

RICEEL

REVISTA DE INVESTIGACIONES
CIENCIAS ECONÓMICAS LOMAS

#7

El CEO y el gobierno en las empresas familiares.
Una propuesta de solución a la soledad del CEO

La calidad institucional en Argentina y en
Latinoamérica

La atribución de ingresos y gastos en el Convenio
Multilateral en el siglo XXI. La tradicional
problemática potenciada por el actual escenario
tecnológico

Agronegocios y agroecología. Críticas y tensiones

Gasto público social en los países de la región



Universidad Nacional
de Lomas de Zamora



Facultad de Ciencias Económicas
UNLZ



Secretaría de Investigación
y Posgrado | FCE - UNLZ

AUTORIDADES DE LA FACULTAD

DECANO Mg. Gabriel Franchignoni
VICEDECANO Mg. Alejandro Kuruc
SECRETARIA ACADÉMICA Mg. Norma Salvatierra
SECRETARIO ADMINISTRATIVO Lic. Mariano Bóveda
SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO Mg. Marcelo Podmoguilnye
SECRETARIO DE EXTENSIÓN Y BIENESTAR ESTUDIANTIL Mg. Esteban Monzón
SECRETARIA DE RELACIONES INSTITUCIONALES Prof. Daniela Gentilini
SECRETARIO DE PLANEAMIENTO Dr. Rubén Kubar

COMITÉ EDITORIAL

EDITOR RESPONSABLE Mg. Gabriel Franchignoni
DIRECTOR EDITORIAL Mg. Alejandro Kuruc
DIRECTOR OPERATIVO Mg. Marcelo Podmoguilnye
ASISTENTES DE DIRECCIÓN
Cdra. Laura Castillo
Mg. Norma Semchuk

COMITÉ CIENTÍFICO

Mg. Norma Salvatierra (FCE-UNLZ-Argentina)
Dr. Mario Helfenstein (FCE-UNLZ-Argentina)
Ph. Dr. Alejandro Estevez (FCE-UNLZ-Argentina)
Dra. Marcela Lepore (FCE-UNLZ-Argentina)
Prof. Regina Durán (UPSO-Bahía Blanca-Argentina)
Prof. Daniel Farré (FCE-UBA-Argentina)
Ph. Dr. Dionisio Buendía Carrilo (Universidad de Granada-España)
Ph. Dr. Carlos Diehl (UNISINOS-Brasil)
Mg. Estela Rodríguez Quezada (Universidad del Bio Bio-Chile)
Mg. Luis Fernando Gómez Montoya (Universidad de Antioquia-Colombia)
Ph.Dr. Carlos Mauricio de la Torre Lizcano (Universidad Central-Ecuador)

RICEL



REVISTA DE INVESTIGACIONES CIENCIAS ECONÓMICAS LOMAS

La *Revista de Investigaciones Ciencias Económicas Lomas* (RICEL) es una revista digital académica semestral, gratuita y a texto completo, al servicio de la comunidad académica y profesional, que publica en particular artículos previamente revisados por pares evaluadores en temas de investigación en el ámbito de las Ciencias Económicas. Si está interesado en realizar alguna publicación, por favor lea el documento "Normas de Presentación" en <https://economicas.unlz.edu.ar>
ISSN 2796-9649

COPYRIGHT

Facultad de Ciencias Económicas de la UNLZ. Todos los derechos reservados citando la fuente.

PROPIEDAD INTELECTUAL

Para Revista de Investigaciones Ciencias Económicas Lomas (RICEL), el envío de un artículo indica que el(os) autor(es) conservarán sus derechos de autor, garantizando a la revista el derecho de primera publicación de su trabajo. Él mismo estará simultáneamente sujeto a la licencia Atribución-No Comercial 4.0 Internacional CC BY-NC 4.0. Se puede compartir, copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); b) no se use para fines comerciales; c) no se altere, transforme o genere una obra derivada a partir de esta obra.
mail: ricel@economicas.unlz.edu.ar - Teléfono: 2152-8436

ÍNDICE

05

Nota editorial

07

El CEO y el gobierno en las empresas familiares.
"Una propuesta de solución a la soledad del CEO"
GABRIEL VÁZQUEZ GARCÍA

35

La calidad institucional en Argentina y en
Latinoamérica
MARCOS OCHOA
MAXIMILIANO ALBORNOZ

41

La atribución de ingresos y gastos en el
Convenio Multilateral en el siglo XXI. La
tradicional problemática potenciada por el
actual escenario tecnológico
JORGE HERNÁN AROSTEGUY

59

Agronegocios y agroecología. Críticas y tensiones
JOSÉ SALVADOR CÁRCAMO

74

Gasto público social en los países de la región
LUCAS ROBERTO FENOGLIETTO
MARÍA SOL MONTENEGRO
AYELEN DE NOBILI
LUCIANA GOLIA
JOAQUÍN VERA

NOTA EDITORIAL

DIÁLOGO ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO: DEBATES ACTUALES DESDE LAS CIENCIAS ECONÓMICAS

Estimadas y estimados lectores,

Tenemos el agrado de presentarles el séptimo número de *RICEL – Revista de Investigaciones Ciencias Económicas Lomas*. Como novedad, nos complace comunicar que la revista ha sido registrada en el Directorio Latindex: <https://latindex.org/latindex/ficha/29745>.

En esta nueva edición, reunimos una serie de trabajos que abordan problemáticas urgentes y complejas, en el marco de una economía en transformación y atravesada por tensiones que interpelan tanto al ámbito público como al privado.

Los artículos que integran este volumen se mueven entre dos grandes planos: la gestión interna de las organizaciones —en especial las de carácter familiar— y las dimensiones estructurales del desarrollo económico y social en América Latina.

Gabriel Vázquez nos invita a reflexionar sobre el rol del CEO en las empresas familiares, con una mirada lúcida sobre el aislamiento que muchas veces enfrenta quien lidera este tipo de estructuras. Su propuesta no solo identifica el problema, sino que también ofrece caminos posibles para superar la soledad del liderazgo.

Desde otra perspectiva, Marcos Ochoa y Maximiliano Albornoz plantean un análisis sobre la calidad institucional en Argentina y en la región. Su trabajo permite repensar las bases del funcionamiento económico desde un enfoque que integra economía y gobernabilidad.

En una línea más técnica, Jorge Arosteguy retoma un viejo problema con renovada urgencia: la atribución de ingresos y gastos en el marco del Convenio Multilateral. A través de su análisis, pone en evidencia cómo los avances tecnológicos profundizan los desafíos de un régimen que requiere adaptaciones para responder al presente.

Por su parte, José Cárcamo introduce una mirada crítica sobre el modelo de los agronegocios y su tensión con las propuestas de la agroecología. En un contexto donde el modelo productivo está cada vez más en el centro del debate público, este artículo aporta una valiosa perspectiva sobre las disputas actuales por el sentido del desarrollo rural.

Finalmente, el equipo integrado por Lucas Fenoglietto, María Sol Montenegro, Ayelén De Nobili, Luciana Golia y Joaquín Vera realiza un recorrido comparado sobre el Gasto Público Social en los países latinoamericanos. Su trabajo permite dimensionar la magnitud de los esfuerzos fiscales orientados a garantizar

derechos básicos, y aporta datos clave para la discusión sobre la equidad en la región.

Cada uno de estos trabajos enriquece el campo de las ciencias económicas desde su particular mirada, pero en conjunto configuran una agenda de debate que trasciende lo académico y se proyecta hacia los desafíos reales de nuestra sociedad.

Agradecemos a los autores y autoras por su valioso aporte, y a nuestros lectores por acompañarnos una vez más en esta tarea de construir conocimiento colectivo, con compromiso, reflexión y pensamiento crítico.

Atentamente.

Mg. Marcelo Gustavo Podmoguilnye

RICEL – Revista de Investigaciones Ciencias Económicas Lomas

EL CEO Y EL GOBIERNO EN LAS EMPRESAS FAMILIARES

UNA PROPUESTA DE SOLUCIÓN A LA SOLEDAD DEL CEO*

GABRIEL VÁZQUEZ GARCÍA

Director Departamento de Administración Ciclo superior (FCE-UNLZ). Prof. Titular Marketing. Seminario de Dirección General (FCE-UNLZ). Mentor-Copensador y colaborador de la alta dirección y marketing estratégico. Consejero Consultivo de la Alta Dirección.

* Algunas partes de este trabajo forman parte del Trabajo Final del Máster en Consultoría y Coaching Ejecutivo presentado en la Universidad de Salamanca (mayo, 2023).

EL CEO Y EL GOBIERNO EN LAS EMPRESAS FAMILIARES

RESUMEN

Analizando la literatura existente sobre el tema y tomando la experiencia en el campo profesional y la Cátedra de Dirección General FCE – UNLZ (2006-2022) se ha observado que los principales problemas detectados en los Ceos (Directores Generales) y dueños de PYMES familiares son: la soledad de los N° 1 y líderes de las organizaciones para la toma de decisiones estratégicas, la ausencia de formación o capacitación en los temas de gobierno y dirección de empresas y falta de capacidades para que la empresa siga creciendo y sea sostenible a largo plazo.

La propuesta se centra en el consejero de dirección y a su vez la coordinación de los consejos consultivos en los casos que se decida crearlos.

Palabras clave: CEO, coaching ejecutivo, consejos de administración, empresas familiares, PYMES.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo nace como consecuencia de algunos de los problemas más comunes que enfrentan las personas que ocupan la posición de N°1 de una organización, la persona de vértice, la de la cima de la pirámide, el máximo responsable de la organización.

Los términos director general, director ejecutivo, gerente general, consejero delegado o primer ejecutivo se usan para designar al máximo responsable de una empresa. También se usa el término anglosajón chief executive officer y su acrónimo CEO para referirse al director ejecutivo.

En este trabajo el foco estará puesto particularmente en los problemas de los CEO's / dueños y CEO's de Pymes. Esta figura es muy común de la PYMES (Pequeñas y Medianas Empresas) en las cuales los CEO's son a su vez dueños de la empresa que dirigen.

Los principales problemas que se han señalado son la soledad de los N° 1 y líderes de las organizaciones para la toma de decisiones estratégicas y la falta de capacidades para la función.

El marco teórico estará dado por una revisión de la literatura sobre el tema y las experiencias vividas en el campo profesional y los conocimientos adquiridos en distintos cursos de alta dirección, empresas familiares, consejos de administración (directorios, en Argentina) y distintos cursos de capacitación ejecutiva y directiva.

Analizando la literatura existente sobre el tema y tomando la experiencia en el campo profesional, Cátedra de Dirección General FCE – UNLZ (2006-2024) se ha

observado que los principales problemas detectados en los CEO's (directores generales) de PYMES familiares son: la soledad de los N° 1 y líderes de las organizaciones para la toma de decisiones estratégicas, la ausencia de formación o capacitación en los temas y funciones de gobierno y dirección de empresas y falta de capacidades y competencias para que la empresa siga creciendo y sea sostenible a largo plazo.

Los problemas presentados se han observado principalmente en empresas familiares y PYMES pues en general el N°1 es el dueño y carece de un equipo directivo con las capacidades y competencias para poder alcanzar los objetivos futuros de la empresa.

La propuesta se centra en brindar un servicio: consejero de dirección y a su vez la coordinación de los consejos consultivos en los casos que se decida crearlos.

El trabajo propuesto está destinado a Pymes, Empresas Familiares, Empresarios, Emprendedores, Ejecutivos y Profesionales.

