidad diferente de enfrentar caídas en la actividad económica.

**Gráfico 1. Evolución de las micro, pequeñas y medianas empresas en Argentina. En miles**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Ministerio de Producción de la Nación.

Un trabajo reciente de la Corporación Financiera Internacional del Grupo Banco Mundial (CFI, o IFC por sus siglas en inglés),<sup>4</sup> relevó que más de la mitad del empleo registrado en el mundo está generado por PyME, especialmente en los países en desarrollo, donde alcanzan más del 65% del empleo formal a tiempo completo.<sup>5</sup> Ello obedece a que en estos países este tipo de empresas preponderan frente a las grandes. Además, una porción importante de la generación de empleo es realizada por empresas no registradas, incluso de menor tamaño (microempresas), lo cual implica una clara subestimación de la importancia

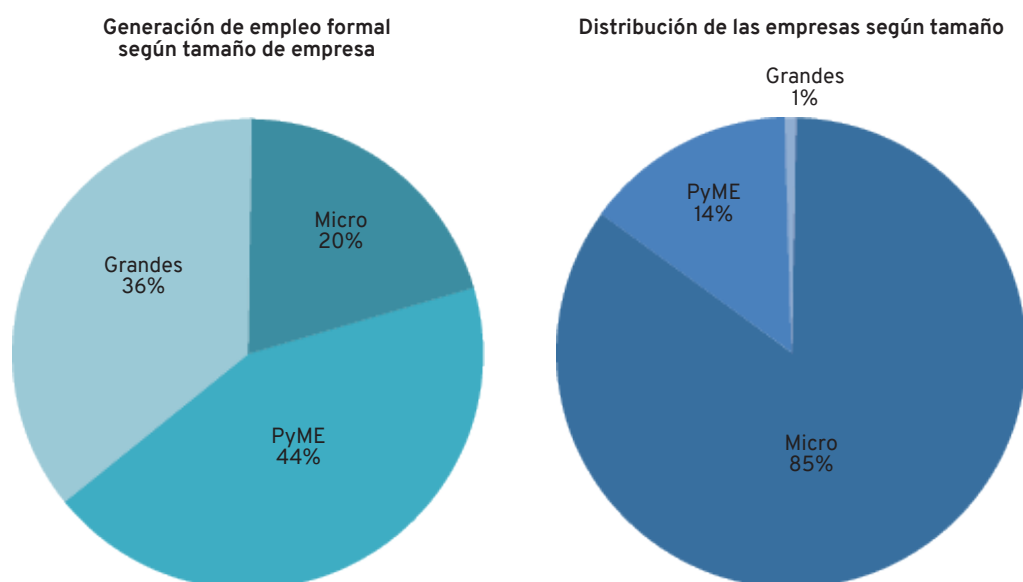
4 IFC, 2013.

5 El trabajo de la IFC utiliza datos de la Encuesta de Empresas del Banco Mundial. Dicha encuesta presenta información de 99 países correspondiente al período 2006-2010, lo que lo convierte en el estudio más completo realizado hasta la fecha. No obstante, presenta el inconveniente de que solo se ocupa del sector privado no agrícola de la economía formal y excluye a las microempresas (OIT, 2015).

de ese sector en el empleo por la calidad de sus datos. Según la OIT (2015), se estima que la mediana de participación de las PyME, considerando empresas de entre 5 y 249 empleados, en el empleo en América Latina es del 67%. Ese número para los países de la OCDE es del 63%.

Los datos de Argentina revelan un comportamiento en línea con los promedios regionales: de acuerdo a la información publicada por el Ministerio de Producción en la recientemente creada plataforma “GPS de Empresas”, en nuestro país las firmas que ocupan entre 10 y 200 trabajadores generan el 44% del empleo formal. Además, el porcentaje crece considerablemente si se agregan las empresas de menos de 10 empleados (generando en total el 64% del empleo privado formal) y las de la economía informal.

**Gráfico 2. Distribución de empresas y empleo privado formal por tamaño de empresa en Argentina. En porcentaje**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Ministerio de Producción de la Nación.

Teniendo en cuenta el sector de actividad, los últimos datos del Ministerio de Trabajo muestran que las empresas de hasta 250 empleados generan casi la mitad del empleo industrial y más del 60% del empleo del sector comercio. Solo en el sector servicios predomina el empleo generado por las grandes empresas (más del 55% de la ocupación formal del sector).

Además de la contribución decisiva de las PyME en la ocupación, estas empresas también contribuyen a una distribución del ingreso más progresiva, como consecuencia de ser más intensivas en mano de obra. Según los resultados de la Encuesta Estructural a PyME industriales de la FOP y de la Encuesta de Grandes Empresas (ENGE) del INDEC, en estas empresas el salario tiene una participación

promedio de aproximadamente el 70% en el valor agregado, mientras que en las grandes empresas industriales menos del 20% del valor agregado es explicado por la masa de salarios.<sup>6</sup>

Por su parte, de acuerdo a los datos del Sistema Integrado Provisional Argentino (SIPA),<sup>7</sup> el 46,3% de las PyME se dedican al sector servicios, el 21,9% al comercio y el 14,9% a la industria. Si se agregan las microempresas (MiPyME), se acentúa la participación de los servicios y el comercio (46,9% y 28,5%), y la industria pierde participación (9,6%). Por su parte, las grandes tienen mayor participación aún en el sector servicios, especialmente por el peso de estas unidades en los servicios de enseñanza y financieros.

## Cuadro 2. Distribución de las empresas registradas según tamaño y rama de actividad

	Actividades primarias	Industria manufacturera	Construcción	Comercio	Servicios
Micro	11,3%	7,4%	2,8%	31,3%	47,1%
PyME	9,2%	14,9%	7,7%	21,9%	46,3%
Grandes	4,7%	16,5%	8,5%	19,2%	51,1%

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo de la Nación.

Si bien la mayor parte de las MiPyME se vinculan al sector comercio y servicios, estas empresas juegan un rol fundamental en el desarrollo del sector industrial. Los datos de la Encuesta Estructural a PyME industriales 2011 de la FOP muestran que el 37,7% del valor agregado de la industria está generado por empresas pequeñas y medianas; también explican el 28,7% de los locales productivos y el 45,0% de los puestos de trabajo en el sector manufacturero.

A pesar del rol decisivo que demuestran tener las PyME en la generación de empleo y en la distribución del ingreso, es necesario hacer una reflexión: las empresas de menor tamaño suelen generar empleos de peor calidad que las empresas más grandes. Según la OIT (2015), las PyME tienen una productividad que, en promedio, es un tercio de la de las grandes empresas y ofrecen unos salarios que, también en promedio, son un 50% más bajos. En Argentina, los datos del INDEC confirman esa tendencia: solo tomando en cuenta los datos de trabajadores registrados del sector privado, la remuneración neta promedio en las empresas que emplean entre 201 y 1.000 asalariados fue de \$22.357,5 mensuales en 2016; mientras que para las empresas de hasta 200 asalariados, la cifra pro-

6 Los datos de la ENGE 2015 sugieren una participación de los salarios en torno al 30% del valor agregado, es decir, una participación mayor que la relevada en encuestas anteriores aunque decisivamente menor que en las PyME.

7 La información sobre empresas del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo tiene en cuenta las unidades registradas en el Sistema Integrado Provisional Argentino (SIPA) y, en consecuencia, los indicadores se refieren al empleo asalariado registrado. La cobertura abarca todo el país e incluye todas las ramas de actividad, además, utiliza la definición de tamaño de empresa de la SEPyme, es decir, en base a facturación y sector económico.



medió los \$13.669,9.<sup>8</sup> En cuanto a las diferencias de productividad, la FOP aclara que en Argentina la brecha entre MiPyME y grandes empresas es bastante menor que en otros países en desarrollo pero aún muy relevante: mientras que en Alemania en promedio las grandes empresas son 1,4 veces más productivas que las MiPyME, en Argentina esa relación es de 2,8 veces.<sup>9</sup>

### 3. El acceso al financiamiento para las PyME: uno de los principales obstáculos

Planteado el rol fundamental que juegan este tipo de empresas, cabe preguntarse cuáles son los problemas que enfrentan con mayor frecuencia a la hora de desplegar sus actividades. En este punto, aparecen varios planteos recurrentes, como ser el acceso a la tecnología para la producción, las condiciones macroeconómicas (especialmente en términos de consumo interno y política comercial), la capacidad para enfrentar crisis, la capacidad para reclutar recursos humanos calificados, la carga impositiva y el acceso a los servicios financieros.

El estudio mencionado de la IFC identifica al acceso al financiamiento como el primer obstáculo que enfrentan las PyME de los países en desarrollo, de un total de 15 obstáculos preestablecidos en el formulario de la Encuesta de Empresas del Grupo Banco Mundial; obstáculo cuya relevancia prevalece en los países de ingresos medios (más que en los de ingresos bajos y altos) y en los diferentes sectores relevados: manufacturas, comercio y servicios.<sup>10</sup>

**Cuadro 3. Principales obstáculos que enfrentan las firmas según tamaño y nivel de desarrollo del país**

Obstáculos	Tamaño de empresa		Desarrollo del país		Sector de actividad		
	PyME	Grandes	En Desarrollo	Desarrollados	Industria	Comercio	Servicios
Acceso al financiamiento	1º	3º	1º	3º	1º	1º	1º
Acceso a la electricidad	2º	1º	3º		2º	3º	
Informalidad	3º		2º		3º	2º	3º
Presión impositiva			2º	2º			2º
Calificación de los trabajadores		2º		1º			

**Fuente:** Elaboración propia en base a IFC.

<sup>8</sup> Dicha diferencia salarial muy probablemente se ampliaría si se tomara en cuenta a los trabajadores no registrados, que tienen mayor presencia en las empresas de menor tamaño.

<sup>9</sup> FOP, 2013: 32.

<sup>10</sup> IFC, 2013, capítulo 4.

Los informes de la OIT coinciden en este punto: “Los factores que limitan el crecimiento de las PYME –según la percepción de los propietarios de empresas– están relativamente bien documentados. Los tres factores principales en todos los países son el acceso a la financiación, el acceso a la energía eléctrica y la competencia de las empresas informales” (OIT, 2015).

En Argentina, el escenario es similar al que presentan los organismos mencionados. Según la última Encuesta Estructural a las PyME industriales publicada (realizada en 2011), las empresas identifican a los elevados costos financieros y a las dificultades en la obtención de financiamiento como problemas de elevada relevancia.<sup>11</sup> Más aún, todos los problemas a los cuales las firmas identificaron como de mayor importancia están asociados al contexto económico (costos de producción, rentabilidad, caída de las ventas) más que a otros problemas estructurales como la electricidad o los costos de logística.<sup>12</sup> Los datos también muestran que una proporción alta (aunque decreciente) de PyME industriales vieron frenado un proyecto de inversión por no poder acceder a un préstamo bancario: dicha proporción alcanzó en promedio el 29% de los proyectos entre 2005 y 2011.

Esa realidad de las empresas se corresponde con un mercado financiero relativamente poco desarrollado en comparación con países avanzados, pero también en relación a países de similar grado de desarrollo,<sup>13</sup> con bajo nivel de intermediación y escasa variabilidad de instrumentos financieros disponibles para las empresas –especialmente para las de menor tamaño–, donde la asimetría de información inherente a los mercados de crédito se vuelve especialmente relevante.<sup>14</sup>

En suma, el acceso al financiamiento es uno de los principales problemas que enfrentan las empresas de menor tamaño. Sin embargo, es a la vez una gran fuente de ventajas, en tanto es el principal vehículo para aumentar el stock de capital y adquirir nuevas tecnologías, contribuye al lanzamiento de nuevas empresas, les provee liquidez, contribuye a diversificar las ventas incluyendo la promoción de exportaciones, y reduce la probabilidad de cierre de empresas, entre otros. Es también, en los hechos, una de las características diferenciales más importantes entre los países de altos ingresos y los de ingresos medios o bajos: mientras que en los primeros el crédito al sector privado supera el 80% del PIB, en el otro grupo de países ronda el 30% (IFC, 2013).

11 Calificados por las empresas con más de 7 puntos en un ranking de 1 a 10, en el que 1 es poco relevante y 10 muy relevante.

12 A diferencia de los resultados generales de la encuesta de la IFC, en Argentina la FOP releva que la presión impositiva (en esta encuesta relevada como “alta participación de los impuestos en el costo final del producto”) ocupa un lugar de importancia mayor que los obstáculos financieros para las PyME manufactureras.

13 Argentina presenta ratios de crédito al sector privado respecto al PIB más bajos que el promedio de países de ingresos medios y también que sus pares regionales, como Chile y Brasil.

14 Como se recopila en BCRA (2001), en el caso de las PyME la información suele ser más limitada que en el caso de empresas de mayor tamaño. Ello hace, además, que en condiciones de mercado las PyME accedan a créditos a tasas más altas, o se exigen colaterales que no siempre estas empresas tienen disponibles. En el caso de los mercados financieros públicos abiertos, las restricciones de las PyME son más visibles, ya que la cantidad de información que esos mercados involucran puede ser prohibitiva por lo que solo acceden las grandes empresas. Por otra parte, la disponibilidad y el costo del crédito están muy relacionados con el ciclo: durante las recesiones, el costo sube y disminuye la demanda de crédito, retroalimentando los problemas para enfrentar la recesión.

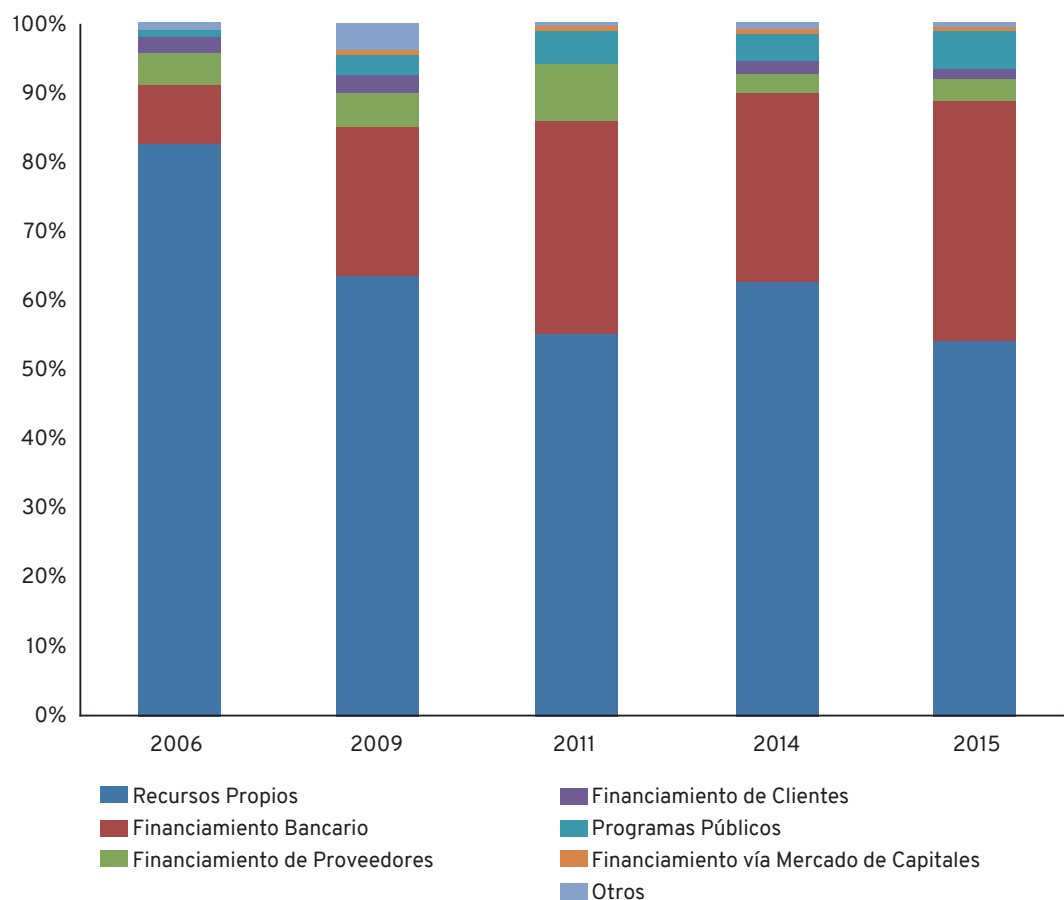
Asimismo, la heterogeneidad en el acceso al financiamiento amplifica las desigualdades de las capacidades productivas y de la inserción en los mercados más grandes, condenando a los sectores con mayor presencia de PyME a una vulnerabilidad permanente y a un crecimiento subóptimo (Ferraro et al, 2011).

Dada esta doble relevancia del tema, por ser uno de los principales obstáculos para el desarrollo PyME y un factor clave para ello, se vuelve pertinente analizarlo con más detalle. Para ello, en la próxima sección vamos a abordar la evolución reciente de las herramientas disponibles para el financiamiento de PyME en Argentina y sus características de acceso, incluyendo las principales iniciativas públicas que se desarrollaron durante las últimas gestiones de gobierno y que tomaron este escenario como base.

Más aún, este análisis potencia su relevancia en el marco de la coyuntura reciente, que muestra un empeoramiento diferenciado de la performance del sector PyME en relación a otros y que se percibe desde diferentes frentes. Por una parte, la caída de la actividad en los sectores de producción comercio e industria –es decir, donde se concentra la presencia de pequeñas y medianas empresas– es sensiblemente mayor que en el agro y la construcción, donde este tipo de organizaciones tiene menor relevancia. Ello se alimenta con una política comercial que disparó las importaciones de productos terminados, especialmente en los sectores sensibles (principalmente calzado, marroquinería, muebles y libros) y que se acompaña también de una disminución en el ingreso de insumos importados para la producción. Asimismo, los significativos aumentos en las tarifas de servicios públicos, en un contexto de caída del consumo, cuestionan el traslado a precios y amenazan la rentabilidad de estas firmas. Por último, la política monetaria contractiva materializada en una suba considerable de la tasa de interés de referencia se traduce en un costo de financiamiento mayor. En suma, la realidad se vuelve especialmente desafiante para las firmas más pequeñas, tornando aún más importante el desarrollo y la ampliación del financiamiento diferencial y específico para ellas.

#### **4. Instrumentos de financiamiento para las PyME: evolución y características**

La fuente principal de financiamiento de las PyME industriales en Argentina son los recursos propios (un promedio del 50% de las inversiones de los últimos años), aunque la participación de esta fuente se ha ido reduciendo a lo largo de los últimos 15 años. En segundo lugar se ubica el crédito bancario, que es además la fuente que ganó mayor terreno, seguida por el financiamiento público, que era casi inexistente a comienzos de los años 2000 y, a partir de la incorporación de iniciativas públicas específicas, alcanzó el 6% del financiamiento en 2015.

**Gráfico 3: Fuentes de financiamiento de las PyME industriales. Porcentaje del total invertido**

**Fuente:** Encuesta Estructural a PyME industriales 2006-2015. FOP.

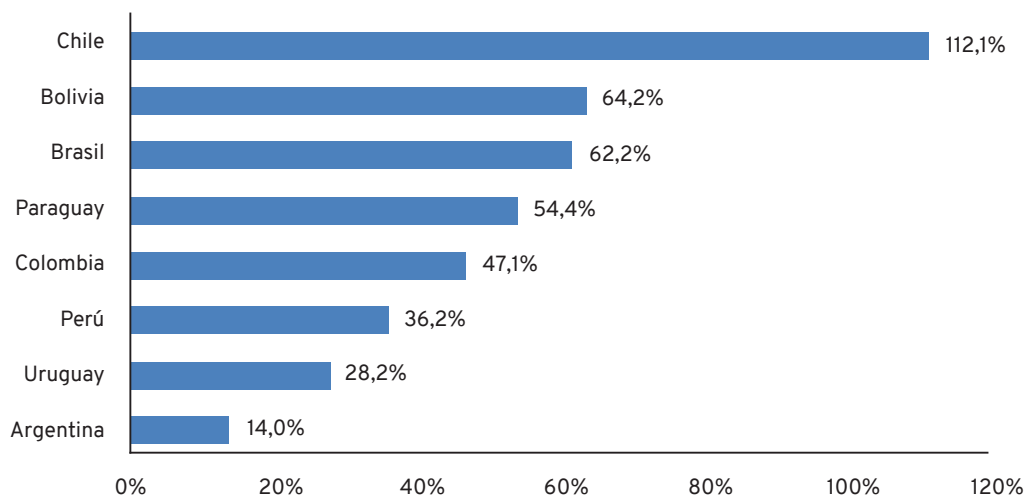
Lo anterior implica que el ahorro previo es un instrumento fundamental para la incorporación de nuevo capital en las PyME pero que está estrictamente limitado al stock anteriormente acumulado y al propio devenir de la economía. Ello hace que muchos proyectos se vean frenados por no poder contar con suficiente financiamiento. Según la FOP, el porcentaje de ventas invertidas en el año 2004 era de 10,1% y llegó a su nivel más bajo en el año 2009 (explicado en gran medida por la crisis económica internacional) con un 5,7%, para después llegar nuevamente al 10% en el año 2013. En los últimos años este porcentaje descendió nuevamente.

#### 4.1. Crédito Bancario a las PyME

El sector financiero privado es muy reducido en nuestro país e implica una capacidad restringida de los bancos de prestar a las empresas, especialmente a las de menor tamaño, aún a pesar del crecimiento sostenido de la economía alcanzado en la última década. En cambio, las grandes empresas sí se vieron favorecidas por el crecimiento del sector financiero en la última década y aprovecharon su desarrollo.

En los últimos años, el crédito doméstico otorgado al Sector Privado No Financiero se mantuvo por debajo del 20% en relación al PBI, registrando uno de las cifras más bajas en comparación a otros países vecinos, como Brasil y Chile, donde esa proporción es igual al 62% y al 112%, respectivamente. Según estadísticas del BCRA, solo el 17% de estos créditos fue destinado a la industria manufacturera, frente al 34% destinado a personas físicas.<sup>15</sup>

**Gráfico 4 : Crédito interno al sector privado. Porcentaje del PIB 2016**

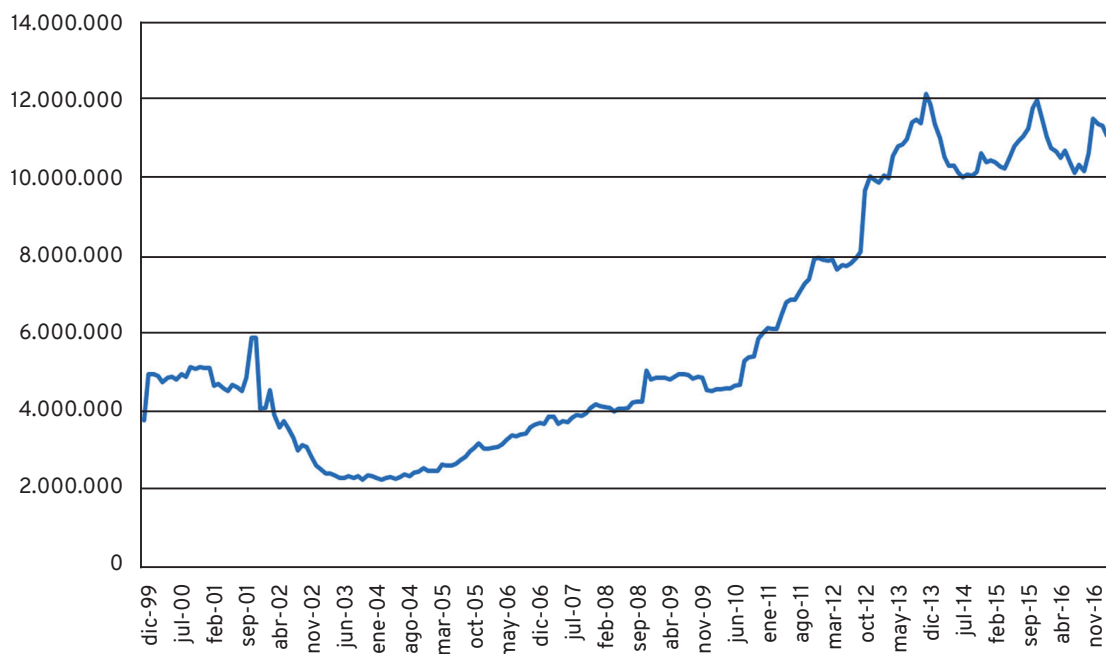


**Fuente:** Banco Mundial.

A pesar del bajo peso relativo que tiene el mercado crediticio en nuestro país, los datos del BCRA muestran que el financiamiento bancario público y privado a las PyME, una vez superada la crisis de 2001-2002, inicia una etapa de crecimiento que se intensifica a partir de 2008 y hasta 2015, atravesando una pequeña crisis en 2014 que desaparece al siguiente año. A partir de allí hasta la fecha, el crédito bancario a las PyME disminuye a niveles del año 2013 y se muestra más volátil, finalizando la clara tendencia positiva que había atravesado.

<sup>15</sup> El segundo lugar lo ocupó el sector de servicios con un 26%, el cuarto lugar la producción primaria con un 12%, el quinto lugar el comercio con un 6% y el resto de las actividades totalizó menos del 5%.