1. PROBLEMA A RESOLVER

Los problemas más relevantes son la ausencia de una estrategia formal, falta de delegación, carencia de algunas capacidades para desarrollar la organización, escasez de management de calidad o dificultad para retenerlo en la empresa, etc., etc.

Todos estos temas son sólo algunos ejemplos de los cuales el N° 1 no puede conversar ni tratar con nadie en su organización. Por lo general tampoco lo habla con otros empresarios y si se trata de una sociedad en general no se "encuentra tiempo" para incluirlo en la agenda (a veces inexistente) directiva.

Uno de los principales problemas detectados es la soledad de los N° 1 y líderes de las organizaciones para la toma de decisiones estratégicas.

Esta soledad se manifiesta ante la imposibilidad de tratar estos problemas con sus equipos debido a la confidencialidad, a la falta de capacidades específicas, falta de tiempo, cultura, etc.

En las empresas familiares y PYMES esto es mucho más frecuente en virtud de que en general están "PYMES", es decir tienen un potencial de desarrollo pero es común que no tengan todas las capacidades y en general no tienen el management en cantidad y calidad para afrontar desafíos futuros.

A partir de este problema central detectamos muchos problemas directos. Por ejemplo ausencia de una agenda estratégica, falta de un plan estratégico, carencia de un proceso formal de toma de decisiones entre otros problemas.

Los problemas más relevantes son la ausencia de una estrategia formal, falta de delegación, carencia de algunas capacidades para desarrollar la organización, escases de management de calidad o dificultad para retenerlo en la empresa entre otros.

Se ha podido observar una relación directa entre estos problemas con la estrategia de las organizaciones. No se tienen claros los valores, a veces se confunde la misión, no se proyecta una visión y no están claros los objetivos. Como consecuencia de todo lo mencionado se concluye en la necesidad que tienen estas organizaciones de mejorar la calidad de sus procesos decisorios.

En estas organizaciones las figuras de fundador y dueño normalmente coinciden en las mismas personas. En general si se trata de una persona existen varios problemas además de los relacionados con el día a día de los negocios.

Esta situación genera oportunidades para ofrecer servicios de consultoría y coaching Ejecutivo. Dentro de la gran cantidad de problemas que existen en estas organizaciones, nos hemos focalizado en los procesos de toma de decisiones de la alta dirección.

El problema global a resolver es la soledad de los N° 1 y líderes de las organizaciones para la toma de decisiones estratégicas.

En las grandes empresas existen los Consejos de Administración y los equipos de alta dirección (el management de la empresa).

En el caso de las PYMES (en su mayoría empresas familiares) si bien formalmente existe un Consejo de Administración (directorio, en Argentina), el mismo no opera como tal y es meramente un "sello de goma" es decir esta sólo para cumplir con la ley, pero no agrega valor al proceso de toma de decisiones estratégicas.

A su vez la alta dirección de estas organizaciones está integrada en generalmente por el dueño y algún colaborador. Estos colaboradores en general se ocupan de los problemas del día a día y en su mayoría resuelven problemas de naturaleza técnica.

El Problema central que observamos es la falta de un proceso de calidad para la toma de decisiones estratégicas.

A partir de este problema central, la Cátedra de Dirección General FCE – UNLZ (2006-2022) ha detectado muchos problemas directos.

Por ejemplo, ausencia de una agenda estratégica, falta de un plan estratégico, carencia de un proceso formal de toma de decisiones entre otros.

En estas organizaciones las figuras de fundador y dueño normalmente coinciden en las mismas personas. En general si se trata de una persona existen varios problemas además de los relacionados con el día a día de los negocios.

Todos estos temas son sólo algunos ejemplos de los cuales el N° 1 no puede conversar ni tratar con nadie en su organización. Por lo general tampoco lo habla con otros empresarios y si se trata de una Sociedad en general no se "encuentra tiempo" para incluirlo en la agenda (a veces inexistente) directiva.

En conclusión, los principales problemas a resolver son:

- La soledad de los N° 1 y líderes de las organizaciones para la toma de decisiones estratégicas.

- No poder conversar sobre los problemas de su empresa.
Esto es a raíz de la soledad de los altos directivos y en la PYMES esto se potencia. Estas situaciones generan muchas frustraciones. A su vez no existe un proceso de evaluación de las decisiones más estratégicas lo que en muchas ocasiones significa que se cometan errores que tal vez podrían ser evitados si se los analiza desde varias perspectivas o en el mejor de los casos pérdidas de oportunidades de generar mayor valor.
- Ausencia de una agenda directiva (estratégica)
En términos generales no existe una agenda estratégica y todo se maneja en función del día a día y la agenda termina siendo el emergente de los problemas que surgen de que muchos de ellos no existirían si se los hubiera previsto. Se trabaja sobre el corto plazo y a lo sumo se piensa en el mediano, ignorando casi totalmente el largo plazo.
- No utilizar los órganos de gobierno y consultores externos (Consejo de Administración | Directorio Ejecutivo | Consejo Consultivo) para la toma de decisiones estratégicas.
- Falta de un proceso de calidad para la toma de decisiones estratégicas.
- Necesidad de profesionalizar la toma de decisiones e institucionalizar la empresa.

2. DESCRIPCIÓN DE LA IDEA

En las grandes empresas existen los consejos de administración (directorios) y los equipos de alta dirección (es decir el management de la empresa). En estas organizaciones existe una estructura de management que permite al N°1 (CEO) tomar decisiones con su equipo y también tiene el agregado de valor que le proporciona en algunos casos el consejo de administración o el management de las regiones o casas matrices si se trata de una empresa multinacional.

En el caso de las PYMES (en su mayoría empresas familiares) si bien formalmente existe un consejo de administración (directorio, en Argentina), el mismo no opera como tal y es meramente un "sello de goma" es decir esta sólo para cumplir con la Ley, pero no agrega valor al proceso de toma de decisiones estratégicas.

A su vez la alta dirección de estas organizaciones está integrada generalmente por el dueño y algún colaborador. Estos colaboradores en general se ocupan de los problemas del día a día y en su mayoría resuelven problemas de naturaleza técnica.

El problema central que observamos es la falta de un proceso de calidad para la toma de decisiones estratégicas.

A partir de este problema central detectamos muchos problemas directos.

Por ejemplo, ausencia de una agenda estratégica, falta de un plan estratégico, carencia de un proceso formal de toma de decisiones entre otros.

El problema global a resolver es la soledad de los N° 1 y líderes de las organizaciones para la formulación de su agenda y la toma de decisiones estratégicas para que su empresa siga creciendo y logrando los objetivos.

Se presentará una propuesta de solución a estos problemas del CEO a través de los Consejos Consultivos Directivos, los Consejos Consultivos de Directores Asociados y los Grupos de Asesores.

Se presentará brevemente temas de gobierno en las empresas familiares para luego en forma resumida presentar las propuestas de solución.

3. EL GOBIERNO EN LAS EMPRESAS FAMILIARES

Siguiendo a Bermejo (2008) gobernar y dirigir son cuestiones parecidas, pero no son lo mismo. Desde el gobierno se definen políticas que desde la dirección se ejecutan. También señala que la complejidad del consejo de administración en empresas familiares está dada por las particularidades de la relación familia / propiedad / gestión.

Para los temas estratégicos de la familia en general existen los consejos de familia, que son órganos de gobierno de la familia.

El consejo de administración es el máximo órgano de gobierno de la empresa y tiene la capacidad de tomar decisiones estratégicas de la empresa.

Los órganos de gobierno son clave para la reflexión y tomas de decisiones de temas de la agenda estratégica de la empresa.

Algunas empresas cuentan con un consejo asesor que es un órgano consultivo.

Existen ocasiones en las cuales se invitan al consejo a ejecutivos, asesores, etc. Asisten con voz, pero sin voto, entran a tratar el tema para el cual se los convoca y luego salen. La clave es que el consejo funcione en forma muy ejecutiva.

El funcionamiento del consejo es clave para la competitividad de la empresa familiar.

En este sentido existen algunos aspectos a tener en cuenta:

1. Establecer un calendario anual de reuniones (mensuales, trimestrales, cuatrimestrales).
2. Fijar una agenda (orden del día) con los temas a tratar y asignar horarios y tiempos para tratar cada tema.
3. Enviar a los participantes la información de los temas a tratar con anticipación con el objetivo de que todos puedan analizarla para que la reunión sea muy productiva.
4. La reunión es coordinada por el Presidente y un secretario del consejo lo asiste en forma directa.

5. Es muy importante que existan consejeros independientes, profesionales y que hayan sido seleccionada por su experiencia para agregar valor a la empresa.
6. Los consejeros deben tener remuneraciones adecuadas.
7. Es fundamental incluir temas clave para la estrategia en el largo plazo.
8. Es muy importante la participación de consejeros externos, estos aportan una cultura de rigor y profesionalización. En general si solo hay miembros de la familia el trato es más informal.
9. Focalizarse en los temas a tratar. La participación de consejeros externos hace que haya más foco en el trato de los temas de agenda.

Según Bermejo (2008/17) el perfil de los consejeros de las empresas familiares (ya sea formales o asesores) se caracterizan por tener un alto compromiso “se ponen la camiseta de la empresa y la familia”.

Son los asesores principales, ayudan a crecer el consejo, crear valor, son los asesores de cabecera del dueño N°1.

El acompañamiento a las familias empresarias es estratégico y con visión integral, es un proceso artesanal. Ayuda a crear el sistema de gobierno corporativo.

Algunas características de estos consejeros son: honestidad, lealtad, confidencialidad, empatía, experiencia, madurez personal y profesional, metodologías de trabajo, independencia de criterio, relaciones, pensamiento estratégico y visión.

4. EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN (DIRECTORIOS) EN LAS PYMES Y EMPRESAS FAMILIARES

En general cuando se habla del gobierno de las empresas familiares se hace referencia a la Junta de Accionistas, el Directorio y el Consejo de Familia. Según Carrera (2020) al referirnos al tema de gobierno de una empresa se hace referencia a cómo y dónde se toman las decisiones empresarias más allá del día a día, es decir las que tienen un alto impacto en su sostenibilidad.

Este trabajo pondrá foco en el Directorio de las empresas familiares, es decir aquellas empresas donde la propiedad es controlada por una familia. En las PYMES este trabajo y su responsabilidad recae sobre el empresario que generalmente soporta este peso en toda su vida. Este tipo de empresas en general son familiares y solo los miembros de la familia participan en la propiedad y dirección.

El dueño es el N°1 y no rinde cuentas a nadie, el decide el destino de las utilidades y las decisiones más importantes de la empresa. Tener una estructura de gobierno es una necesidad para el desarrollo y sostenibilidad de la empresa.

La mayoría de las Pymes no tienen un directorio que sea operativo, en general esta sub-utilizado o sólo existe para cumplir con la ley. En general los Consejos de Administración (Directorios) son los organismos que permiten resolver este

problema en las PYMES de la forma más eficaz. El Consejo de Administración es un órgano fundamental para la toma de decisiones e una empresa. Ayuda a formular y aprueba las políticas y estrategia de la empresa, los presupuestos las inversiones, la política de compensaciones y evaluación de la alta dirección, evalúa riesgos, supervisa y controla el cumplimiento de los objetivos.