**Gráfico 5: Préstamos a Pequeños y Medianos Emprendimientos en Moneda Nacional y Extranjera. En miles de pesos de 1999**



**Fuente:** BCRA e Instituto de Trabajo y Economía (ITE).

## 4.2. Iniciativas Públicas

Observando el Gráfico 5 se percibe un cambio de paradigma en el financiamiento a las PyME a partir del año 2008, el cual se explica, en gran parte, por medidas de política de gran relevancia que exploraremos a continuación:<sup>16</sup>

4.2.1. Ley de Cajas de Crédito Cooperativas;

4.2.2. Línea de Crédito a la Inversión Productiva (LICIP);

4.2.3. Financiamiento a través de Bancos de Desarrollo y Bancos Nacionales.

<sup>16</sup> Vale la pena destacar, también, que en esos años fueron creados programas de financiamiento al sector privado que tuvieron un impacto importante en las empresas, no solo en las PyME sino también, y especialmente, en las grandes, como el Foncer y el Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario.

#### 4.2.1. Ley de Cajas de Crédito Cooperativas

En el año 2006 se sancionó la Ley N° 26173, que modificó la Ley N° 25782<sup>17</sup> flexibilizando la competencia de las Cajas de Crédito Cooperativas (CCC).<sup>18</sup> Dicha ley estableció reformas fundamentales:

- principios cooperativos y de economía social;
- territorialidad;
- regionalización;
- economías de escala;
- inclusión del Sistema Nacional de Pagos;
- gobernabilidad;
- estructura federativa en red (regional y nacional).

En particular, la Ley N° 26173 establece en su artículo 1° las funciones que podrán cumplir las CCC, a saber:

- a) “Tomar depósitos a la vista en caja de ahorros y depósitos a plazo, sin límite de monto”. Esta flexibilización termina con el máximo de \$20.000 impuesto por la Ley N° 20337.
- b) “Debitar letras de cambio giradas contra los depósitos a la vista”. Las letras podrán cursarse en cámaras electrónicas de compensación. Esto implica una modificación sustantiva que asegura a las CCC efectiva operatividad y las integra al sistema financiero nacional. Los bancos podrán recibir letras de cambio y las CCC recibir cheques y compensarlos mutuamente.
- c) “Conceder créditos y otras financiaciones, destinados a pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, incluso unipersonales, profesionales, artesanos, empleados, obreros, particulares, cooperativas y entidades de bien público”. Aparece un criterio limitante al volumen de operación que se ha mantenido históricamente para este tipo de entidades, que en su momento incluso lo previeron las leyes N° 18061 y 20041. Dicha limitación junto al criterio de actuación territorial configura al sistema de CCC como complementario del sistema bancario y lo dota de la característica de solidaridad al atender a sectores generalmente no bancarizados.

17 De acuerdo a la CAC (2012), la ley sancionada en el año 2003, es una ley que tuvo problemas en la reglamentación ya que se presentaron fuertes contrastes entre el Ministerio de Economía y el BCRA (en dichos debates nunca prevaleció el criterio cooperativo ni la esencia solidaria que conlleva esta herramienta).

18 De acuerdo a Salama (2009), “las cajas de crédito son empresas societarias de base cooperativa, de carácter privado, cuya titularidad corresponde a los socios que son quienes la administran mediante la elección democrática de sus órganos rectores y del equipo de dirección profesional. Las cajas de crédito están especializadas en la canalización del ahorro popular y en la financiación de familias y de pequeñas y medianas empresas. Tienen, asimismo, una fuerte raíz local, con una fuerte presencia en su región de origen. Sus clientes suelen ser (aunque no de manera exclusiva) aquel segmento de la población que no está bancarizado, por razones que tienen que ver con su clase social o su relativa lejanía geográfica”.

d) “Podrán otorgar avales, fianzas y otras garantías; cumplir mandatos y comisiones”, pero no pueden realizar operaciones de comercio exterior.

Luego, en su Comunicación “A” 4712 (24/09/2007) de reglamentación de la Ley N° 26173, el BCRA dispuso que las CCC puedan abrir hasta 5 sucursales en la zona de actuación e instalar dependencias adicionales y oficinas de atención transitoria. En febrero de 2008 completó esta reglamentación con la Comunicación “A” 4771 estableciendo criterios de capitales mínimos, la adecuación de la exigencia básica a la zona de actuación y sobre la apertura de sucursales. La misma fue modificada el 30 de diciembre de 2010 por la Comunicación “A” 5168 que está vigente, donde se modificaron las categorías,<sup>19</sup> la exigencia de integración del capital inicial mínimo como así también las exigencias básicas.

A partir de la implementación de esta ley y su reglamentación por parte del BCRA, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) fue el actor fundamental dentro del Ministerio de Desarrollo Social para promover este tipo de créditos y canalizarlos al sector privado.

Desde 2008 algunos bancos oficiales como el Banco Provincia de Buenos Aires (a través del fideicomiso Fuerza Solidaria<sup>20</sup>) y el Banco Ciudad, comenzaron a operar con ese sector como bancos de segundo grado.<sup>21</sup> También empezaron a hacerlo otras entidades bancarias como el Banco Santander, el Banco Hipotecario, el Banco HSBC, el Credicoop, instituciones del exterior como la CAF y el banco de desarrollo holandés FMO. Finalmente, se sumó el Ministerio de Desarrollo Social (fondos rotatorios). Por dar un ejemplo, para el año 2014<sup>22</sup> la cantidad de créditos que había aprobado el fideicomiso Fuerza Solidaria había sido de \$100 millones y la totalidad de los fondos fueron destinados a cooperativas y PyME.

#### 4.2.2. Línea de Crédito a la Inversión Productiva (LICIP)

A mediados del año 2012 se implementó la “Línea de Crédito a la Inversión Productiva”, posteriormente denominada “Línea de Financiamiento para la Producción y la Inclusión Financiera”. Esta normativa planteaba que el 5% de los depósitos del Sector Privado No Financiero (SPNF) de aquellas entidades que tuvieran más del 1% de los depósitos totales debería ser destinado a inversiones productivas. En su inicio, las PyME debían captar el 50% de los recursos asignados (porcentaje que luego se incrementó) y el crédito debía asignarse a un conjunto de proyectos reales que más tarde fueron ampliados también a algunas operaciones financieras (por ejemplo, descuento de cheques de pago diferidos y de otros documentos a MiPyME).

19 Las entidades pasarán a ser clasificadas según la jurisdicción en que se encuentre radicada su sede principal.

20 De acuerdo a De Nigris (2008), Fuerza Solidaria tiene una línea de crédito que otorga hasta \$800.000 por entidad, la que a su vez puede dar créditos de hasta \$10.000 a los emprendedores. La tasa a la que presta el fideicomiso tiene un subsidio de 10 puntos, con lo cual el costo es del 2% anual.

21 Es una institución financiera que no trata directamente con los usuarios de los créditos, sino que hace las colocaciones de los mismos a través de otras instituciones financieras.

22 Último dato disponible.



Según estimaciones de la FOP, a través de la LICIP se asignaron préstamos por \$195.400 millones entre 2012 y 2015. Asimismo, de estos préstamos asignados el 73% fueron direccionados a MiPyME. En el año 2015 solo hubo colocaciones de crédito para la línea MiPyME.

A partir del año 2016, en el marco del cambio de autoridades, la forma de determinación del cupo sufrió modificaciones. Actualmente,

las entidades financieras alcanzadas deberán mantener a partir del 1.7.16 y hasta el 31.12.16, un saldo de financiaciones comprendidas que sea, como mínimo, equivalente al 15,5% de los depósitos del sector privado no financiero en pesos, calculado en función del promedio mensual de saldos diarios de mayo de 2016.<sup>23</sup>

Con esta nueva ampliación, en el segundo semestre de 2016 se otorgaron \$135.000 millones y se estimaba un total de \$183.000 millones en el primer semestre de 2017,<sup>24</sup> del cual el 75% sería asignado a PyME.

Esta es la única línea de crédito que tuvo y tiene una buena dinámica después de la crisis del año 2016, hecho que se explica en gran medida por el bajo costo de este instrumento frente al resto, que se vio fuertemente encarecido por la suba de tasas en el marco de la política monetaria reciente.<sup>25</sup> No obstante ello, recientemente el BCRA a través del Comunicado “A” 6352 del 3 de noviembre pasado dispuso “que las normas sobre ‘Línea de financiamiento para la producción y la inclusión financiera’ se aplicarán hasta diciembre de 2018”, poniéndole fin al programa el próximo año.

#### 4.2.3. Financiamiento a través de Bancos de Desarrollo y Bancos Nacionales

De acuerdo con Ferraro et al (2011), hay tres ejes adicionales de intervención en el financiamiento PyME para destacar a partir del año 2008: la incorporación de nuevas líneas de financiamiento en bancos públicos, la ampliación de los subsidios otorgados por la SEPYME y la utilización de los fondos de la ANSES para incrementar los recursos de los bancos de modo que canalicen una mayor cantidad de créditos a las empresas de menor tamaño.

En lo que respecta a los bancos públicos, las líneas más significativas fueron implementadas por el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y el Banco de la Nación Argentina (BNA). El BICE puso en práctica en 2008 dos líneas de crédito: la primera con un plazo de 9 años y tasa de interés combinada (el 70% fija –nominal anual del 12%–, y el 30% restante variable, dependiendo de la tasa BADLAR más 150 puntos básicos subsidiado por SEPYME). La segunda línea de crédito es en dólares con una tasa de interés variable dependiente de la tasa Libor más tres o cinco puntos, conforme con

23 Comunicación “A” 5975, Banco Central de la República Argentina, 17 de mayo de 2016.

24 Comunicación “A” 6084, Banco Central de la República Argentina, 21 de octubre de 2016.

25 Política económica introducida por la nueva gestión del BCRA, en base al programa de metas de inflación, que utiliza a la tasa de interés como la herramienta más importante para controlar la inflación.

la evaluación correspondiente, también con un subsidio de SEPYME. Por su parte, en marzo de 2010 el BNA lanzó el segundo tramo de la línea de crédito “400” por \$5.000 millones, con tasa de interés variable entre el 12% y el 14% subsidiada por la SEPYME. Al mes siguiente, la SEPYME anunció un bono adicional del 1% para las tasas de interés de los créditos de la línea “400”.

Por otra parte, a través de la Ley N° 26425 del año 2008 se estatizó el régimen previsional de capitalización, que fue reemplazado por el sistema de reparto. Además, se creó el Fondo de Garantía de Sostenibilidad (FGS), conformado por los recursos que componen las cuentas de capitalización de los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización. La ley establece que estos recursos pueden ser utilizados para el pago de los beneficiarios del SIPA y para la realización de inversiones. El FGS se utilizó para licitaciones de plazo fijo con el objetivo de aumentar la capacidad de financiamiento del sector financiero destinado específicamente a PyME, consumo y prefinanciación de exportaciones.

A diferencia de la LICIP, que se ha dispuesto finalizarla en 2018, no está claro qué puede ocurrir con las líneas asociadas a los bancos públicos y al FGS. Las líneas correspondientes a los mencionados bancos siguen en pie, pero el progreso de las mismas depende más de una decisión de política del gobierno nacional, que de una cuestión regulatoria o legal, en la medida en que se utilicen o no para canalizar financiamiento. En el caso del FGS, su política de estímulo a la inversión productiva puede verse frenada con el cambio de paradigma que está implementando la nueva gestión en materia de previsión social, que se puede traducir en un achicamiento progresivo de este Fondo e incluso en su desaparición definitiva si se avanza con el nuevo esquema propuesto en la reforma previsional.

### 4.3. Instrumentos de financiamiento alternativos

Tal como se aprecia en el Gráfico 3, el financiamiento vía el mercado de capitales es casi inexistente para este tipo de empresas. Sin embargo, en los últimos años se implementaron algunas herramientas que intentaron acercar a las PyME al mercado de capitales, a través de la emisión de cheques de pago diferido, constitución de fideicomisos y obligaciones negociables, principalmente.<sup>26</sup>

En este universo, el instrumento más utilizado es el cheque de pago diferido, que puede ser empleado mayormente en reemplazo de los adelantos para financiar capital de trabajo, ya que poseen un plazo muy corto. Por lo tanto, no es útil como herramienta de financiamiento productivo, cuyo plazo de maduración es bastante mayor.

<sup>26</sup> El 23 de octubre de 2012, la Superintendencia de Seguros de la Nación llevó a cabo la implementación de la primera política del Plan Nacional Estratégico del Seguro (PLANES 2012-2020) denominada Diseño de programas e instrumentos de inversión que permitieran canalizar los recursos hacia la economía real, que fue establecida en el Punto 35.8.1, Inciso K del Reglamento General de la Actividad Aseguradora, y que dio lugar a su más conocida denominación, el “Inciso K”. Las entidades de Seguros Generales, de Seguros de Vida y las Entidades Reaseguradoras debían invertir un mínimo del 18%, las entidades de Seguros de Retiro un mínimo del 14%, las de Riesgos de Trabajo un mínimo del 8% del total de las inversiones (excluido inmuebles), en instrumentos que financiaran proyectos productivos o de infraestructura.

En el año 2015 prácticamente un tercio de las PyME manufactureras utilizaron como instrumento alternativo de financiamiento el descuento de cheques y/o facturas y 2 de cada 10 recurrieron a los cheques de pago diferido operados en el mercado de capitales. La proporción de empresas que recurre al financiamiento mediante obligaciones negociables o fideicomisos financieros es prácticamente nula (FOP, 2014).

La realidad es que las dificultades de las PyME para acceder al mercado de capitales son todavía muy grandes. En primer lugar, porque los requisitos que solicitan las Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR) son bastante complicados de cumplimentar y, en segundo lugar, porque continúa habiendo desconfianza y desconocimiento de este tipo de instrumentos de financiamiento, muy probablemente por la escasa educación financiera que reciben estas empresas, en gran parte conducidas por un *management* de tipo familiar.

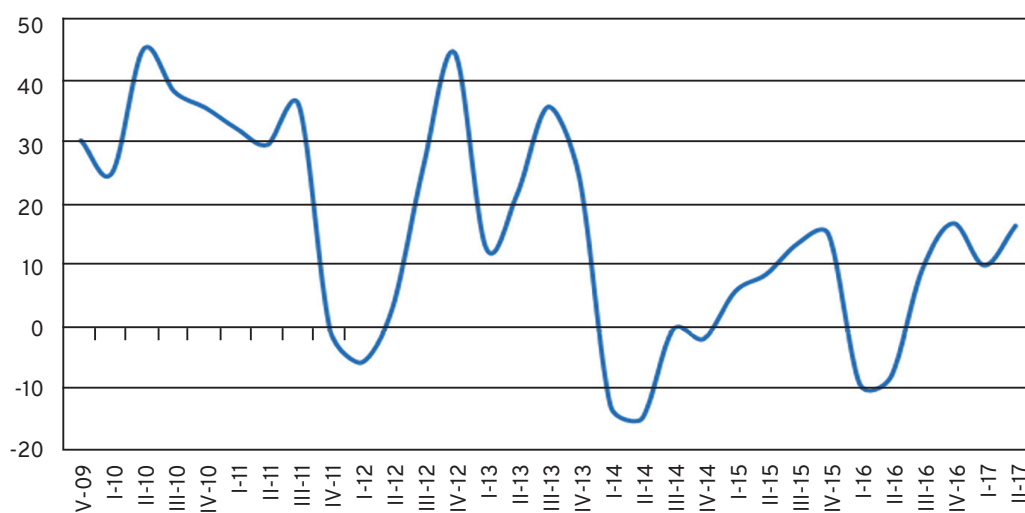
#### 4.4. La demanda de crédito en las PyME

La evolución del financiamiento a PyME también se puede analizar desde el lado de la demanda. Observando la evolución de la demanda crediticia PyME a través del Índice de Difusión (ID) que publica el BCRA,<sup>27</sup> se contempla un comportamiento bastante volátil pero con una caída neta en todo el período desde su elaboración en el año 2009 hasta la actualidad. En particular, se observan tres episodios de restricción en la demanda crediticia: finales del 2011 y principios del 2012, 2014 y 2016, que están asociados a los momentos de caída en la actividad económica.

---

27 El Índice de Difusión (ID) se elabora en base a las respuestas obtenidas en el relevamiento de la Encuesta de Condiciones Crediticias que realiza el BCRA y se construye como la diferencia entre el porcentaje de las repuestas que muestran una evolución positiva (respuestas “Moderadamente más flexible” y “Más flexible”), menos el porcentaje correspondiente a las repuestas negativas (“Moderadamente más restrictivos” y “Más restrictivos”).

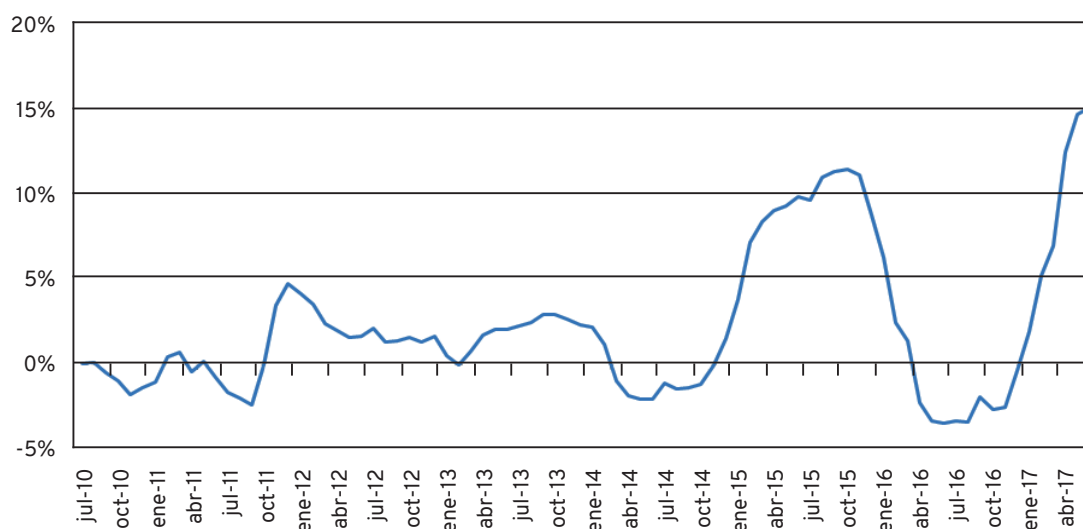
**Gráfico 6 : Evolución de la demanda crediticia en PyME. Índice de difusión ponderado por entidad y por respuesta. En porcentaje.**



**Fuente:** BCRA.

Lo interesante de las primeras dos crisis es que, de acuerdo a las respuestas de las empresas a la Encuesta de Condiciones Crediticias (ECC) del BCRA, las caídas se asociaron a una disminución de las inversiones en activos fijos. Con lo cual, se podría decir que son crisis en las que el empresario PyME consideró que la coyuntura no ameritaba reponer el stock de capital y optó por reducir la demanda de crédito en el sector bancario. En cambio, las posteriores reactivaciones fueron en primer lugar por mayores inversiones en activos fijos y en segundo lugar estuvieron motorizadas por mayores ventas.

En cambio, en 2016 la mayoría de las entidades respondieron que la disminución de la demanda de crédito se debió, en gran medida, al aumento de la tasa de interés y, también, a la caída de las ventas. Ello indica, entonces, que la tasa de interés del esquema macroeconómico actual juega un rol fundamental a la hora de solicitar un crédito por parte de las PyME. Los datos publicados por la FOP revelan que el 39% del crédito solicitado en 2015 es destinado al capital de trabajo y le sigue la incorporación o alquiler de maquinarias y equipos con una participación del 33%. Por lo tanto, un aumento de la tasa de interés impacta de lleno en la financiación del capital de trabajo, ya que, como se ha mencionado, en su mayoría se realiza a través de adelantos en cuenta corriente, instrumentos con tasas de interés particularmente elevadas y que, en consecuencia, sufren especialmente el impacto de este tipo de políticas.

**Gráfico 7: Tasa de Interés PyME. Adelantos en Cuenta Corriente. En términos reales**

Fuente: BCRA.

Como se aprecia en el gráfico, la tendencia de la tasa de interés real a mantenerse en niveles muy bajos, e incluso negativos, que se ve desde 2010 se interrumpe solo en dos momentos: 2015 y 2017, cuando crece considerablemente. Ello obedece, por una parte, a decisiones de política monetaria para apuntar a incrementar las tasas activas de modo tal de promover el ahorro en moneda local y, en el caso del último año, su utilización como recurso prioritario para disminuir la tasa de inflación, impactando de lleno en el financiamiento de las PyME.

## 5. Conclusión y perspectivas a futuro

Las PyME tienen un rol indiscutible en el crecimiento y el desarrollo económico del país, en tanto contribuyen de forma decisiva a la generación de empleo y valor agregado, a la vez que promueven una mejor distribución del ingreso y tienen un peso fundamental en la producción industrial. Sin embargo, están expuestas a problemas recurrentes. Uno de los principales es el acceso a instrumentos financieros adecuados que les permitan consolidarse en el mercado, invertir en capital fijo y tecnología y evitar cierres.

A partir del año 2003 las PyME accedieron a una nueva era de líneas de financiamiento que se tradujo en un gran avance principalmente en el financiamiento bancario. Ese crecimiento se explica en parte por el accionar del sector corporativo, pero también obedece a las líneas impulsadas por el Estado. Si bien los avances no lograron modificar sustantivamente el acceso al financiamiento de las empresas pequeñas y medianas, en tanto el mercado crediticio continúa siendo reducido y poco desarrollado en nuestro país, las necesidades y fallas volvieron a crecer en estos dos últimos años, de la mano de la

disminución de los fondos otorgados en el marco de aquellas iniciativas públicas creadas –eliminadas en algunos casos– y de tasas de interés considerablemente más altas.

En ese contexto, no está claro cuál es el rol que la nueva gestión de gobierno propone para dinamizar el mercado financiero a PyME; si el tema no vuelve a ocupar un lugar central en la agenda de política pública, se está sumando una nueva mala noticia para estas empresas que están particularmente afectadas por la caída del consumo interno y la apertura comercial.

Queda, además, una deuda importante en el financiamiento a través del mercado de capitales. Esta última opción tiene como ventaja la reducción de intermediarios y, en consecuencia, menores tasas de interés, pero es más compleja y requiere contemplar probablemente un trabajo de educación financiera y asesoramiento a las PyME.

## 6. Bibliografía

- Banco Central de la República Argentina (BCRA) (2017). Resultados de la Encuesta de Condiciones Crediticias (ECC), Primer Trimestre de 2017. Recuperado de [http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/1704\\_ECC\\_Resultados.pdf](http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/1704_ECC_Resultados.pdf)
- Congreso Argentino de las Cooperativas (CAC) (2012). *El Cooperativismo de Crédito en Argentina: Historia, evolución y aporte al desarrollo local*. Recuperado de <http://www.faccredito.coop/wp-content/uploads/2014/05/Cooperativas-de-Credito-en-Argentina.-Juntas-Promotoras-de-Cajas-de-Cr%C3%A9dito-en-formacion.pdf>
- De Nigris, A. A. (2008). La bancarización en Argentina. *Serie Financiamiento del desarrollo, (204)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Escudé, G., Burdisso, T., Catena, M., D'Amato, L., McCandless, G. y Murphy, T. (2001). Las MIPyMES y el mercado de crédito en la Argentina. Buenos Aires, BCRA.
- Ferraro, C. (comp.). (2011). *Eliminando barreras: El financiamiento a las pymes en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Fundación Observatorio Pyme (FOP). (2013). *Informe Especial: Definiciones de PyME en Argentina y el resto del mundo*. Recuperado de [http://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2014/09/FOP\\_IE\\_1304\\_Definiciones-de-PyME-en-Arentina-y-el-resto-del-mundo.pdf](http://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2014/09/FOP_IE_1304_Definiciones-de-PyME-en-Arentina-y-el-resto-del-mundo.pdf)
- (2014). *Informe Especial: Acceso y necesidades de financiamiento de las PyME industriales*. Recuperado de <http://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2017/10/Informe-Especial-Necesidades-y-fuentes-de-financiamiento-en-PyME-industriales.pdf>.
- (2015). Informe 2013-2014. Evolución reciente, situación actual y desafíos para 2015. Recuperado de [http://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2015/09/FOP\\_IA\\_1507\\_Informe-2013-2014-evolucion-reciente-situacion-actual-y-desafios-para-2015..pdf](http://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2015/09/FOP_IA_1507_Informe-2013-2014-evolucion-reciente-situacion-actual-y-desafios-para-2015..pdf)
- (2016a). Informe Especial: Evolución del empleo y perfil de la demanda de recursos humanos calificados. Recuperado de <http://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2016/07/IE-Demanda-de-recursos-humanos-calificados-2016.pdf>

- (2016b). Informe Especial: Inversión y acceso al financiamiento en el segmento PyME manufacturero. Aspectos estructurales. Recuperado de [http://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2016/08/IE-Inversio%CC%81n-y-financiamiento\\_Asp-estructurales.pdf](http://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2016/08/IE-Inversio%CC%81n-y-financiamiento_Asp-estructurales.pdf)
- (2016c). La Coyuntura de las PyME industriales. Tercer Trimestre de 2016 y perspectivas para el año en curso. Recuperado de <http://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2016/12/La-Coyuntura-de-las-PyME-industriales-FOP-III-2016.pdf>
- International Finance Corporation (IFC) (2013). Assessing Private Sector Contributions to Job Creation and Poverty Reduction. Recuperado de [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/0fe6e2804e2c0a8f8d3bad7a9dd66321/IFC\\_FULL+JOB+STUDY+REPORT\\_JAN2013\\_FINAL.pdf?MOD=AJPERES](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/0fe6e2804e2c0a8f8d3bad7a9dd66321/IFC_FULL+JOB+STUDY+REPORT_JAN2013_FINAL.pdf?MOD=AJPERES)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2017). *Encuesta a Grandes Empresas. Año 2015*. Buenos Aires: INDEC.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT) (2015). *Informe IV. Pequeñas y medianas empresas y creación de empleo decente y productivo* Ginebra: OIT
- Salama, A. (2009) Las cajas de crédito como instrumento para el desarrollo local. Recuperado de [http://www.cedet.edu.ar/dlocal/dlocal\\_numero\\_6/cajas\\_de\\_credito.pdf](http://www.cedet.edu.ar/dlocal/dlocal_numero_6/cajas_de_credito.pdf)
- Unión Industrial Argentina, Centro de Estudios UIA (CEU-UIA) (2015). *Informe de coyuntura: inversión, financiamiento y líneas de crédito*. Recuperado de <http://www.uia.org.ar/noticia/2573>.