Este órgano es el que permite a todos los grupos de interés relacionarse con la alta dirección o management de la empresa. Lo designa, lo evalúa, lo remueve, etc. Es una herramienta de control de los directivos para proteger a los distintos grupos de interés. Uno de los temas clave para el desarrollo de las PYMES es la profesionalización. Para poder profesionalizar una empresa familiar debemos comenzar con las personas. Se ha observado que la soledad del N° 1 / dueño (empresario) y la falta de capacitación son problemas que debe soportar el empresario PYME. Según Gallo (1989) se ha observado que muchas empresas familiares fracasaron por no tener directivos con las competencias adecuadas. Según Carrera (2020) estos factores limitan el desarrollo de la empresa y la mayoría de las veces son las causas de su fracaso y desaparición.

Analizando la literatura se ha observado que la falta de capacitación del empresario pyme se refleja en su falta de habilidades y conocimientos de dirección, y a raíz de su tamaño se le hace muy difícil la formación de un equipo directivo, como consecuencia se produce una clara falta de management en la empresa. A su vez su "soledad" se refleja en que su experiencia como empresario es su propia empresa, vive un gran aislamiento para la toma de decisiones. Conforme la empresa va creciendo es necesario profesionalizar a la dirección pues además es clave no solo mantener las capacidades sino también incrementarlas.

Según nos dice Perkins (2017) "La tarea de quien lidera una organización es una secuencia de decisiones". En esta dinámica las empresas que aprenden a cambiar son exitosas. Esto significa que la agenda del empresario también debe cambiar para que evolucione la empresa. Este trabajo pondrá foco en la profesionalización del N°1 / dueño y los miembros del comité ejecutivo (si existe). Tener un Consejo de Administración le posibilita no estar tan solo y tener ayuda en el proceso de toma de decisiones. En la práctica la mayoría de los Consejos de Administración solamente existen para cumplir con los requisitos legales. Esto representa un serio problema pues los consejos tienen un rol muy importante en la PYMES, ayudando a mejorar los procesos de toma de decisiones y generando mejoras en el desempeño económico. El gran desafío que se presenta es como tener un consejo que funcione en forma eficiente y que sea factible en la realidad PYME.

Señala Enrione (2014) las empresas familiares suelen tener un consejo para cumplir con la ley, pero no cumple un papel importante en la empresa. Continúa diciendo que algunos directorios no se reúnen y simulan reuniones y actas. Las que se reúnen solo lo hacen una o dos veces por año y son reuniones solo informativas a los directores (generalmente familiares). En la práctica solo se ven muy rápidamente los estados financieros y solo se hacen comentarios sobre los planes futuros. También señala que si la empresa es de un solo dueño (generalmente el fundador y gerente de la empresa) el empresario prefiere un directorio

más asesor o consejero. Con este consejo asesor se reúne tres o cuatro veces por año para revisar los temas estratégicos que más le preocupan.

En el caso de la sociedad de hermanos, el directorio es más probable que sea más estratégico y contribuya a crear valor. En la etapa del consorcio de primos el directorio además de crear valor colabora en supervisar y controlar la gestión. Su ámbito de decisión son los temas más importantes sobre el gobierno de la empresa: la estrategia, proyectos importantes, evolución general de la estrategia y los negocios, seguimiento de la relación de la estrategia con los grupos de interés y evaluar el desempeño del Director General y la alta dirección.

En cuanto a su composición es normal que los directorios de las empresas familiares estén integrados por miembros de la familia. La recomendación es incluir a directores externos y ajenos a la familia (aportarán una mirada diferente, en general son más objetivos, hacen preguntas clave y colaboran en solicitar rendición de cuenta a la gerencia. Siguiendo a Enrione (2014) estos directores externos deben buscar el interés de la empresa por encima de los intereses individuales. Recomienda que, aunque estos directores externos sean miembros activos del directorio, se desempeñen con un rol de consejo de los propietarios que generalmente también forman parte del directorio. Realmente son más consejeros que directores que ejercen su derecho a voto.

Es fundamental que aporten ideas y experiencias que hayan vivido, generando de este modo valor para las organizaciones. Sus aportes son la experiencia y profesionalismo, colaborando además en separar los negocios de la familia. Generan que los miembros de la familia tengan que poner foco en trabajar en los temas clave de la empresa y no se distraigan con temas familiares. No es conveniente que los directores externos entren en los pequeños detalles de negocio, ni tomen a su cargo operaciones del día a día. En general no son técnicos y su papel no es resolver temas muy específicos. Este rol lo tienen los ejecutivos de la empresa (ellos estén en el día a día). Es mucho más importante que los directores externos se concentren en los temas más estratégicos. En cuanto al perfil de los miembros externos, por lo general los dueños piensan en personas conocidas y de confianza. Si bien esto aparece como muy razonable, pensar a quien buscamos es clave y debemos pesar en que tenga el perfil adecuado. Es fundamental que las personas que se designen puedan agregar valor a la empresa. Si bien no es recomendable mezclar gerencia con directorio, en la etapa del dueño / gerente o hermanos / gerentes, es preferible que los dueños sean administradores y directores en forma simultánea.

De acuerdo a Treviño-Rodríguez (2010) la profesionalización de las empresas familiares tiene 4 etapas: No hay consejo de administración activo (solo de nombre y membrete), tener un consejo asesor activo sin externos, tener un consejo asesor activo con externos y tener un consejo de administración activo.

La mayoría de las empresas familiares no tienen un consejo de administración activo. Tener un consejo de administración activo o un consejo asesor puede hacer una gran diferencia en la gestión. En las empresas que no tienen un consejo de administración activo es muy importante crear un consejo asesor. Este conse-

jo asesor en un comienzo puede estar compuesto por dos o tres personas (idealmente externos) para discutir ideas, evaluar proyectos, ayudar en la estrategia, cambio generacional y toma de decisiones. Comenzar con un consejo asesor es una transición adecuada para luego tener un consejo de administración activo.

Estructura del Directorio

El directorio señala Enrione (2014) debe ser un equipo de trabajo y tener buena dinámica, un número razonable de miembros parece entre cinco y ocho. Es muy importante que haya externos. La frecuencia de reuniones ideal es mensual, pero también pueden ser cada dos meses. Al comienzo pueden ser 3 / 4 anuales para luego hacerlas mensuales o bimestrales.

Efectividad de los Directorios

Existe una amplia coincidencia en la literatura de la importancia de contar con un directorio operativo y efectivo que agregue valor a la empresa. Se ha observado que en muchas empresas están solo para cumplir con la ley, esto no es suficiente a los fines generar valor para cumplir los objetivos. Por ese motivo se sugiere ir más allá de lo meramente legal y muchas veces encontramos consejos asesores similares a un directorio, pero sin los requisitos legales, tienen un rol consultivo y no vinculante. Se trata de un órgano paralelo al legal, pero es el que realmente cumple la función. Podemos denominarlos en términos generales Consejos Consultivos o Consejo de Asesores, Advisory Board, etc. Se trate de directorios formales o los consejos consultivos es clave la preparación, el desarrollo y el seguimiento de las reuniones. Estas reuniones de "Directorio" son gestionadas por el presidente del "Directorio" quien define e informa la agenda con anterioridad a la reunión para que todos los integrantes tengan tiempo suficiente para prepararse.

Aspectos a tener en cuenta en las reuniones:

- La agenda, temas y tiempos
- Tener la información con tiempo para prepararse y asistir a las reuniones en condiciones de poder analizar los temas de la agenda.
- Generar un contexto de armonía, puntualidad, dinámica de la agenda, gestión de los tiempos, dedicación de las personas, son todos temas clave para que las reuniones sean efectivas.
- Si bien pueden tener distinta duración, no se recomienda más de 4 horas.
- Es muy importante que los directores estén en contacto antes y después de las reuniones.

A las reuniones podrán asistir en carácter de invitados ejecutivos de la empresa (marketing, finanzas, personas, tecnología de la información, legal, etc.). También será muy útil que en algunas reuniones asistan miembros de la familia, posibles sucesores, etc. Estos invitados tienen el potencial de hacer grandes aportes.

No participarán del total de la reunión, en general se los invita para tratar temas específicos y luego se retiran de la reunión. Según Poza (2004) el Director General difícilmente deje un legado y un aporte más importante para la continuidad de la empresa familiar que la creación de una estructura de gobierno efectiva. Poza (2004) menciona al consejo de dirección (directorio) como la entidad legal de acuerdo a la constitución de la sociedad. En las PYMES familiares los directorios están integrados por miembros de la familia y se organiza un consejo de asesores. De este modo el Directorio es un organismo formal y el consejo asesor desempeña funciones de asesoramiento en lo financiero, marketing, legal, etc.

5. ASESORES DE LAS EMPRESAS FAMILIARES

Es muy común que las empresas familiares cuenten con abogados, contadores, consultores, etc. Poza (2004) señala que, aunque los asesores en lo individual aportan mucho a los directores y empresarios hay una diferencia muy importante entre estos asesores y las personas externas que se desempeñan en los consejos de asesores o consejos consultivos de dirección.

Los prestadores de servicios no siempre brindan a una empresa familiar la capacidad de reflexión independiente.

Los miembros del consejo externo son más independientes, en general tienen más compromiso y continuidad en el largo plazo. Estos consejeros externos en términos generales están más comprometidos.

Es muy importante crear un consejo para que los externos tengan más compromiso para entender y agregar valor a la empresa. Su visión aporta mucho valor al Director General y a la empresa familiar.

Los asesores que integren el consejo externo pueden ser ex directores generales o miembros de la alta dirección, profesores universitarios, empresarios, profesionales con gran experiencia en temas específicos, etc. Es importante la diversidad de perfiles y que tengan habilidades complementarias para cubrir las distintas necesidades de la empresa. El consejo cumple funciones muy importantes en el agregado de valor para la continuidad de la empresa.

Según Parada, Barredy y Batac (2019) los consejos de administración en las Pymes Familiares pueden ser considerados como un espacio de Aprendizaje "las estructuras de gobierno son consideradas un elemento clave en la empresa familiar para lograr resultados a largo plazo, desarrollar ventajas competitivas y conseguir ser sostenibles en el tiempo. Pero, a pesar de ser consideradas importantes, muchas empresas familiares son reacias a implementarlas."

Los beneficios de tener un consejo de administración en las empresas familiares más que en los aspectos formales, debe ser pensado como un espacio de aprendizaje provocado por las interacciones regulares entre los miembros dentro de dicho consejo.

Las PYMES familiares en general tienen un accionariado concentrado, porque las acciones suelen estar en manos del fundador o, como mucho, en el grupo de hermanos o primos (de tamaño reducido).

En las PYMES familiares, la familia suele estar muy involucrada en la gestión de la empresa, por lo tanto, conoce muy bien su funcionamiento. Las personas que gestionan suelen ser dueños de la empresa, lo que genera que haya un solapamiento entre propiedad y gestión. Los dueños que gestionan son los que toman casi todas las decisiones (importantes y no tan importantes), lo pueden hacer de forma muy rápida y con una gran flexibilidad y capacidad de adaptación.

En este sentido algunos dueños de empresas familiares sienten que los consejos pueden ser una amenaza de perder parte del control de la empresa y adicionalmente puede consumir parte de los recursos que se necesitan para la empresa.

En general las empresas familiares prefieren consejos externos de una empresa de consultoría estratégica, o un consejo asesor que colabore en el proceso de toma de decisiones, sin que formen parte del consejo de administración como órgano formal.

Un punto importante tiene que ver con el networking (contactos, conocimientos en temas concretos, etc.) que pueden aportar los consejeros externos por su experiencia y que normalmente la familia no tiene acceso.

El aprendizaje es un elemento fundamental para las organizaciones y en este sentido el consejo de administración es un lugar ideal para que las empresas familiares aprendan porque los externos aportan experiencia y conocimientos ayudando a profesionalizar la empresa.