# Estructuras de mercado y sus consecuencias en la asignación de recursos: teoría y práctica en Argentina



*Alexander Kodric\* y Ariel Langer\*\**

## Resumen

El trabajo tiene por objeto repasar brevemente la concepción teórica de la economía ortodoxa en torno a la conformación, estructura y dinámica de los mercados, así como las consecuencias prácticas respecto a su funcionamiento.

Se propone observar los resultados de las políticas de comercio interior y defensa del consumidor aplicadas durante 2016 en Argentina y reflexionar acerca de la incongruencia existente entre el marco teórico sobre el cual están sustentadas y la morfología concreta de los mercados de bienes y servicios de la economía argentina.

En primer lugar, se revisa la concepción ortodoxa respecto a la conformación y dinámica de los mercados, haciendo especial hincapié en el modelo tradicional de competencia perfecta. Luego se reflexiona sobre la situación concreta del mercado en Argentina y cómo los diversos grados de concentración vigente influyen en la formación de precios internos y

\* Lic. en Economía (FCE-UBA) y Mag. en Economía Política (FLACSO). Es docente de Microeconomía y Economía Política (UNPAZ), Economía II (FSOC-UBA) y Metodología de la Investigación Económica (UNGS). Trabaja en la Secretaría de Ciencia y Tecnología (UNPAZ).

\*\* Lic. en Economía (FCE-UBA) y Mag. en Ciencias Sociales y Políticas (FLACSO). Profesor adjunto de Microeconomía (UBA/UNPAZ). Director de Vinculación Tecnológica (UNPAZ).

los derechos del consumidor. Finalmente se propone un enfoque alternativo que analiza el funcionamiento de los mercados desde una perspectiva que contempla la competencia imperfecta e incorpora elementos de asimetría entre los actores y concentración del mercado.

**Palabras clave:** mercado, competencia, oligopolios, formación de precios

## **Introducción: ortodoxia, precios y asignación de recursos**

En la mayor parte de las instituciones académicas donde se estudian carreras ligadas a la ciencia económica, la escuela de pensamiento dominante es la conocida como teoría neoclásica, la cual es la base de sustento para la aplicación de las políticas neoliberales. Durante la década pasada, al menos en nuestra región, desde la política concreta de los gobiernos se pusieron en cuestión dichas conclusiones, sin embargo, estos cuestionamientos no lograron romper plenamente con la lógica dominante más rancia en el ámbito académico.

Así es como en gran parte de las facultades de Ciencias Económicas de nuestro país todavía se toman las ideas y conclusiones neoclásicas como las únicas que el pensamiento económico puede brindar a la sociedad. En otras palabras, las conclusiones y recomendaciones a las que llega la ortodoxia económica son presentadas como aquellas que pueden conducir a una sociedad, país o nación a transformarse en “normal”.

En este artículo nos proponemos observar cuáles son las principales ideas, axiomas y conclusiones relacionados con la formación de precios y asignación de recursos sobre los que se basa la teoría neoclásica y que luego son tomados por los hacedores de política económica liberal para justificar sus medidas. Veremos, además, que este paso de la teoría ortodoxa a la práctica es utilizado continuamente en la Argentina del último año e intentaremos sacar algunas conclusiones sobre cuáles son sus consecuencias.

## **Los principios neoclásicos básicos sobre formación de precios y asignación de recursos**

La sección de teoría neoclásica que estudia la formación de precios y la asignación de recursos de la economía es la llamada “microeconomía”, que se basa en el estudio del funcionamiento de los mercados y del sistema de mercado en su conjunto.

En cualquier manual de texto puede encontrarse la siguiente definición de mercado: “conjunto de mecanismos mediante los cuales los compradores y vendedores de un bien o servicio entran en contacto para comerciarlo”. De aquí se desprende que existirá un mercado para cada uno de los bienes que se intercambien en una economía, incluyendo también los mercados de factores productivos y financieros.

La principal conclusión a la que llega la teoría neoclásica es que el mercado es un mecanismo autorregulado, al que acuden libremente consumidores y productores y que, en ausencia de “interferencias”, mediante intercambios voluntarios se llega automáticamente a situaciones de equilibrio, en las que existe compatibilidad de planes entre oferentes y demandantes.

Para llegar a esta conclusión los teóricos ortodoxos construyen modelos analíticos que son representaciones simplificadas de la realidad, si bien el modelo principal –el de competencia perfecta o mercado perfectamente competitivo– pareciera abusar de este recurso.

Para construir dicho modelo se proponen una serie de supuestos que determinarán la lógica de su funcionamiento<sup>1</sup>

- 1) **Atomización del mercado:** gran número de oferentes y demandantes. Todos son lo suficientemente pequeños como para no poder influir sobre los precios de mercado.
- 2) **Productos homogéneos:** no existe diferenciación de productos. Todos tienen las mismas características.
- 3) **Libre movilidad de recursos:** tanto los trabajadores, como las empresas pueden entrar o salir de una industria o mercado sin ningún tipo de barrera o costo.
- 4) **Información perfecta:** las empresas y consumidores conocen perfectamente los precios de los bienes y factores de producción de la economía. Además debe haber certidumbre respecto a la evolución futura de precios y cantidades y todas las empresas deben tener la posibilidad de acceder a las mismas opciones tecnológicas existentes en el mercado.

La teoría ortodoxa muestra como una de sus principales conclusiones que, si todos estos supuestos se cumplen, los precios funcionan como inmejorables indicadores o incentivos para los agentes de mercado de forma tal que:

- oferentes y demandantes actúan como **tomadores de precios:** nadie tiene el suficiente poder de mercado como para imponer o formar un precio;
- si no existe un factor externo al mercado que intervenga se llegará al **punto de equilibrio de manera automática:** cantidades ofertadas y demandadas se ajustarán hasta ser iguales;
- por cada bien o servicio solo existe **un único precio:** los precios de bienes, servicios y factores de producción son los que llevan al mercado a su equilibrio y por tanto son únicos;
- se logra la **máxima eficiencia** en la distribución de recursos: se llega a una situación de equili-

<sup>1</sup> La definición que utilizamos para caracterizar el sistema de competencia perfecta es cercana a la formulada por F. Knight (1923), y es la más comúnmente utilizada en los manuales ortodoxos de texto. No obstante, existen muchas formas de definir al sistema de competencia perfecta. J. Robinson discute con varias de ellas y llega a la conclusión de que la definición aquí brindada es restringida y limita la competencia perfecta únicamente a “una situación en la cual la demanda para el output de un vendedor individual es perfectamente elástica” (Robinson, 1984: 41).

brio pareto-óptimo donde no puede realizarse un intercambio adicional que mejore el bienestar de una persona sin que se perjudique el de otra.

Esta situación es ponderada como un lugar inmejorable donde, si bien no todos los individuos que participan del mercado son felices, logran convivir en el *mejor de los mundos posibles*. Un lugar donde tanto consumidores como productores hacen lo mejor que pueden (maximizan utilidad y/o beneficios) dado lo que tienen (sus ingresos y/o sus restricciones tecnológicas). Es decir, un lugar donde el mayor valor es la eficiencia en la asignación de recursos, lo cual es logrado en forma automática sin que ningún mecanismo ajeno al propio mercado tenga que intervenir. Aunque nos parezca imposible, estas ideas, lejanas a nuestra realidad cotidiana, son mostradas como propias de nuestro sentido común más simple.

## Teoría neoclásica y sentido común<sup>2</sup>

Habitualmente los libros de texto que justifican las políticas liberales sostienen que una de las condiciones necesarias para que el sistema de mercado funcione correctamente es que los consumidores conozcan perfectamente todos los precios relevantes al momento de tomar sus decisiones de compra (principio de información perfecta).

Bajo esta concepción, la plena conciencia de los consumidores respecto de los precios de los productos y su soberanía al momento de efectuar las compras aseguraría que cada uno de los artículos que se ofrecen en el mercado tenga un único precio y que la estructura relativa de los mismos refleje estrictamente los costos que requiere producir y comercializar los distintos bienes y obtener un beneficio normal.<sup>3</sup>

Lo que parece mágico para el sentido común, sin embargo, tiene una explicación simple para la teoría ortodoxa: si un consumidor sabe que en un comercio una gaseosa sale 25 pesos y en el negocio de la vuelta se encuentra a 20 pesos, no habría ningún motivo racional para pagar más lo que muy fácilmente se puede adquirir a un menor precio en otro lugar.

Asumiendo además que no existen mayores diferencias de costos para abastecerse de los bienes que se comercializan en el mercado (valor de reposición, alquileres, servicios, salarios, etc.), la diferencia de precio de venta en ambos locales solo estaría reflejando una ganancia extraordinaria para quien lo está vendiendo más caro.

2 Las siguientes tres secciones del artículo tienen como base un texto no publicado utilizado especialmente para divulgación y docencia: Costa, A., Goldberg, L. y Langer, A., "Las limitaciones de la política de comercio interior macrista. Modelos alternativos, instrumentos de política y lo que el macrismo no ve (o no quiere ver)".

3 Con beneficio normal nos referimos a la acepción clásica del término, bajo el cual el beneficio de cualquier industria individual es igual a la generalidad del de las demás industrias. Para ampliar sobre este punto se recomienda Robinson (1984: 43 y ss).

Si todos los consumidores siguen esta lógica (comprar al precio más bajo posible) y cuentan con toda la información relevante (cuánto sale el producto en cada comercio), la gaseosa de nuestro ejemplo debería tener un único precio de 20 pesos en todos los locales.

Por eso, para la doctrina liberal, la información es lo único que se necesita para evitar la dispersión de precios y que estos se mantengan en el nivel más bajo posible dados sus costos de producción.

Sin ir mucho más lejos, las recientes políticas de la Secretaría de Comercio de la Nación “Precios Claros” y “Precios Transparentes”<sup>4</sup> serían prácticamente lo único que se necesita para defender los derechos de los consumidores y reducir la dispersión de precios en los mercados, a la que natural y racionalmente lleva la lógica de maximización de beneficios de los empresarios. Ante una conclusión que, como poco, nos parece arriesgada, bien vale retornar a las ideas que sostienen el sentido común liberal.

## Las ideas detrás del sentido común

Nadie puede discutir que contar con información es una condición necesaria para poder tomar decisiones de consumo. Esto lo sabe cualquiera que va a hacer las compras todos los días. Sin embargo, la información por sí sola y sin ninguna referencia cierta sobre qué implican los precios que uno observa en las góndolas de los comercios carece de sentido y no garantiza que se eviten los abusos ni que se proteja a los consumidores.

El detalle que el sencillo razonamiento liberal pasa por alto es que si no existen condiciones de competencia perfecta en el mercado, acceder a cierta información no implica que finalmente vaya a imponerse el precio más bajo posible. Por el contrario, en un contexto de desigualdad en la distribución de la renta a lo largo del proceso de producción y comercialización, estas ideas pueden terminar legitimando precios que aseguran beneficios extraordinarios para algunos actores concentrados.

Volviendo a nuestro ejemplo, el hecho de que el precio más bajo que se observa en el mercado para una gaseosa sea de 20 pesos no necesariamente significa que este sea razonable desde el punto de vista de los costos y la rentabilidad. ¿Cómo podríamos afirmar que ese precio es el mínimo compatible con una estructura de costos y ganancia media de mercado? La única forma es completando el argumento neoclásico: además de que los consumidores deben contar con la información relevante para la toma de decisiones, el relato solo funciona si se cumplen las condiciones llamadas de “competencia perfecta” en la economía.<sup>5</sup>

4 Bolefín Oficial de la Repfblca Argentina. Resolucifn 240-E/2017. Secretaria de Comercio, Ministerio de Produccifn.

5 En definitiva, esta situaci3n no es otra que la ya diagramada por Adam Smith en la sociedad ruda y primitiva. Es decir, una sociedad de productores-consumidores simples donde todos los productores-consumidores utilizan (conocen) las mismas t3cnicas de produccifn y conocen el costo que requiere su elaboraci3n, de manera que (salvo situaciones excepcionales) resulta imposible un precio por encima (o por debajo) de 20 pesos, segfjn nuestro ejemplo.