Un aspecto central es la capacidad de los líderes familiares para escuchar e incorporar a la organización todo el conocimiento que se genera. Por otra parte, se formalizan metodologías de trabajo y el proceso de toma de decisiones esta menos concentrado. También se formaliza la estrategia y es un ámbito de aprendizaje para tomar decisiones de forma consensuada.

El consejo de administración permite desarrollar un espacio para compartir, comunicar, reflexionar, decidir y generar aprendizajes en pos de reducir la alta dependencia del dueño o primer ejecutivo de las pymes familiares.

6. CONSEJOS ASESORES (ADVISORY BOARD)

Ward, J (1992) señala que las pequeñas empresas pueden favorecerse formando un consejo informal de dos o tres miembros, en el que además participen el contador y el abogado. Un N°1 asistido por un equipo de asesores puede llevar a cabo una gestión más profesional y con menor riesgo en la toma de decisiones. Este consejo asesor actúa como un consejo de administración. Bermejo (2008 / 17) Señala, que previo a la creación de un órgano más formal como el consejo de administración puede existir un consejo asesor o también puede existir en paralelo para asesorar en temas especiales. Los consejos asesores son un gran medio para empezar a institucionalizar los órganos de gobierno, pues son una

opción sencilla, práctica, de bajo costo y que aporta mucho valor. El consejo asesor ayuda al empresario desde lo operativo a lo estratégico. Siguiendo a Dodero (2019) las pymes familiares pueden formar un consejo asesor informal de 2/3 miembros externos en el que se pueden incluir además el contador y el abogado.

El Director General asistido por un equipo de asesores de diferentes áreas puede realizar una gestión más profesional y con menos riesgo en la toma de decisiones. Este consejo asesor actúa como un directorio a pesar de tener una estructura informal.

Dodero (2019) afirma que las estructuras del gobierno corporativo y su forma de operar abarcan los tres niveles de decisión. Los accionistas (propietarios) el directorio (designado por los accionistas) y el gerente general (designado por el directorio para la gestión) quien con sus reportes inmediatos integran el equipo directivo o comité ejecutivo.

En las PYMES familiares el presidente del directorio es a su vez accionista y gerente general. En esta situación se producen superposición de funciones. Contar con miembros externos o un consejo asesor es de gran ayuda para evitar las superposiciones. La mayoría de los directores no se reúnen con frecuencia de modo formal. Muchas de las reuniones no son reuniones de "directorio" pues se tratan temas del día a día (operativos), en general son reuniones gerenciales u operativas. En las empresas familiares pymes generalmente existe un consejo asesor que de modo informal "actúa" como directorio, en virtud de que el directorio en la práctica esta inactivo o no funciona como tal.

Según Navarro-Rubio y Tapies (2012) los emprendedores tienden a no dar importancia de crear órganos de gobierno práctico como un consejo que lo ayude a tomar decisiones clave para su organización. El objetivo del consejo consultivo es proponer, opinar y recomendar sobre temas clave del negocio y de ese modo tener un panorama más amplio para tomar decisiones.

Siguiendo a (Navarro-Rubio y Tapies, 2012) se preguntan ¿Cuándo se necesita un Consejo de Asesores en la Empresa de dueño o empresa familiar? Cuando el empresario ya no sabe bien como se gana y pierde dinero porque han ocurrido muchos cambios, cuando se quieren separar la dirección de la gestión del día a día, cuando hay que mejorar la competitividad de la empresa, etc. Los consejeros asesores no forman parte formal del proceso de toma de decisiones. En este sentido, los consejos asesores pueden ser muy útiles y un primer paso para luego constituir un consejo de administración formal.

Nueno (2016) señala que unos de los cambios que se vienen produciendo es el rápido crecimiento de las pymes y a su vez identifica la falta de un buen gobierno corporativo. En las pymes en un primer paso es muy importante tener un consejo de asesores. Son consejos pequeños, con 1 o 2 consejeros externos y el/los dueño/s y algún alto directivo.

Este consejo trata de seguir buenas prácticas de gobierno, aun cuando la mayoría de las veces no está legalmente constituido. Es una buena forma de empezar con una mirada externa y neutral. Puede ser de mucha utilidad para el futuro de

la empresa. El gobierno corporativo en las empresas familiares requiere conocer sobre la familia y su visión a largo plazo.

Gallo (1997) señala que si bien es importante que el órgano de gobierno ostente poderes legales ello no es totalmente necesario, si quien legalmente lo tienen además tienen un consejo asesor con el cual tratan temas claves de las organizaciones. Es un buen primer paso hacia el funcionamiento futuro de un consejo de administración.

Corona (2005) señala que el consejo asesor es un órgano staff, con voz pero sin voto es un gran apoyo en el proceso de toma de decisiones. En general está integrado por externos de prestigio, con experiencia y capacidad profesional para aportar valor a la empresa.

Según Medina (2021) el asesor familiar es para la empresa y la familia empresaria una figura clave para gestionar la continuidad de la empresa familiar. Existen muchos temas en los cuales potencialmente puede intervenir: protocolo familiar, diseño y profesionalización de los órganos de gobierno, proceso sucesorio, mentor de nuevas generaciones, profesionalización de la empresa y sus principales directivos, mediar en situaciones de conflicto de la familia, colaborar en la estrategia y en general problemas de la alta dirección.

Quirós (2012) afirma que una de las mejores decisiones para disminuir la soledad es armar o participar de un grupo de empresarios (grupo de pares con problemas similares).

7. BREVE REFERENCIA DE ALGUNOS MODELOS ALTERNATIVOS DE CONSEJOS DE ADMINISTRACIÓN

En función de los problemas que se han observado en la Dirección General de las pymes, particularmente los problemas de los N° 1 dueños de empresas familiares más allá del mentoring, coaching o la consultoría, en el mercado existen algunas “soluciones” para poder ayudar a los CEO’s en su difícil y compleja tarea caracterizada entre otros problemas por la confección de su agenda de largo plazo, la soledad en la toma de decisiones estratégicas y la falta de capacidades para alcanzar el crecimiento sostenible de la empresa.

Se ha identificado en el mercado entre otras las siguientes propuestas que se suman a las soluciones genéricas de mentoring, consultoría y coaching.

7.1 GRUPOS VISTAGE

A los efectos de poder introducir que es Vistage, tomamos algunas puntos de la página web de Vistage España (<https://vistage.es/>) “¿Qué es Vistage? “Vistage es la organización de asesoramiento ejecutivo más grande del mundo para directores ejecutivos y líderes empresariales. Durante más de 65 años y mediante un modelo de éxito probado, ayudan a directores ejecutivos, propietarios de empresas y ejecutivos a llevar su empresa al siguiente nivel.” En Argentina están

bastante difundidos, si bien son muy profesionales, su funcionamiento muestra síntomas de agotamiento y los grupos tienen alta rotación.

¿Qué es un grupo de asesoramiento entre iguales? “Los grupos de asesoramiento entre iguales de Vistage constan de 12 a 16 CEO’s o propietarios de empresas. Es como tener un consejo asesor independiente y confidencial para resolver problemas, evaluar ideas e identificar puntos ciegos en tu empresa. Los líderes empresariales locales que integran el grupo son siempre de sectores que no compiten entre sí, y no tienen otro interés que promover la ayuda mutua, para que todos en el grupo tengan éxito. Vistage ofrece diferentes programas para directores ejecutivos, o propietarios de empresas, basados en las necesidades específicas de cada líder.”

7.2 GRUPOS DIRAS

Los grupos Diras son una solución para dueños de pymes que le permite tener un directorio de pares que lo ayudan a gobernar la empresa. En Argentina existe una institución que los agrupa ADIRAS.

Tomando a quien desarrolló el concepto, el prof. Alejandro Carrera (2002) se describe los grupos DIRAS (Directores Asociados)

Consejo de dirección asociado concepto descrito por el prof. Alejandro Carrera del IAE Business School en su tesis doctoral (IESE) y aplicado en la Argentina en instituciones como ADIRAS. El DIRAS es un cuerpo informal conformado por un grupo cerrado de “pares” empresarios en actividades no competidoras. Actúan como directorio de las empresas de los miembros del grupo. Requiere de un moderador profesional para mantener la metodología de trabajo que permite generar valor. Rompe con el conocido síndrome de la “soledad del vértice”: el dueño o gerente general de una PYME muchas veces no tiene un socio o un par intelectual para cambiar opiniones sobre la situación actual o el futuro. Un concepto relacionado es el de los grupos Vistage que se ha visto en el punto anterior (2.4.1).

Para profundizar se puede ver <https://www.adiras.org/>

8. PROPUESTA DE NUESTROS MODELOS ALTERNATIVOS DE CONSEJOS DE ADMINISTRACIÓN

El objetivo de este trabajo es presentar soluciones alternativas planteando algunas variantes en aras de ser más flexibles y poder ofrecer a los directivos otras opciones para resolver los problemas citados (soledad de los N° 1 para la confección de la agenda y toma de decisiones estratégicas). Estas variantes propuestas son los Consejos Consultivos Directivos, Consejos Consultivos de Directores Asociados (CDA) y los Grupos CONASE (consejos de asesores).

A continuación, los presentamos brevemente.

8.1 CONSEJOS CONSULTIVOS DIRECTIVOS (CCD)

Crear un consejo consultivo es una forma sencilla y un principio para formalizar y agregar valor al proceso de toma de decisiones directivas del gobierno de la empresa. Al ser consultivo, este consejo genera una figura adecuada para la PYMES pues no genera una estructura burocrática.

La figura clave es el Consejero Consultivo (externo) cuyo perfil debe ser alguien de experiencia y con formación para aportar valor al Consejo Consultivo, en este sentido el / los consejeros solo asesoran y nada de lo tratado en el Consejo es vinculante.

El Consejo Consultivo de Directores (CCD) es un órgano de consulta y como tal no toma decisiones, solo asesora y por ende todo lo tratado no es vinculante, es decir no tiene obligación de cumplirse. En este sentido el N° 1 dueño mantiene su poder de decisión (siendo esta una de las razones por las cuales en general se mantiene en soledad) de este modo se logra mejora en el proceso de toma de decisiones y no pierde el control el dueño ni los accionistas principales. El Consejo Consultivo de Directores se conforma en cada empresa con el N°1 que generalmente es el dueño, sus reportes directos de mesa chica, que en general son algunos familiares que trabajan en la empresa (cónyuge, hermanos, hijos, etc.) y colaboradores clave. Eventualmente en carácter fijo o de invitado podrán participar otros colaboradores, consejeros consultivos externos, accionistas que no trabajan en la empresa, asesores, otros familiares.

Es recomendable que el CDC esté integrado por externos quienes aportarán experiencia, metodologías y contribuirán a la profesionalización de la empresa. En algunas empresas podría ser que en una primera etapa solo esté el dueño con el consejero consultor externo en función de no tener más personas en la organización en condiciones para ser consejeros. En estos casos se torna fundamental incorporar personas para integrar el consejo, algo que no es sencillo y además como sumaría costos no todas las empresas podrían tenerlo.

8.2 CONSEJO CONSULTIVO DE DIRECTORES ASOCIADOS (CDA)

Los Consejos Consultivos de Directores Asociados (CDA) están integrados por los N°1 correspondientes a distintas empresas que se asocian para compartir experiencias y poder tener un órgano de asesoramiento con todos los beneficios del mismo y prácticamente sin costos económicos en función de que todos funcionan como consejeros asociados y como tal se trata de un órgano de decisiones no vinculantes y todos colaboran con todos.