El *quid* de la cuestión se encuentra en que para la doctrina ortodoxa no hay razones estructurales o inherentes al funcionamiento del sistema capitalista que impidan una razonable competencia en los mercados. Si, por el contrario, se observaran desvíos de las condiciones básicas para la existencia de mercados competitivos que produjeran una concentración de la oferta o la demanda en algún mercado particular, lo que debería hacer el Estado es restablecer las condiciones teóricas de competencia perfecta. En estos casos la única herramienta admitida por el liberalismo es la legislación anti-monopolio, que en Argentina es regulada por la Ley de Defensa de la Competencia N° 25156.

A grandes rasgos este tipo de legislación tipifica los comportamientos que atentan contra el “buen funcionamiento” del mercado y establece las multas o medidas correspondientes según la gravedad del hecho. Por tanto, se argumenta que si el organismo ejecutor de la ley anti-monopolio (en Argentina la Secretaría de Comercio de la Nación) cumple correctamente su rol, no hay motivos para introducir mayores regulaciones en los mercados ni para que el Estado intervenga en la asignación de los recursos realizada por el mercado, ni en la distribución de la renta a lo largo de las cadenas de valor.

En definitiva, consumidores bien informados (gracias o no a políticas activas en este sentido) y mercados competitivos gracias al cumplimiento al pie de la letra de la legislación anti-monopolio son el pasaporte al éxito para cualquier gestión liberal que decida “regular” el funcionamiento de los mercados de comercio interior.

No es objeto del presente artículo discutir la efectividad de las regulaciones al funcionamiento de los mercados aceptadas por el liberalismo, pero salta a la vista que estas deben ser mínimas y que están pensadas para desvíos puntuales de algún mercado específico de los principios de competencia perfecta.

En consecuencia, la pregunta que ahora se nos torna relevante es si los resultados que esperan de sus políticas los administradores liberales tienen algún asidero en la realidad del funcionamiento de los mercados.

## **La concentración de mercado en Argentina como límite a las políticas liberales**

El funcionamiento del mercado argentino, así como el de la mayor parte de los países del mundo, revela que entre los supuestos teóricos del manual básico de economía neoclásica y la realidad hay una grieta enorme. Esto, a su vez, nos lleva a postular que entre el discurso pretendidamente llano y accesible al sentido común al que apela la ortodoxia liberal y las verdaderas consecuencias de las políticas que aplica hay un abismo.

Una de las consecuencias más importantes del abismo existente en el pensamiento ortodoxo entre su prédica y los efectos de sus políticas es el retroceso innegable en la capacidad estatal de incidir en el proceso de formación de precios. Más allá de la discusión acerca de cuáles son efectivamente sus efectos, las medidas actualmente aplicadas en Argentina a partir del libreto neoclásico se basan en un desconocimiento absoluto sobre cómo operan los mercados en la Argentina o, a lo sumo, en una vi-

sión errónea de la dinámica productiva y comercial en una economía moderna. En otros términos, el paso automático de los economistas liberales del análisis de la estructura de mercado en los manuales de texto a su aplicación en los mercados reales es una maniobra ideológica sin sustento alguno.

Sin ir más lejos, el supuesto de que los mercados funcionan sin la presencia de actores concentrados se cumple en raras ocasiones. A pesar de ello, en los modelos básicos de los libros de texto esta posibilidad se introduce recién una vez que se enseñaron las virtudes del libre mercado, como si se tratara de una “anomalía”. El correlato de esto es que la única respuesta aceptada por el pensamiento hegemónico para enfrentar problemas en los mercados es la necesidad de restablecer las condiciones de competencia en aquellos casos donde hayan sido vulneradas.

Es habitual, además, en casi todos los países que existan barreras para acceder a tecnologías y a los mercados, dándose una creciente diferenciación de los productos, con la consecuente mayor concentración económica. Este fenómeno es resultado del proceso histórico de desarrollo del sistema capitalista. A medida que determinadas firmas logran posicionarse en algún sector y adquieren capacidad para ejercer su poder dentro de los mercados, implementan tácticas para limitar la competencia y crean barreras a la entrada de competidores, acaparando una cuota cada vez mayor de las compras o de las ventas y –de esta forma– engrosar sus beneficios. De esta manera, lo que el pensamiento ortodoxo manifiesta como una regla, la realidad económica demuestra que, en el mejor de los casos, es una excepción.

Algunos ejemplos de la realidad de los mercados en Argentina muestran con claridad que los resultados de la competencia distan mucho de lo que la teoría neoclásica propone como verdad absoluta en sus libros de texto:

- 1 empresa controla el 80% de la producción de panificados;
- 2 empresas explican el 80% de la producción de leche;
- 2 empresas acaparan el 60% de las ventas de galletitas;
- 4 empresas concentran el mercado azucarero;
- 1 empresa abastece más del 75% de la cerveza en el país;
- 2 empresas se quedan con el 82% del mercado de gaseosas;
- 4 empresas se reparten el 83% del mercado de productos de limpieza (jabón en polvo, lavandina, desodorante, etc.); y
- 2 empresas dominan el 70% del mercado de champú.

Los mismos manuales neoclásicos explican que la lógica de maximización de beneficios de un productor monopolista o con capacidad de fijación de precios lo lleva a cobrar más caro y vender menores

cantidades que lo que sucedería en un mercado competitivo. Los menores volúmenes de ventas en condiciones de restricciones a la competencia son más que compensados por los mayores márgenes unitarios, lo que redundaría en una mayor rentabilidad para la empresa.

La contracara de esto es una caída del poder adquisitivo de los consumidores e incluso que haya sectores de la población que se queden sin acceder a muchos productos en tanto los precios más altos los retira del mercado.

En conclusión, en una economía concentrada, difícilmente pueda solucionarse el problema de la apropiación de renta por parte de los formadores de precios con políticas puntuales de restitución de condiciones de “competencia perfecta” del tipo de creación de sistemas de información o aplicación de multas con la legislación anti-monopolio.

Este es un problema para los hacedores de política económica que, no obstante, también deriva en una reflexión para la enseñanza de la teoría de los precios (o microeconomía) en las universidades: incluir en los programas de estudio teorías alternativas que puedan captar con un mayor grado de realidad el funcionamiento de los mercados.

## **La teoría kaleckiana de los precios y la distribución como posibilidad de abordaje alternativo**

Una entre muchas posibilidades de abordar con mayor realismo la problemática de la formación de precios y sus consecuencias distributivas es la inclusión en los programas de estudio de la teoría kaleckiana. Con esto no estamos queriendo decir que este autor es dueño de la razón absoluta y menos aún que es la única alternativa teórica a la teoría neoclásica. Solo lo presentamos como una alternativa pedagógica interesante a fin de que la enseñanza de la teoría de los precios en la Universidad permita a los estudiantes comparar teorías y comprendan la importancia de investigar en distintas fuentes antes de adquirir un discurso teórico o sacar conclusiones sobre la realidad utilizando un marco teórico.

Kalecki (1956), al igual que muchas de las tradiciones teóricas heterodoxas que lo siguieron, rechazaba la concepción neoclásica por su irrealismo y, consecuentemente, proponía reemplazar la concepción ortodoxa de competencia perfecta por teorías de la competencia imperfecta, oligopolio o monopolio. Según este autor, la visión del capitalismo competitivo neoclásico, se pudo haber dado en los comienzos de este modo de producción, pero en los momentos actuales las empresas no son de tamaño reducido como postula la ortodoxia, sino que son mega corporaciones, surgidas por la concentración y centralización de capital propia de la dinámica del modo de producción capitalista desde fines del siglo pasado, dando forma a nuevas morfologías de mercado, tales como el monopolio y el oligopolio.

En estas nuevas formas de competencia, la concentración otorga a las empresas suficiente poder de mercado como para poder fijar sus precios y no comportarse como pasivos tomadores de precios. La



nueva realidad histórica hizo necesario cambios en la teoría económica que la hagan relevante para la comprensión del nuevo contexto. Frente a la teoría convencional Kalecki presenta novedades tanto en la teoría de los precios como en la teoría de la distribución, siendo el *grado de monopolio* uno de los conceptos principales para su entendimiento.

## Teoría de los precios

Para Kalecki (1956), en primer lugar, hay que tener una visión realista del funcionamiento de los mercados. Esta motivación lo llevó a realizar una distinción clave entre dos tipos de mercados:

- los de materias primas y productos terminados alimenticios cuya estructura es relativamente semejante a la descrita por la teoría neoclásica de la competencia perfecta y, en consecuencia, la formación de precios se ajusta a los postulados de aquella. *En estos mercados los cambios en los precios están determinados fundamentalmente por cambios en la demanda;*
- los mercados de productos finales manufacturados que tienen *precios cuyos cambios están determinados fundamentalmente por los costos.*

En este contexto, el primer supuesto neoclásico que se abandona es el de la competencia perfecta. Los mercados de productos industriales actuales están compuestos por grandes firmas monopólicas u oligopólicas que tienen el poder suficiente para fijar los precios y no comportarse como tomadores de precios. De lo que se trata es de modelizar el comportamiento de estas empresas en la formación de precios, lo cual conduce a investigar de dónde surge el poder de fijación de precios y cuáles son sus límites. Simplificando al extremo la pregunta central a responder por Kalecki, implica cuáles son los factores que toman en cuenta las empresas para fijar los precios de sus productos, los que a su vez pueden reducirse básicamente a dos variables:

- los costos unitarios (o medios) directos, ya que las empresas están preocupadas por sus márgenes de ganancias y no quieren que estos sean relativamente bajos respecto de aquellos;
- los precios de otras firmas que fabrican productos similares, ya que las empresas no quieren dejar que sus precios se alejen mucho de los de sus rivales puesto que esto podría resultar en la pérdida de una porción del mercado.

Concretamente, para cada empresa, el precio se determina a partir de un recargo  $k$  sobre sus costos medios:  $p = k.CMe$ . En consecuencia el precio deja ya de ser igual al costo marginal, tal como expone la teoría neoclásica.

Para Kalecki, entonces, la diferencia entre los precios de las empresas individuales va estar dada fundamentalmente por la diferencia en los recargos (o *mark up*) sobre el costo medio. La magnitud del recargo que puede fijar la empresa va a ser función del *grado de monopolio* que ella detenta.

## El grado de monopolio y la distribución del ingreso

El grado de monopolio hace referencia a todos los factores que influyen en la oligopolización o monopolización de los mercados, entendiendo por esto a cualquier fenómeno o comportamiento que ponga barreras a la competencia. El mismo le dará a cada empresa su respectivo poder de mercado para fijar precios y de esta manera obtener elevados márgenes de ganancias, y puede medirse como el exceso de margen de ganancias con relación al costo medio. En otras palabras, Kalecki pretende mostrar que existe una correlación significativa entre los elevados márgenes de ganancias y los altos grados de concentración industrial, relacionados, a su vez, con las cada vez más elevadas relaciones capital/producto.

Si bien Kalecki nunca expuso claramente cuáles son los factores de los cuales depende el grado de monopolio, algunas de las cuestiones que aparecen en su obra son las siguientes:

- la concentración industrial: las mega corporaciones saben que sus precios tienen un gran impacto en el precio promedio de la industria y que las otras firmas van a reaccionar ajustando también sus precios. A su vez, la baja cantidad de empresas en un mercado permite acordar precios con mayor facilidad;
- las campañas publicitarias y las promociones de ventas que crean diferenciaciones artificiales en los productos y distorsionan la demanda;
- los elevados costos fijos que crean barreras al ingreso de competidores y además una necesidad de aumentar precios para recuperar inversiones;
- la fuerza relativa que tengan los sindicatos para evitar recargos sobre los costos.

De manera que a partir del grado de monopolio existente en cada empresa o sector de la economía es posible encontrar los determinantes de las participaciones relativas de los salarios y las ganancias dentro del ingreso nacional. A grandes rasgos, un incremento en el grado de monopolio produce un incremento en el recargo sobre los costos ( $k$ ), este hecho posee dos implicancias importantes. Por un lado, que a mayor grado de monopolio cae la participación de los salarios en el producto nacional y, por otro lado, y derivado de su posición dominante en el mercado y la capacidad de fijar precios, la magnitud del *mark-up* depende de la estructura más o menos concentrada del sector manufacturero al que nos referimos. En consecuencia asistimos a una situación en la que no existe uniformidad en la tasas de ganancias de los distintos sectores industriales.

Por su parte, esta disparidad entre las tasas de ganancia no puede ser compensada por un movimiento entre ramas de los capitales puesto que, por la propia estructura de mercado y escala operativa de cada sector, existen “barreras a la entrada” y costos fijos crecientes para el eventual nuevo competidor que pretenda trasladar su capital. De esta manera, pareciera que el origen de una determinada estructura de mercado dentro de los productos manufacturados deriva de la propia dinámica de concentración y centralización del capital a lo largo del tiempo.