Estos CDA son organizados y coordinados por una consultora que brinda los servicios a las empresas que lo conforman y su forma de trabajar es muy sencilla. Un aspecto muy importante es el armado de los grupos de empresarios que integran cada grupo. El conocimiento y la confianza de los miembros son temas clave, por la tanto se necesita tiempo para que los directores se conozcan y se

sientan cómodos y en confianza para compartir sus experiencias, y problemas en general.

Estos consejos funcionan mediante reuniones grupales de una vez al mes, luego de las mismas los miembros del consejo siguen en contacto para profundizar o tratar los temas que sean de su interés.

A su vez la consultora tendrá una reunión mensual con cada director para ver los principales temas de preocupación de cada líder.

La puesta en marcha de los CDA

Estos CDA son organizados y coordinados por una consultora que brinda los servicios a las empresas que lo conforman.

En esencia su funcionamiento es sencillo, la clave es el armado del grupo de empresarios que integran cada grupo.

Es necesario tener en cuenta que como el conocimiento y la confianza son aspectos clave, el funcionamiento del grupo como órgano consultivo necesita un tiempo para que los directores se conozcan y se sientan cómodos y en confianza para compartir sus experiencias, preocupaciones, información y problemas en general.

Este primer año cada uno presentara su empresa al resto de los directores con la finalidad de que comiencen a entender en términos generales cada una de las empresas.

Lo ideal es que cada reunión de presentación se realice en la empresa misma para poder observarla en tiempo real.

Si no fuera posible hacer la reunión en la empresa, por lo menos es conveniente que los otros directores la conozcan y luego la reunión se realiza en otro lugar.

Las empresas que participan en cada CDA no podrán ser competidoras y se necesitan de un compromiso de participación, pertenencia y confidencialidad por parte de los empresarios participantes.

El modo de operar de los CDA es en reuniones mensuales en las cuales se tratarán temas similares a los que se tratarían en un consejo de administración. Muchos de los temas son comunes a todas las empresas y Directores participantes y otros temas son propios de alguna/s empresas en especial.

Las empresas participantes se comprometen a permanecer como mínimo un año a partir de la conformación del consejo y dicho compromiso se renovará anualmente. Del mismo modo podrán incorporarse nuevos directores en reemplazo de los directores salientes.

También está previsto que puedan incorporarse nuevas empresas al grupo con el objetivo de mantener un número mínimo de Directores para mantener la dinámica del consejo.

Estos consejos funcionan mediante reuniones grupales de una vez al mes (febrero-diciembre), luego de las mismas los miembros del consejo están en contacto

para seguir los temas tratados o temas que sean de su interés, pues el intercambio de experiencia y contactos es el propósito de estos consejos.

A su vez la Consultora tendrá una reunión mensual con cada Director para ver los principales temas de preocupación de cada líder.

8.3 CONSEJEROS ASESORES (GRUPOS CONASE)

El proyecto está pensado para ser desarrollado dentro de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (FCE-UNLZ). Dependiendo de la FCE existe la Escuela de Dirección y Negocios LOMAS (EDN LOMAS) que potencialmente sería un ámbito ideal para crear y desarrollar un Ciclo de Management y Negocios que sea el punto de partida para el funcionamiento de los Consejo de Asesores (grupos CONASE). La EDN LOMAS con la coordinación de la Consultora invitarán a empresas a participar durante un año de un Ciclo de Management y Negocios con la posibilidad de formar parte de los grupos de asesores. El Ciclo de Management y Negocios consiste en reuniones mensuales en los cuales se tratarán temas de alto interés para los empresarios, directivos y profesionales en general. Luego del tema central, los participantes si lo desean se integran a los grupos CONASE.

La finalidad de estos grupos es crear una comunidad para compartir análisis, experiencias, contactos y ayudarse en el proceso de toma de decisiones para resolver casos y situaciones complejas. Los grupos son rotativos y cada uno de los participantes del ciclo podrá elegir en que grupo participa de acuerdo a su interés y experiencia. Los casos se anunciarán en la reunión anterior para que los interesados puedan elegir y anotarse en cada uno de los grupos. Estos grupos funcionan como asesores del director de cada empresa. Si bien lo grupos de asesores son rotativos, podrían funcionar varios de los asesores por varios meses, incluso podrían dar lugar a un Consejo Consultivo de Directores.

CONCLUSIONES

A través de los años de mi práctica profesional en las organizaciones y como profesional autónomo he “vivido” una muy rica experiencia que fue muy valiosa para mi formación y que me ha dejado grandes aprendizajes. Sólo después de haber transitado ese camino siento que puedo conectar los puntos para poder llegar a las conclusiones que presento en este trabajo. Para aquellos que desean conocer mi trayectoria y experiencia laboral los invito a consultar mi LinkedIn (Vázquez, 2023). Haber pasado por distintas empresas y organizaciones en casi 50 años me ha permitido tener una visión muy amplia de las mismas y del contexto en el cual actúan.

Por otra parte en los últimos 40 años integrando empresas o como consultor he tenido una relación muy cercana a la alta dirección ya sea por haber reportado

a un CEO, por ser integrante de la alta dirección o incluso por haber manejado y gestionar mis propios proyectos actuando como dueño (empresario).

Uno de los temas que más he observado y vivido en carne propia es la soledad de los N° 1 para tomar decisiones clave. Esto lo note en todas, pero particularmente se ve mucho más en la PYMES como consecuencia de no tener un equipo con quien compartir estos temas críticos.

Además, las PYMES en general no pueden contratar gerentes que tengan todas las capacidades necesarias para sostener el crecimiento de la empresa.

Relacionando las conclusiones con el objetivo general del trabajo y al aplicarlos a una situación real, siento que toda la bibliografía analizada más mi experiencia profesional concluyen en que la soledad de los N°1, la falta de conocimientos de gobernanza y la escasez de capacidades directivas son problemas muy importantes que afectan la supervivencia de las empresas en el largo plazo.

El objetivo general del trabajo es lograr una metodología que pueda ser aplicada en PYMES familiares, en este sentido principalmente los Consejos Consultivos Directivos y sus variantes Consejos de Directores Asociados y los Grupos de Asesores presentan metodologías prácticas que ayudan a los N°1 y a la alta dirección de las mismas a mejorar su gestión. Del mismo modo el coaching ejecutivo, el mentoring y la figura del consultor son clave para ayudar a desarrollar el talento de las personas y equipos directivos y a su vez posibilitar de ese modo el crecimiento de las empresas.

En lo que se refiere a constituir órganos de Gobierno reales más allá de los requisitos legales, la propuesta de los consejos consultivos de directores constituye una respuesta práctica para implementar en las PYMES familiares. A través de estas herramientas, modelos y metodologías las empresas tienen la posibilidad de profesionalizarse.

A su vez se cumple el objetivo de diseñar servicios para asistir a los N° 1 y a la alta dirección de las empresas familiares pues los consejos consultivos y las reuniones de coaching ejecutivo y mentoring contribuyen en gran medida a evitar la toma de decisiones en soledad.

Siento que este trabajo aporta una solución a los problemas planteados y es de aplicación concreta en el ámbito de las empresas familiares.

A su vez estas prácticas, en mi opinión son aplicables con algunas adaptaciones a cualquier geografía y ámbito organizacional.

Mis principales desafíos serán seguir progresando día a día y sobre todo generar una metodología de los principales procesos, aunque por las características de los clientes el modelo es muy flexible y personalizado.

Después de realizar el trabajo siento que se ha tratado de dar respuesta a los problemas que se han diagnosticado y se presentan herramientas y servicios que dan respuesta a los problemas que se han detectado.

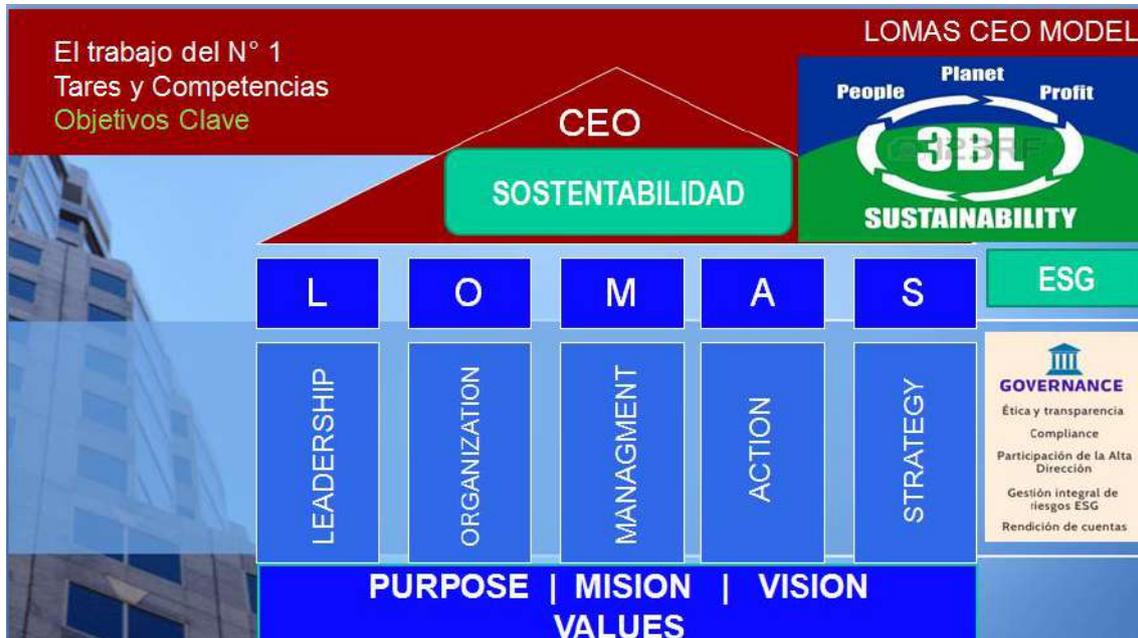
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bermejo, Manuel (2008). *Hacia la empresa familiar líder. Una visión práctica y optimista*. Pearson, Madrid.
- Bermejo, Manuel (2017). *Gobernando la empresa familiar con visión transformadora y liderazgo positivo*. Pearson, Madrid.
- Biconda, L y Fernandez, M (2021), *Estrategias de Coaching Ejecutivo*, Ed. Granica, Buenos Aires, Argentina.
- CAF. (2011). *Lineamientos para un código de buen gobierno corporativo para las PYME y empresas familiares*. Caracas: CAF. Recuperado desde <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/558>
- Carrera, A (2021), *Directorio Asociado, "Una herramienta eficaz para la Pyme"*, Ed. Dunken, Buenos Aires, Argentina.
- Cátedra de Dirección General FCE – UNLZ (2006-2022) *Entrevistas realizadas a Ceos y miembros de la alta dirección*.
- Consultora Vázquez (2011 – 2022). *Experiencias Profesionales con Empresarios, Ceos, miembros de la alta dirección, integrantes de empresas familiares*.
- Dewar, C; Keller, S y Malhotra, V. (2022) *Ceo Excellence: the six mindsets that distinguish the best leaders from the rest*. Mc Kinsey, Simon & Schuster, N. York
- Corona, J. (editor) (2005) *Manual de la Empresa Familiar*, Instituto de la Empresa Familiar, Deusto, Pwc, Barcelona.
- Dodero, S (2019) *El método EFE*, El Ateneo, Buenos Aires.
- Enrione, A. (2014) *Directorio y Gobierno Corporativo: el desafío de agregar valor en forma sostenida*. 2° Ed. ESE Business School. Chile
- Fleitman, J (2012). *Gestiopolis*. Recuperado el 8 de Marzo de 2019. <https://www.gestiopolis.com/8-senales-que-indican-necesidad-de-un-consultor-empresarial/>
- Gallo, M.A. (1997) *¿Por qué un Consejo de Administración?* DGN-536, IESE, Universidad de Navarra, España
- Gallo, M.A y Lacueva, F (1989) "La crisis estructural de las empresas familiares: una observación internacional del fenómeno", en *La empresa familiar*, tomo 3, editado por Vicente Font, IESE, Barcelona.
- González, C.R (2013), *El Quehacer del Director. Reflexiones sobre la Dirección Estratégica de la Organización*, Ipade, Ed. Océano.
- Levy, A.R. y Terreno, M.F. (2018) "El Mito del Liderazgo: Morgue de Almas o Banda de Hermanos. Una visión crítica del liderazgo como capacidad humana extremadamente Difícil de desarrollar a pesar de que digan lo contrario", EDICON, Buenos Aires.

- Llopis, J y Ricart, E. (2012) ¿Qué hacen los buenos Directivos? El reto del siglo XXI, Pearson
- Medina, H. (2021) Empresa de familia. "Guía práctica para transformar ideas en resultados concretos y de éxito" Dunken. Buenos Aires.
- Navarro-Rubio, J.M. y Tapies J. (2012). Génesis del Consejo, Lid Editorial, Madrid.
- Nueno, P (2016), El Consejo 2020. El Futuro de los Consejos de Administración, Ed. Lid.
- Nohria, N (2019) El tiempo de los CEO. "Cómo contralar tu agenda para que ella no te controle a ti". Una conversación con Nitin Nohria, lese Insight.
- Parada, María José; Barredy, Céline y Batac, Julien (2019). "El Consejo de Administración en pymes familiares como espacio de aprendizaje". Harvard Deusto Business Review, (Núm. 286), pág. 56-64
- Pérez López, J.A. (1993) Fundamentos de la dirección de empresas, Rialp, Madrid.
- Perkins, G. (2017) Empresas Familiares: dirigiendo lo nuestro, ed. Temas. Bs. As.
- Quiros, J. M. (2012) Etapas de la Pyme. Diaz de Santos. España.
- Treviño-Rodríguez, R. N. (2010). Empresas familiares. Visión Latinoamericana. Estructura, gestión, crecimiento y continuidad. Pearson, México.
- Urzua Vega, David. (2011).¿Qué es la consultoría? Jueves, 17 de Marzo del 2016, de Administración y consultoría Sitio web. <https://administracionyconsultoria.blogspot.com/2011/02/que-es-la-consultoria.html>
- Valderrama, Beatriz (2009). Desarrollo de competencias de mentoring y coaching. Pearson, Madrid.
- Ward, J (1992). Recruiting the board for you, Family Business Publishing co, Filadelfia.
- Watkins, M (2018). Los primeros 90 días: Estrategias para ponerse al día con mayor rapidez e inteligencia, Ed. Reverte Management.
- Watkins, M (2020). Gestiona con éxito un cambio profesional: El compañero esencial de Los primeros 90 días. Ed. Reverte Management
- Vázquez, U.G (2023) Gabriel Vázquez García. LinkedIn. <https://www.linkedin.com/in/gabriel-v%C3%A1zquez-b011472/?originalSubdomain=ar>
- Vistage España (2023) Recuperado de <https://vistage.es/> abril 2023.

ANEXOS

ANEXO 1. MODELO LOMAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL



Fuente: Cátedra de Dirección General | FCE | UNLZ | Argentina

Se presenta muy brevemente el Modelo LOMAS de la Dirección General desarrollado en la Cátedra de Dirección General de la FCE | UNLZ.

Este modelo intenta resumir las competencias que deben tener los N° 1 (CEO's) de las organizaciones para "Hacer lo que hay que hacer" y lograr los objetivos de la organización. Solo se presenta para mostrar las competencias de la tarea del Directivo dado que fue utilizado en las entrevistas en profundidad realizadas.

Para entender en forma simple el modelo, el mismo parte del objetivo de lograr la sustentabilidad / sostenibilidad de la organización en el largo plazo.

Paralelamente debe satisfacer a distintos grupos de interés y lograr cumplir con la tripe cuenta de resultados (Económico, Ambiental, Social). Por sus siglas en inglés son llamadas las 3P de la sostenibilidad: Profit, People y Planet.

El modelo considera que el sustento deben ser el Propósito y los valores de la organización. A partir del propósito (la razón de ser), surge la misión (que hay que hacer para cumplir con el propósito) y tener como horizonte el logro de la visión de la organización.

Los pilares del modelo son: Liderazgo, Organización, Management, Acción y Estrategia. El nombre del modelo es un acrónimo derivado de los pilares en inglés, pues el modelo conceptual se lo pensó en ese idioma para darle difusión global con el nombre de la Universidad (LOMAS).

El modelo considera que el CEO debe ser un líder que conozca en profundidad la organización, que posea una gran capacidad de management para poner en acción la estrategia de la organización.

ANEXO 2. CUESTIONARIO BASE PARA LAS ENTREVISTAS A MIEMBROS DE LA ALTA DIRECCIÓN

Este cuestionario fue usado como guía en distintas entrevistas en profundidad que han sido desarrolladas por la Cátedra y sus alumnos desde el año 2007 a la fecha.

A los efectos de las conclusiones hemos seleccionado las entrevistas a N°1 de PYMES sobre las cuales hemos desarrollado en forma cualitativa las conclusiones de los principales problemas que enfrentan los directivos en la Pymes Familiares y a su vez las brechas que se han observado con respecto a las capacidades y competencias que debieran poseer de acuerdo al Modelo LOMAS de la Dirección General

Cuestionario base para la entrevista en Profundidad

Datos del Entrevistado:

Nombre y Apellido | Empresa / Organización | Puesto del entrevistado | Carrera en la empresa / Organización

Antigüedad en el puesto | Formación profesional universitaria | Experiencia laboral

Cantidad de años de experiencia en la ALTA DIRECCIÓN.

Guía de Preguntas

Preguntas Generales: adecuarlas según se trate de un Directivo Dueño o Directivo Profesional (Management externo)

Parte 1: Preguntas generales

1. Cantidad de años de experiencia en la ALTA DIRECCIÓN.
2. ¿Como es su Agenda en un día tipo?
3. ¿Qué aspectos le gustan de su trabajo?
4. ¿Cuáles le molestan?
5. ¿Cómo confecciona su Agenda Estratégica?

6. ¿Cuáles son los principales problemas que debe resolver?
7. ¿Cuáles son las principales dificultades que enfrenta para resolverlos?
8. ¿Cuáles son las decisiones más difíciles que debió adoptar?
9. ¿De cuantas personas está compuesto su equipo?
10. ¿A quién reporta directamente?
11. ¿Tiene un Consejo de Administración (Directorio) que funcione activamente?
12. ¿Cómo toma las decisiones estratégicas de la empresa?
13. ¿Tiene algún mentor, coach, consejero, asesores o empresa de consultoría de consulta frecuente?
14. ¿Tiene un plan de Sucesión de su puesto?
15. ¿De qué manera elige a sus colaboradores?
16. ¿Qué cualidades busca al seleccionar a una persona para que trabaje en su Equipo?
17. ¿Cómo ve el Management en la actualidad?
18. ¿Cómo vislumbra el futuro del Management?
19. ¿Qué le recomendaría a alguien que quiere desarrollar su carrera en Management?
20. ¿Qué cosas no le dio su formación para desempeñarse en el área de Management?
21. ¿Cómo Investiga los mercados?
22. ¿Cómo Analiza a los consumidores y Tendencias?
23. ¿Ha fundado alguna empresa? ¿Cómo fue la experiencia?
24. ¿Ha lanzado algún producto al mercado? ¿Cómo fue la experiencia?
25. ¿Le ha tocado crear una Marca? ¿Cómo fue la experiencia?
26. ¿Cree que tiene las capacidades para que la empresa siga creciendo?
27. ¿De qué manera se capacita?
28. ¿Cómo Administra su tiempo?
29. ¿Están en Equilibrio su Agenda Personal, Familiar y Laboral?
30. ¿Cómo es la relación con los Accionistas / Directorio (Consejo de Administración)?

Parte 2: Modelo LOMAS de la Dirección General

Preguntas orientadas al Modelo LOMAS:

LIDERAZGO.3

1. ¿Se considera líder?
2. ¿Cómo lidera?
3. ¿Quién lo inspiró?
4. ¿Qué estilo de liderazgo aplica?
5. ¿Qué es el liderazgo para usted?

ORGANIZACIÓN.

1. ¿Cómo hace para conocer su organización?
2. ¿Cómo hace para que el conocimiento organizacional permanezca actualizado?
3. ¿Cómo hace para poder mantener viva la cultura de la organización?
4. ¿Tiene planes de sucesión para los puestos clave?
5. ¿Tiene o piensa en su sucesor para garantizar la continuidad de la Organización en el largo plazo?

MANAGEMENT.

1. ¿Qué es para usted el Management?
2. ¿Cómo se formó?
3. ¿Cuáles son sus habilidades Directivas más importantes?
4. ¿Cuáles de las técnicas de Management son más útiles?
5. ¿Qué debería mejorar?

ACCIÓN.

1. ¿Cómo pasa de la estrategia a la acción?
2. ¿Qué dificultades tuvo o tiene para aplicar la estrategia?
3. ¿Cómo incorpora los cambios para implementar la estrategia?
4. ¿Utiliza estrategias emergentes?
5. ¿De qué modo monitorea la puesta en acción?

ESTRATEGIA.

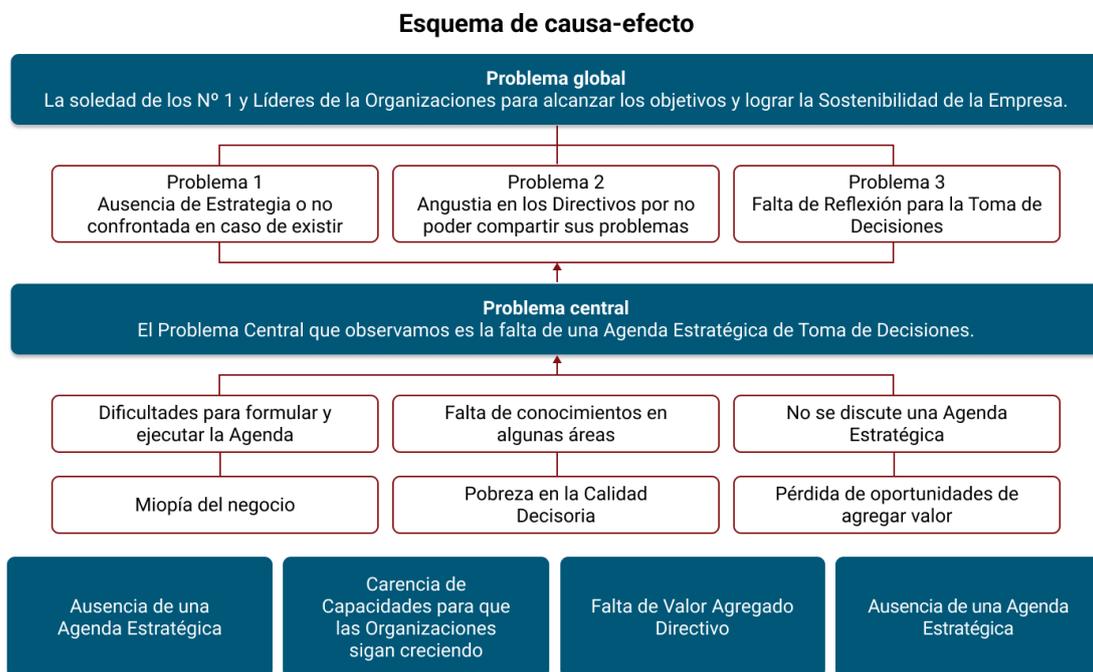
1. ¿Se considera estratega?
2. ¿Considera a la estrategia valiosa para la organización?
3. ¿Cómo diseña la estrategia?
4. ¿Integra al proceso a sus colaboradores directos?
5. ¿Lo apoya el Directorio (Consejo de Administración), Consejo Consultivo o Asesores en la Formulación de la Estrategia y Revisión?