Por último, otra de las conclusiones relevantes que nos gustaría resaltar, derivadas del grado de monopolio de una empresa o sector es el nivel de discrecionalidad con el que opera respecto a sus capacidades productivas. Para Kalecki el grado de monopolio también determina que las empresas funcionan con cierta capacidad ociosa o no plena utilización de los factores productivos. De manera que, a diferencia del pensamiento neoclásico, la existencia de mercados imperfectos también determina que el producto total de la economía es inferior al producto potencial. En otros términos, una mejora en la participación de los asalariados en el producto no necesariamente implica un aumento generalizado de precios, puesto que la economía funciona con cierta sub-utilización de su capacidad instalada (Abeles y Toledo, 2011).

## Reflexiones Finales

A lo largo del presente trabajo hemos repasado brevemente la concepción teórica de la economía ortodoxa en torno a la conformación, estructura y dinámica de los mercados, así como sus consecuencias prácticas en materia de implementaciones de política económica.

El principal punto sobre el que hemos focalizado es la contradicción entre el requerimiento teórico de una estructura de mercado de competencia perfecta e información completa por parte de los consumidores y productores para el aseguramiento de un equilibrio pareto-óptimo, respecto a la estructura y funcionamiento real de los mercados (fuertemente concentrados y con información asimétrica).

Hemos visto que la existencia de mercados concentrados o de competencia imperfecta, lejos de ser una excepción tal como lo tratan los libros de texto ortodoxos, representa un fenómeno inherente a la dinámica de funcionamiento del modo de producción capitalista.

Esta situación posee implicancias directas sobre las medidas de política económica relacionadas con el funcionamiento de los mercados y la determinación de precios. En la concepción del pensamiento ortodoxo, el funcionamiento de los mercados sin ninguna clase de regulación ni intervención siempre asegura una situación óptima tanto para productores como para consumidores, las intervenciones del Estado se justifican únicamente como una forma focalizada y localizada en aquellos mercados que, por motivos particulares, no funcionan bajo las condiciones de competencia perfecta. En otras palabras, la política económica es exitosa cuando logra restituir el libre funcionamiento de los mercados en aquellos casos excepcionales en los que esto no estuviera ocurriendo.

Desde nuestra concepción, esta clase de políticas económicas está destinada al fracaso en tanto parten de un modelo ideal que requiere para su funcionamiento exactamente lo contrario al fenómeno que se pretende explicar. La necesidad de una estructura de mercado de competencia perfecta solo es compatible con una sociedad que puede llamarse de *intercambio simple*. Es decir, una economía de trueque donde todos los productores y consumidores conocen las funciones de producción y tasas de cambio de los productos, de manera que cualquier desvío del precio de equilibrio es perfectamente percibido por todos los agentes y el sistema, de manera autorregulada y sin coordinación previa, tiende a ajustar hacia una nueva situación donde todos hacen lo mejor posible dadas sus restricciones (presupuestarias o tecnológicas).

No obstante, la particularidad del funcionamiento del modo de producción capitalista, es lo opuesto a lo que hemos visto que postula el pensamiento ortodoxo. Como el intercambio de productos se realiza de forma no regulada ni coordinada, por lo que ni consumidores ni productores conocen, a priori, las técnicas de producción del resto o las tasas de cambio relativas entre los productos. En consecuencia, la asimetría y la información imperfecta son propias de las economías donde el intercambio de productos es efectuado por individuos aislados e independientes entre sí donde nadie sabe qué, ni cómo, ni cuánto producir.

A partir de esta contradicción entre el esquema teórico ortodoxo y la naturaleza misma de las economías de mercado, es que resulta necesario el abordaje de posturas teóricas alternativas que sean capaces de una explicación más ajustada a la realidad. En particular hemos esquematizado algunos puntos del pensamiento kalekiano en materia de morfología de los mercados y cómo impactan sobre la formación de los precios y la distribución del ingreso entre las distintas clases sociales.

Bajo la teoría del autor polaco, la propia dinámica de las economías de mercado lleva a la conformación de mercados concentrados en donde los precios no se determinan por el costo marginal (tal como postula la escuela ortodoxa), sino más bien por los costos medios más un recargo o *mark up*. De esta manera, lo que él denomina *grado de monopolio* determina la capacidad de recargo de las empresas sobre el costo medio y genera situaciones en las que, mayores grados de monopolio consolidan esquemas de una distribución regresiva del ingreso para los trabajadores y la posibilidad de sub-utilización de los factores de la producción.

Obviamente la relación entre determinación de los precios, grado de monopolio y distribución del ingreso es mucho más compleja de la aquí presentada, sin embargo, lo que hemos pretendido resaltar son las diferentes conclusiones a las que pueden arribar las teorías partiendo de distintos supuestos o visiones sobre la realidad. Esta conclusión refuerza la más que nunca vigente necesidad de estudiar enfoques de teoría económica alternativos que se ajusten más al funcionamiento real de las economías de mercado modernas y a la economía argentina en particular.

## Bibliografía

- Abeles, M. y Toledo, F. (2011). Distribución del ingreso y análisis macroeconómico: un repaso de la literatura y de los desafíos de la política económica. En M. Novick y S Villafañe (comps.), *Distribución del ingreso: enfoques y políticas públicas desde el sur* (pp.17-54). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTySS) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Costa, A., Langer, A. y Rodríguez, J. (2003). *Fundamentos de Economía*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Kalecki, M. (1956). *Teoría de la dinámica económica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Knight, F. (1923). *La ética de la competencia*. *The Quarterly Journal of Economics*, (37).
- Robinson, J. (1984). *Ensayos críticos*. Madrid: Hyspamerica.

# Reflexiones en torno a la evaluación educativa en la enseñanza de las ciencias económicas



*Anibal Loguzzo\**

## 1. Resumen

La evaluación educativa proporciona información vinculada con el nivel de avance de los estudiantes y el grado de alcance de los objetivos propuestos en el proceso educativo. Esta información es de suma importancia, tanto para los estudiantes como para el cuerpo docente, ya que ofrece a los primeros información sobre su desempeño y a los segundos, información sobre la evolución del proceso de enseñanza y de aprendizaje en general.

A su vez, dada las características de nuestros sistemas educativos, para los estudiantes la evaluación educativa constituye también un factor determinante de su condición de aprobación / desaprobación de las asignaturas y, por ende, de la continuidad de sus estudios.

El presente artículo aborda el fenómeno de la evaluación educativa en la enseñanza de las ciencias económicas a partir de indagar en torno a la conformación de representaciones simbólicas a lo largo de la propia trayectoria educativa de los estudiantes.

**Palabras clave:** evaluación educativa; enseñanza de las ciencias económicas; educación universitaria.

\* Licenciado en Administración (FCE, UBA) con especializaciones en Desarrollo Humano, Economía Social y Desarrollo Local, y Docencia Universitaria. Profesor de Dirección Estratégica (UNPAZ) y de Administración (UNAJ).

## 2. La evaluación educativa y la enseñanza

La evaluación educativa ofrece información en torno a la evolución del proceso educativo, permitiendo verificar el grado de avance del proceso de enseñanza y de aprendizaje, a la vez que permite verificar el nivel de alcance de los objetivos propuestos.

En este sentido, la evaluación educativa puede resultar sumamente significativa tanto para docentes como para estudiantes, en virtud de que la información proporcionada permite a los estudiantes analizar su grado de avance en el proceso de aprendizaje y constituye un factor determinante de su condición de aprobación y, en el caso de los docentes, les permite conocer el nivel de alcance de los objetivos propuestos. En este sentido, la evaluación se constituye como una instancia vital dentro de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

Sin embargo, es necesario reconocer que la evaluación educativa constituye un proceso complejo susceptible de asumir diferentes modalidades, del mismo modo que, según como se aplique, esta puede responder a diferentes finalidades.

La finalidad a la que se subordina una evaluación educativa deriva del conjunto de creencias del docente responsable de administrarla en torno al rol que cumple la evaluación dentro de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

A su vez, a partir de sus diferentes experiencias en instancias de evaluación, los estudiantes van conformando sus propias creencias y expectativas en torno a la función de las evaluaciones educativas, como también en torno a los roles de los actores que intervienen en el proceso de evaluación.

En este sentido, es posible reconocer en el docente un rol determinante en la evaluación educativa, en función de que ellos son los responsables del diseño y la aplicación de las evaluaciones y, a partir de las diversas experiencias de aplicación en su trayectoria educativa, los estudiantes van conformando un conjunto de representaciones simbólicas vinculadas con la función y los propósitos de dicha evaluación, generando a partir de estos procesos de refuerzo y/o cuestionamiento de las prácticas docentes.

En este contexto, a través de un proceso dialéctico se va conformando una cultura institucional en torno a la evaluación educativa, la cual es posible indagar a partir del conjunto de representaciones simbólicas de docentes y estudiantes, cuyo contenido y dinámica reproduce el conjunto de prácticas áulicas singulares de los que son parte.

En esta línea de pensamiento, dada la centralidad de la evaluación en los procesos de enseñanza y de aprendizaje, el presente trabajo se propone contribuir a la reflexión crítica sobre la evaluación educativa, a través de la indagación de las prácticas y modalidades que asume y de las representaciones de los estudiantes en torno a esta.

Con este objetivo, a lo largo del año 2016, se llevó adelante una investigación de carácter mixto en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

La primera fase de la investigación implicó la realización de una encuesta con preguntas cerradas de opciones múltiples a cien estudiantes que habían sido evaluados en su trayectoria universitaria en más de diez cursos diferentes. La muestra estuvo comprendida por estudiantes de la licenciatura en Administración en un 90% y el 10% restante por estudiantes de la carrera de Contador Público.

La segunda fase de la investigación estuvo comprendida por diez entrevistas en profundidad, con el objeto de ahondar en algunos aspectos de los resultados arrojados por la encuesta; en esta fase, la muestra respetó las mismas proporciones de estudiantes según carrera que había tenido la etapa previa.

### **3. Las representaciones de los estudiantes frente a la evaluación educativa**

Una primera inquietud que se reflejaba en las consignas de las encuestas realizadas a los estudiantes y sobre la cual luego se profundizó en la segunda etapa de investigación, estaba vinculada con los formatos de evaluación que los docentes les suministraban.

Este punto reveló que hay una fuerte preponderancia de los formatos tradicionales de evaluación por sobre otros formatos alternativos, como portafolios, bitácoras o evaluaciones domiciliarias. La evaluación es comprendida, así, como un sinónimo de examen escrito, en donde se solicita al estudiante que responda un determinado número de consignas conceptuales o ejercicios, según la naturaleza de los contenidos de la asignatura. De este modo, la administración de las evaluaciones se realiza de manera desconectada de los procesos de enseñanza y aprendizaje, a la vez que son consideradas como finalidades en sí mismas al calificar solamente los resultados de estas y no los procesos de los cuales son parte.

Un entrevistado graficó la situación afirmando que “en la mayoría de las materias no hace falta ni siquiera entender para aprobar... si tenés un poco de memoria es suficiente... te sacás un 8 (ocho), un 9 (nueve)”.

En esta misma línea de pensamiento, otro de los entrevistados relató una experiencia que vivió mientras cursaba la asignatura Comercialización:

el profesor nos dio cuatro preguntas que estaban referidas a clasificaciones de una cosa, a un conjunto de variables vinculadas con la logística... cosas así... no me acuerdo qué preguntaban concretamente... y antes de comenzar a responderlas nos dice: “pero no expliquen nada, solo pónganme los nombres”... Un compañero le preguntó: “¿Cómo? ¿No le explico cada cosa?” Y el docente responde: “no, no... solo pónganme los nombres las cosas, no me las expliquen... los nombres solamente”.

De esta manera, a partir de la muestra podemos reconocer que en las evaluaciones educativas suministradas habitualmente no se estimula la capacidad reflexiva de los estudiantes, sino que se privilegia la capacidad memorística o técnica en la resolución de las consignas.

En este contexto, la evaluación educativa se convierte en una instancia meramente burocrática para la rúbrica de una nota que cumplimente las exigencias del aparato administrativo, en lugar de estar al servicio del proceso educativo brindando información indispensable para los participantes y contribuir a la mejora en la calidad de los aprendizajes.

Según los relatos de los entrevistados, las evaluaciones alternativas no solo han sido aplicadas a una menor cantidad de estudiantes, sino que la frecuencia de aplicación de formatos distintos a la evaluación tradicional es sumamente escasa; ninguno de los entrevistados logró recordar más de cuatro cursos en los que se aplique una evaluación que ellos perciban como diferente a la evaluación tradicional.

Sin embargo, el hallazgo más significativo no ha sido la baja frecuencia de las modalidades de evaluación alternativas, sino la marca que han dejado en los estudiantes y la valoración que los estudiantes les han dado. La valoración de los entrevistados sobre estas iniciativas de evaluación ha sido sumamente positiva y poseen un recuerdo muy nítido de los formatos que han adoptado y de los contenidos de las evaluaciones.

Por otro lado, en este punto es necesario hacer referencia a la ambivalencia en las posiciones de los estudiantes frente a las iniciativas de evaluación alternativa. Si bien estas últimas son valoradas positivamente por ellos, a la vez, en varios momentos de la entrevista han manifestado una preferencia explícita en evitarlas –si está dentro de sus posibilidades–, en función de que, por un lado, exigen una mayor carga de trabajo y, por el otro, presentan una mayor incertidumbre para ellos en relación a los criterios de evaluación que pueden aplicar los docentes en la corrección de las mismas.