Parte 3:

Que preguntas no le hicimos que le considera importante o le gustaría que le hiciera.

Diálogo de cierre de la experiencia (entrevista).

ANEXO 3. PROBLEMA A RESOLVER | ÁRBOL DE PROBLEMAS



ANEXO 4. REUNIÓN CONSEJO CONSULTIVO DE DIRECTORES ASOCIADOS

Agenda tipo (reunión día completo)

8.00 - Café de Recepción

8.30 - Agenda de la Jornada | Introducción general

9.00 - Como estoy en lo personal y laboral

9.45 - Análisis de coyuntura

10.45- Café

11.15 - Caso de Debate | Presentación (Director de la Consultora)

Ejemplo de tema a debatir: Los Desafíos de la Agenda Directiva. La Toma de Decisiones. Caso de Aplicación: los próximos 15 meses y después...

12.00 - Opiniones del Consejo Consultivo

12.30 - Conclusiones Generales, Aprendizajes y resumen del caso.

13.00 - Almuerzo (actividad social optativa)

15.00 - Caso de Empresa 1

16.00 Opiniones del Consejo Consultivo

17.00 hs Café

17.30 hs Caso de Empresa 2

18.30 HS Opiniones del Consejo Consultivo

19.30 hs Conclusiones Generales, Aprendizajes y resumen de los Caso.

20.30 hs Cierre de la Reunión

21.00 – Cena (actividad Social optativa)

ANEXO 5. CICLO DE MANAGEMENT Y NEGOCIOS

REUNIÓN CONSEJO DE ASESORES

GRUPOS CONASE

Agenda

Agenda tipo (reunión 4 hrs) por la tarde

16.00 - Café de Recepción

16.15 - Agenda de la Jornada | Introducción general

16.30 - Tema del Ciclo de Management y Negocios

18.00 hs Café

18.30 hs Trabajos en Grupos CONASE

19.30 HS Opiniones de los Consejeros Asesores

20.00 hs Conclusiones Generales, Aprendizajes y resumen del los Casos.

20.30 hs Casos de la Próxima reunión. Cierre de la Reunión

21.00 – Cena (actividad Social optativa)

LA CALIDAD INSTITUCIONAL EN ARGENTINA Y EN LATINOAMÉRICA

MARCOS OCHOA

Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. mochoa@economicas.unlz.edu.ar

MAXIMILIANO ALBORNOZ

Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. malbornoz@economicas.unlz.edu.ar

LA CALIDAD INSTITUCIONAL EN ARGENTINA Y EN LATINOAMÉRICA

La preocupación por las buenas instituciones es un aspecto que ha llamado a la atención de las ciencias sociales en general y de la economía en particular. Hay consenso dentro de los economistas en señalar que la calidad de las instituciones incide en el crecimiento y desarrollo económico.

En pocas palabras, las instituciones son las reglas, normas, acuerdos y restricciones que regulan el intercambio humano. Algunas son formales como las leyes y las constituciones y otras son informales, como la buena fe y el respeto a la autoridad y a la familia. Existe evidencia¹ que buenas instituciones disminuyen las tasas de descuento para los proyectos de inversión del sector privado y mejora la valuación social de las inversiones del sector público, aumentando la productividad total de la economía que es la fuente principal del crecimiento de largo plazo de los países.

La situación actual se plantea como un momento muy desafiante para las instituciones de la República porque tenemos un gobierno que enfrenta una pesada herencia macroeconómica, que tiene que llevar adelante reformas estructurales importantes en un contexto de fuertes restricciones: i) políticas (bajo nivel de representatividad en el poder legislativo), ii) sociales (elevado nivel de pobreza e indigencia) y iii) económicas (con bajos grados de libertad para hacer política económica).

En octubre de 2021 realizamos un estudio donde desarrollamos indicadores propios de calidad institucional a partir de la base de datos disponible del World Bank y de Transparency International. Al primer indicador propio lo llamamos ICIB² (Índice de Calidad Institucional Banco) sobre una base total de 179 países. Al segundo indicador se lo denominó ICIT³ (Índice de Calidad Institucional Transparencia) y en este caso la base se compone de 129 países.

En términos generales, dividimos la calidad de las instituciones de los países de la siguiente manera. Si el valor se ubica entre 0 y 30, la calidad es mala; entre 30 y 50, la clasificación es baja; entre 50 y 70, la categoría es buena; finalmente si se ubica entre 70 y 100, la calidad institucional es alta.

El trabajo elaborado para el CECE en 2021 se resume en cuatro grandes conclusiones. Primero, Latinoamérica (Latam) tiene baja calidad institucional y la ha

1 Véase Ochoa y Albornoz (2022), publicado en la página web de la Fundación de Estudios para el Cambio Estructural (CECE). <https://fcece.org.ar/calidad-institucional-y-desempeno-economico-en-el-largo-plazo/>

2 El ICIB fue construido en base a datos del Worldwide Governance Indicators del Banco Mundial. De las 6 subcategorías que emplea, se utilizan sólo 4 (control de la corrupción, calidad regulatoria, vigencia del derecho y voz y rendición de cuentas) para una muestra de 179 países. Estos se ordenan del país con mejor calidad (puesto 1) al país con peor calidad institucional (puesto 179) y luego se normalizan con valores entre 1 a 100. Finalmente, se realiza un promedio simple para las 4 subcategorías para construir el índice promedio agregado.

3 El ICIT en base a los datos de Transparencia Internacional con la misma metodología que el anterior. La muestra corresponde a 129 países y se los ordena del mejor al peor, normalizando en base 100.

sostenido a lo largo del tiempo. A fines de los noventa (cuando comienzan las organizaciones a producir series de datos) los indicadores señalaban una baja calidad institucional. Dos décadas después, la situación no sólo no ha mejorado, sino que se ha deteriorado aún más. Segundo, en el caso de Argentina, entre 2002 y 2015, la calidad institucional ha estado muy por debajo de la registrada en Latinoamérica. No obstante, se destaca el periodo 2016-2018, donde la calidad institucional se ubicó por encima de Latinoamérica, algo que sólo había sucedido a fines de la década del noventa. Tercero, se confirma la relación positiva entre buenas o altas instituciones y el crecimiento del PIB per cápita⁴. Lo inverso es válido para países con malas o bajas instituciones. Cuarto, el deterioro y la mejora institucional no tendría un impacto inmediato, sino que se reflejaría en el PIB per cápita en el mediano y largo plazo.

A continuación, se presentan los gráficos con el análisis de la calidad institucional luego de haber actualizado los datos que en su momento estaban hasta el 2020 y ahora contamos hasta al 2022 en el caso del World Bank y hasta el 2023 para Transparency International y podemos observar lo siguiente.



Gráfico 1. Índice de calidad institucional (ICIB) en Latam y Argentina I. **Fuente:** UN-LZ-Económicas en base al Banco Mundial.

Del Gráfico 1 se destaca lo siguiente. Primero, una tendencia decreciente de la calidad institucional en Latam. Segundo, para el caso de Argentina, a fines de los noventa y hasta la crisis de 2001, las instituciones en Argentina eran mejores que en Latam, algo que también sucede a partir de 2016. Tercero, Argentina deterioro fuertemente su calidad institucional entre 2002 y 2015 ubicándose por debajo de Latam. Cuarto, en 2018 se alcanzó un nivel de buena calidad institucional, volviendo a niveles registrados entre 1998 y 2001. Quinto, desde la pandemia, las instituciones de Argentina se deterioraron fuertemente debido a las restricciones y al confinamiento, llegando en 2022 a los valores cercanos a los que tiene Lati-

⁴ Coeficiente de Correlación de Pearson 0,70 y el Coeficiente de Correlación de Spearman 0,75.

noamérica. Sexto, desde el 2002 hasta 2022 (21 años) Argentina se encontró por encima de Latam en sólo 7 años.

Por otro lado, ordenando la calidad institucional para Latam de mayor a menor (en base al promedio simple del periodo 1996-2022), se observa en el Gráfico 2 que Argentina se ubica cerca de la mediana. Los países con mejor calidad institucional son Chile, Uruguay y Costa Rica, con valores por encima de 70 (es decir, alta calidad). Países con buena calidad institucional, Panamá y Brasil (por debajo de 70 pero encima de 50). Por otro lado, la mayoría de los países se ubican en posiciones con baja calidad institucional (menos de 50 pero por encima de 30). Finalmente, los países con mala calidad institucional son Cuba y Venezuela (por debajo de 30).

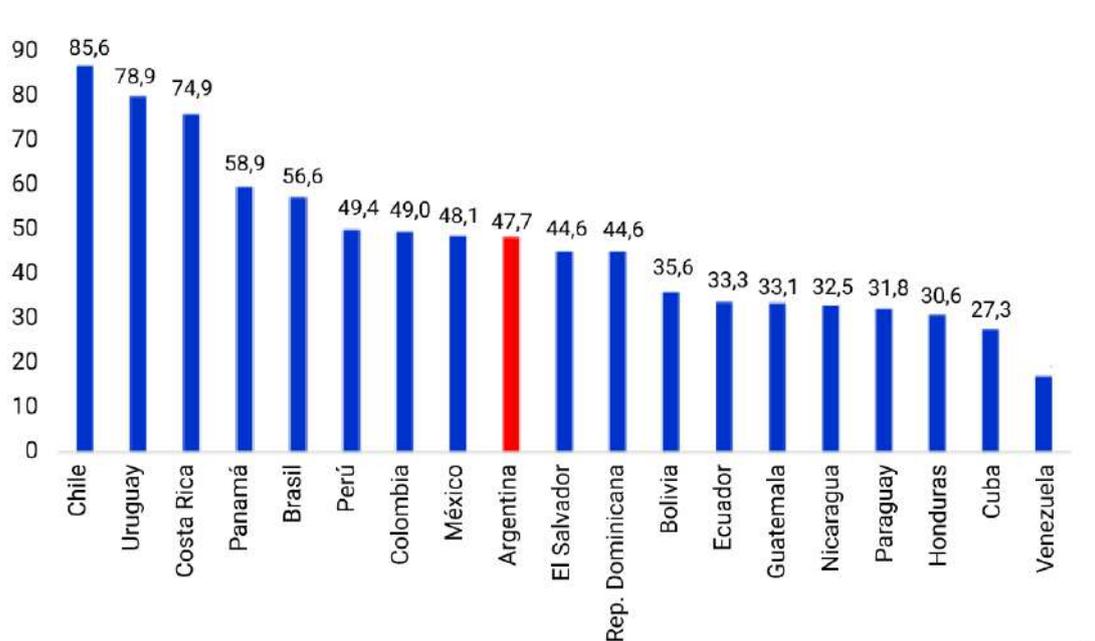


Gráfico 2. Índice de calidad institucional (ICIB) en Latam y Argentina II. **Fuente:** UN-LZ-Económicas en base al Banco Mundial.