#### **4. La retroalimentación en la evaluación educativa**

Pensar la evaluación en un sentido formativo, integrada a los procesos de enseñanza y de aprendizaje, exige necesariamente una reflexión en torno a su capacidad de retroalimentación, ya que esta actuaría como un elemento regulador del sistema identificando los desvíos y posibilitando la aplicación de acciones correctivas al proceso por parte del docente; estimulando, así, la reflexión sobre los resultados y fortaleciendo los aprendizajes de los estudiantes.

Sin embargo, en la investigación realizada, los resultados distan mucho de darle a la retroalimentación la centralidad que merece al entender la evaluación en un sentido formativo, reafirmando categóricamente la noción de la evaluación como una instancia desarticulada de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

Si observamos los datos arrojados por la encuesta suministrada, el 85% de los encuestados manifiesta que es baja la frecuencia de visualización de las evaluaciones que han llevado adelante, siendo casi el 90% de estos los que manifiestan que es escasa o nula la visualización de los exámenes y el 56,4% de ellos que es nula.

A la vez, las entrevistas en profundidad ratificaron estos resultados, reiterándose los relatos en torno a las devoluciones de las evaluaciones. Un entrevistado lo resumió de la siguiente manera: “rendís el exa-



men, ponés lo que sabés, y luego... a veces bastante tiempo después... te dan la nota”. Y al solicitarle a los entrevistados que expliquen cómo era la situación de entrega de notas, mencionaban unánimemente algo similar a lo expresado por uno de ellos “vienen un día, se paran detrás del escritorio, sacan una lista y comienzan: ‘Aguirre, tanto... Fernández, tanto... Pérez, tanto...’ y así”.

En este sentido, podemos reafirmar lo mencionado precedentemente en torno a la prevalencia de evaluaciones tradicionales, en relación a la retroalimentación de los resultados que adquiere un lugar nulo o secundario.

Frente a esta situación, se procuró indagar en torno al rol del estudiante frente a este tipo de retroalimentación. Los estudiantes manifestaron en un 90 % su conocimiento del derecho a la visualización de los exámenes, solo en el 56 % de los casos han solicitado alguna vez el examen y, en base a las entrevistas en profundidad, podemos afirmar que la mayor parte de ellos solo lo han hecho en una única oportunidad.

Entre los encuestados que han solicitado visualizar el examen, un 68% afirma que el principal motivo de esta decisión es conocer los errores cometidos, pero al indagar en torno a este punto en las entrevistas se observó que el interés principal en la verificación de los errores está vinculada a los criterios de evaluación de cada docente, que, según manifiestan los entrevistados, no son claros y explícitos.

En este sentido, se observa que los estudiantes tienen interés en visibilizar los resultados de la evaluación con el objeto de generar un sistema de retroalimentación personal, pero que no está vinculado con la identificación de los saberes en los que demostraron dificultades de aprendizaje, sino con el desarrollo de estrategias para la resolución de futuras instancias de evaluación con un mismo profesor.

En palabras de uno de los entrevistados:

cada uno tiene sus formas y al responder un parcial tenés que ir adaptándolas a lo que quiere el profesor... a alguno le gusta que guitarrees más, otros que seas conciso y que le contestes cortito y al pie... si guitarreas con uno que la quiere cortita y al pie estás al horno... Tenés que saber esas cosas para aprobar la materia.

La cita previa también proporciona elementos para reflexionar en torno a la centralidad que posee la evaluación en el proceso de aprendizaje en las representaciones de los estudiantes; la afirmación: “tenés que saber esas cosas para aprobar la materia” implica que el estudiante le otorga centralidad a la evaluación, en función de que el resultado de ella determina la condición de aprobado o desaprobado.

En este contexto, frente a criterios de evaluación que no son claros ni explícitos el estudiante se interesa en la visualización de los resultados del examen procurando el desarrollo de estrategias para mejorar su performance y aprobar la asignatura, quedando relegado el interés por profundizar o fortalecer los aprendizajes.

Esta interpretación se refuerza al indagar sobre las causas por las cuales no se solicita la visualización de los exámenes, entre las que un 40% de los entrevistados manifestó que las principales causas son: la falta de interés en identificar los errores, la consideración de que el docente no iba a modificar su nota o que la visualización del examen no les aportaba nada.

Sumado a ello, en los casos en que los estudiantes han tenido oportunidad de visualizar su examen, estos consideraron que las correcciones en sus exámenes son generales sin dar precisiones de los errores en un 44 %, que no es posible precisar los errores del examen en un 14% y que no se comprenden las correcciones realizadas en un 8 %, sumando estas tres alternativas el 66 % de los casos. En este sentido, podemos reconocer en los casos en que se ofrece la visualización del examen, la presencia recurrente de fallas en la comunicación del docente al momento de la devolución de los exámenes, lo que no permite claridad en la retroalimentación de los errores e impide que cumplan una función formativa.

Coherentemente con los resultados mencionados en los párrafos precedentes, al indagar en torno a las percepciones sobre la función pedagógica de las evaluaciones, el 39% de los estudiantes consideraron que pocas veces, o que nunca, las evaluaciones educativas han contribuido a mejorar sus aprendizajes y un 30% de ellos consideraron que solo a veces han contribuido en ese sentido.

Por otro lado, las entrevistas en profundidad muestran otro aspecto significativo en este punto, ya que los estudiantes que consideraron que las evaluaciones han contribuido a mejorar sus aprendizajes no lo hacen en referencia a la clarificación y/o fortalecimiento de sus saberes, sino que principalmente lo hacen desde una perspectiva de sus intereses y necesidades vinculadas con la promoción de una materia; es decir, esta consideración vinculada con el aporte a los procesos de aprendizaje deriva del interés por generar estrategias con el objeto de aprobar las asignaturas.

## **5. Docencia, evaluación y poder**

Otra dimensión significativa que ha sido recurrente en las entrevistas en profundidad, y que permite leer desde otra perspectiva los resultados de las encuestas, es la vinculada con la percepción de los estudiantes en torno a las asimetrías de poder entre docentes y estudiantes y las relaciones entre el saber docente y el poder.

En este sentido, en los relatos de los estudiantes han aparecido recurrentemente elementos vinculados con esa asimetría entre docentes y estudiantes, así como también sobre cómo el saber docente y la facultad de calificar al estudiante promueven un conjunto de representaciones vinculadas con la imposibilidad de cuestionar dicho saber especializado y en torno a la capacidad sancionatoria con la que puede ser administrada la calificación en la evaluación educativa.

Se observa, al respecto, que la asimetría de poder y las representaciones simbólicas que los estudiantes conforman frente a esta y la potencial facultad sancionatoria que los docentes pueden administrar a través de la calificación de la evaluación, refuerza y consolida el sentido de las evaluaciones tradicionales y su permanencia a través del tiempo.

Un estudiante ilustró de la siguiente manera la cuestión en el marco de la entrevista: “¿para qué vas a pedir mirar el examen?, uno más o menos sabe lo que hizo”. Frente a la repregunta “¿pero, a veces no te genera dudas la nota? ¿No sucede que creés que te fue bien y luego la nota es menor a la que pensabas o que creés que tu examen merece una nota superior y que hay algún error en la corrección?”, el estudiante contestó: “sí, pero ¿para qué lo vas a ver si la nota ya está?, si pedís revisión no te la van a cambiar, ya está... y después encima corrés el riesgo que te agarre bronca y cagaste, no aprobás más”.

A partir del relato, se observa cómo la posición del docente, ya sea esta real o como componente de la estructura de mitos que circulan por el universo cultural de la organización, contribuye negativamente a la posibilidad de concebir la evaluación desde una perspectiva pedagógica, como una instancia formativa, en lugar de una instancia de supervisión y control desarticulada de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

## 6. A modo de cierre

En base a los resultados arrojados por la investigación, podemos reconocer como principales hallazgos, la existencia de una fuerte preponderancia de la evaluación tradicional por sobre otras modalidades de evaluación que la subordinen a una finalidad pedagógica.

En este sentido, se observa que, a partir de su trayectoria educativa, los estudiantes han construido un conjunto de representaciones simbólicas vinculadas con las evaluaciones, a partir de las cuales las evaluaciones se conciben como una instancia que cumple principalmente las funciones de medir y controlar.

En esta línea de pensamiento, la relevancia y centralidad que los estudiantes otorgan a la evaluación educativa se debe a su capacidad de determinar su condición de aprobación y/o desaprobación de la asignatura y no a su capacidad formativa. Esta situación explica la baja percepción que los estudiantes tienen en relación a las funciones pedagógicas que reviste la evaluación.

Frente a este panorama, los estudiantes despliegan estrategias diversas con el objeto principal de aprobar los exámenes y no de fortalecer y/o consolidar sus conocimientos, situación que refuerza y consolida la evaluación educativa tradicional.

En el transcurso del tiempo se ha ido conformando y reproduciendo una cultura organizacional dentro de la cual se observan representaciones simbólicas compartidas por docentes y estudiantes en torno a las funciones de la evaluación educativa y las finalidades que esta persigue, siendo posible identificar ideas, creencias, mitos, historias, ritos y rituales que tienden a reproducir esta cultura organizacional.

En este contexto, los estudiantes desarrollan y despliegan estrategias centradas en la resolución efectiva de exámenes relegando el aprendizaje a la condición de aprobación/desaprobación de la asignatura, a la vez que los docentes subordinan en gran medida sus prácticas docentes a lo evaluable en los exámenes. Así, se promueve una dinámica que se retroalimenta a sí misma, en la cual los docentes enseñan

para que los estudiantes aprueben las evaluaciones y los estudiantes estudian no para fortalecer sus aprendizajes sino para la mera aprobación de una evaluación.

Sin embargo, es necesario destacar que, si bien se observan escasas iniciativas innovadoras en materia de evaluación educativa, son sumamente significativas las huellas que estas han dejado en los estudiantes. Estos han valorado muy positivamente estas iniciativas y poseen un recuerdo muy nítido sobre sus características y contenidos; aunque, más allá de esta valoración positiva, existe una tensión entre la carga de trabajo que estas exigen y el interés por aprobar la asignatura.

## Bibliografía

- Brown, S. y Glasner, A. (eds.) (2007). *Evaluar en la universidad. Problemas y nuevos enfoques*. Madrid: Narcea.
- Casanova, M. A. (1998). *La evaluación educativa*. Madrid: Muralla.
- Castillo Arredondo, S. y Cabrerizo Diago, J. (2010). *La evaluación de aprendizajes y competencias*. Madrid: Pearson.
- Coll, C. (1994). De qué hablamos cuando hablamos de constructivismo. *Cuadernos de Pedagogía*, 221, 8-10.
- (1988). *Psicología y currículum*. Barcelona: Laila.
- Díaz Barriga, F. y Hernández, G. (2002). *Estrategias docentes para un aprendizaje significativo. Una interpretación constructivista*. México: Mc Graw Hill.
- Fraile, A., López-Pastor, V., Castejón, J. y Romero, R. (2013). La evaluación formativa en docencia universitaria y el rendimiento académico del alumnado. *Aula Abierta*, 41(2), 23-34.
- Hattie, J. y Timperley, H. (2007). The power of feedback. *Review of Educational Research*, 77, 81-112.
- Inda Caro, M., Álvarez González, S. y Álvarez Rubio, R. (2008). Métodos de evaluación en la enseñanza superior. *Revista de Investigación Educativa*, 26(2), 539-552.
- Moreno Olmos, T. (2009). La evaluación del aprendizaje en la universidad: tensiones, contradicciones y desafíos. *Revista mexicana de investigación educativa*, 14(41).
- Rodríguez, G., Gómez, J. y Gil, J. (1996). *Métodos de la investigación cualitativa*. Málaga: Aljibe.
- Salinas Fernández, B. y Cotillas Alandi, C. (coord.) (2007). *La evaluación de los estudiantes en la educación superior. Apunte de buenas prácticas*. España: Universidad de Valencia. Recuperado de <http://www.postgradoune.edu.pe/documentos/evaluacion/La%20evaluacion%20estudiantes%20en%20la%20ESuperior%20UV.pdf>
- Santos Guerra, M. A. (1999). Sentido y finalidad de la evaluación en la Universidad. *Revista Interuniversitaria de formación del profesorado*, 34, 39-59.
- Solé, I y Coll, C. (1999). Los profesores y la concepción constructivista. En C. Coll, E. Martín, T. Mauri, M. Miras, J. Onrubia e I. Solé (eds.), *El constructivismo en el aula* (pp. 7-23). Barcelona: Graó.
- Von Glaserfeld, E. (1990). Introducción al constructivismo radical. En P. Watzlawick y otros, *La realidad inventada* (pp. 20-37). Barcelona: Gedisa.