Analizando el segundo índice propio de calidad institucional, el ICIT (Véase Gráfico 3), que tiene un periodo más corto, se observa la misma tendencia que en el índice anterior: el deterioro paulatino y constante de la calidad institucional en Latam. Con respecto a la Argentina, los resultados son similares: el índice se ubica por debajo de Latam entre 2003 y 2015, mientras que mejora significativamente entre 2016 y 2019, para volver a caer a partir de 2020. Se observa también una tendencia a la convergencia con la región y un deterioro de las instituciones durante la pandemia al igual que el índice anterior. Desde el año 2003 hasta 2023 (21 años) Argentina se encontró por encima de Latam en sólo 7 años.

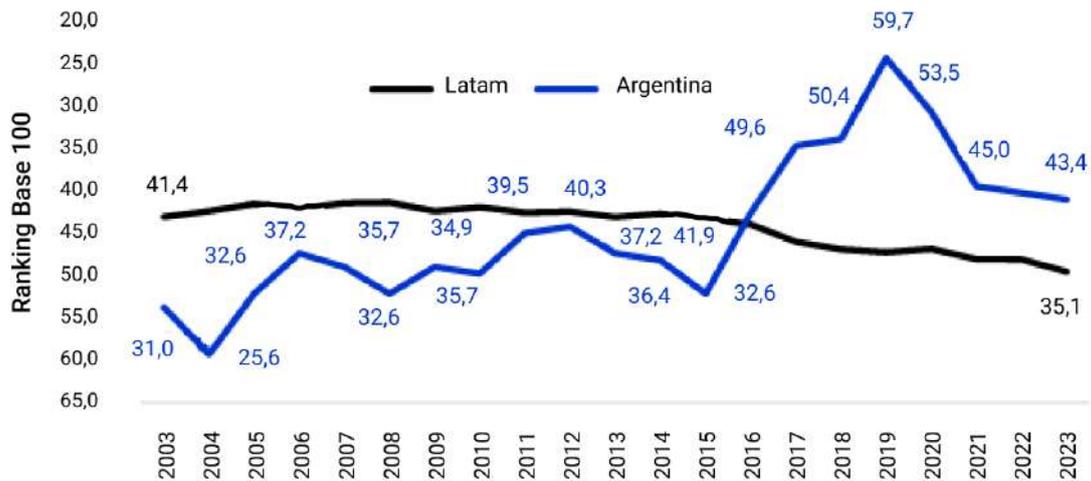


Gráfico 3. Índice de calidad institucional (ICIT) en Latam y Argentina I. **Fuente:** UN-LZ-Económicas en base al Banco Mundial.

Por otro lado, en el Gráfico 4 se ordena para el índice ICIT los países de Latam (similar análisis del Gráfico 2). Se observa que nuevamente Argentina se ubica en la mediana, con un índice de calidad de nivel bajo. Solo Chile, Uruguay y Costa Rica tienen valores de nivel alto (por encima o igual a 70). En cambio, son muchos los países con mala calidad institucional, destacándose Nicaragua, Paraguay y Venezuela.

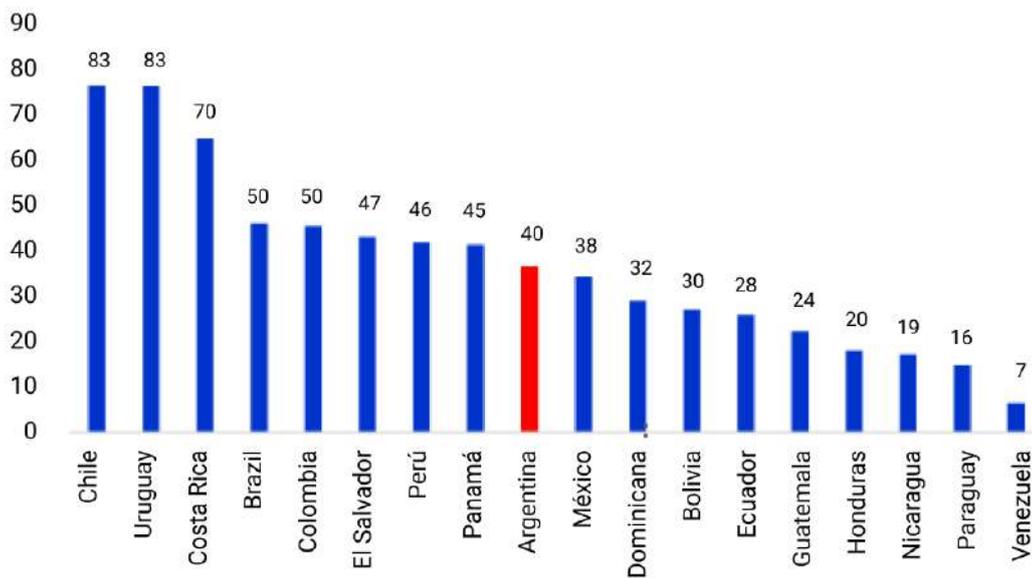


Gráfico 4. Índice de calidad institucional (ICIT) en Latam y Argentina II. **Fuente:** UN-LZ-Económicas en base al Banco Mundial.

Si comparamos el desempeño de la calidad institucional de Argentina antes y después de la pandemia, pero ahora a nivel internacional, según el ICIB, Argentina pasó de un índice de 52 a 45 (es decir, pasó de calidad buena a baja) registrando la cuarta mayor caída sobre una base de 179 países. Por otro lado, según el ICIT, Argentina pasó de un índice de 59 a 43 registrando la tercera mayor caída en la calidad institucional sobre una base de 129 países.

En el caso particular de Argentina las consecuencias de las malas instituciones son evidentes. El país se ha descapitalizado tanto a nivel del sector privado como público, más de la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza, existe una elevada deserción escolar en el nivel medio, y de los que egresan, en un amplio porcentaje, no tienen los conocimientos básicos en matemáticas y no comprenden lo que leen ni saben escribir correctamente. Finalmente, menos de la mitad de los que superan del secundario ingresan a la Universidad.

Salir de la actual situación económica y social, como lo demuestra la evidencia empírica, no es tarea de un solo poder del Estado y mucho menos de una persona en particular. En realidad, depende de recuperar los valores democráticos y republicanos establecidos en la Constitución, para que estos además se transformen en el vehículo para alcanzar consensos políticos básicos que nos permitan salir de la decadencia actual.

LA ATRIBUCIÓN DE INGRESOS Y GASTOS EN EL CONVENIO MULTILATERAL EN EL SIGLO XXI

**LA TRADICIONAL PROBLEMÁTICA
POTENCIADA POR EL ACTUAL
ESCENARIO TECNOLÓGICO**

JORGE HERNÁN AROSTEGUY

Asesor de Empresas. Contador Tributarista. Docente de la Maestría en Tributación FCE-UNLZ. jharosteguy@gmail.com

LA ATRIBUCIÓN DE INGRESOS Y GASTOS EN EL CONVENIO MULTILATERAL EN EL SIGLO XXI. LA TRADICIONAL PROBLEMÁTICA POTENCIADA POR EL ACTUAL ESCENARIO TECNOLÓGICO

RESUMEN

El Convenio Multilateral, siempre complejo en cuanto a su interpretación y aplicación, enfrenta el desafío de aplicarse en la actualidad, ya próximo a cumplir 50 años, a situaciones que eran inimaginables en el momento en que el mismo fue redactado, con lo cual en el devenir del tiempo nos encontramos con creciente conflictividad entre fiscos y contribuyentes, siendo las resoluciones de caso concreto de Comisión Arbitral y Comisión Plenaria antecedentes a tener en cuenta respecto a las posturas en boga de los organismos de aplicación, junto a las Resoluciones Generales de aplicación obligatoria tanto para las jurisdicciones, como para los contribuyentes.

INTRODUCCIÓN

El texto del Convenio Multilateral, camino a cumplir cinco décadas de vigencia, mantiene inalterados los extremos básicos bajo los cuales fue concebido en la segunda mitad de la década del setenta, época en la cual las actividades económicas se desarrollaban de modos muy distintos a los que en la actualidad se observan, en un contexto de desarrollo tecnológico y de comunicaciones absolutamente distinto al actual, que propiciaba un marco para los negocios difícil de comparar con el actual.

Ahora bien, de ese contraste que observamos entre un cambio radical en lo que tiene que ver con las modalidades y paradigmas en el desarrollo de actividades¹ y un texto del Convenio Multilateral pétreo, que mantiene los mismos principios esenciales de sus orígenes, surge una situación de tensión, producto de tener que manejarse en el contexto actual con pautas que resulta difícil aplicar. Y esa situación de tensión a la que refiero se materializa en entuertos entre contribuyentes y fiscos, en ocasiones en las que interpretan de distinto modo las pautas del Convenio Multilateral, en ocasiones respecto situaciones que desde antiguo se vienen dando y en otras respecto a situaciones lisa y llanamente inimaginables en 1977.

Y es allí donde nos encontramos con las relevantes funciones vinculadas a esta problemática que cumplen los Organismos de Aplicación del Convenio Multilateral, tanto en lo que tiene que ver con interpretar el texto del Convenio Multilateral, según lo establecido en el artículo 24 inciso a, como en resolver cuestiones

¹ Siendo que actividad es palabra clave en todos estos asuntos, por ser el ejercicio de actividad elemento esencial del hecho imponible del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, tributo respecto al cual se enfoca el Convenio Multilateral, sin perjuicio de su aplicación también a nivel municipal, de acuerdo a lo establecido por su artículo 35.

sometidas a su consideración que se originen con motivo de la aplicación del Convenio en los casos concretos, de acuerdo al inciso b del citado artículo, en ambos casos funciones que corresponden a la Comisión Arbitral, las que pueden ser objeto de apelación para que sean dirimidas por la Comisión Plenaria, de acuerdo a lo establecido por los artículos 25 y 17 inciso e.

Y en esa conjunción de Resoluciones Generales interpretativas y Resoluciones de Caso Concreto encontramos cuestiones fundamentales del Convenio Multilateral que han sido considerado de un modo distinto a lo que tradicionalmente veníamos observando, junto a otras que son realmente novedosas, por ocuparse de realidades inexistentes e incluso inimaginables en décadas pasadas.

En la presente colaboración se abordará el análisis de diversas cuestiones vinculadas a sustento territorial, atribución de ingresos y gastos a los efectos de determinar los coeficientes, con lo cual podrá el lector ya vislumbrar la relevancia de los temas que tenemos entre manos, todos ellos cimientos del régimen general del Convenio Multilateral².

Sin más, iniciamos ya el viaje.

I. EL CONVENIO MULTILATERAL Y SUS CARACTERÍSTICAS, COMO ORIGEN DE LA PROBLEMÁTICA

Cuando refiero al texto del Convenio Multilateral utilizo habitualmente tres calificativos que, en mi opinión, ponen de relieve rasgos muy marcados del mismo:

- En primer lugar, digo que es *breve*, calificativo que no tiene una connotación positiva en este caso, pues si bien es cierto que, con justa causa, solemos criticar lo extensas y profusas que suelen ser habitualmente las normas tributarias, cuando observamos una situación que se encuentra en las antípodas como ésta también merece un comentario crítico, por otros motivos. En efecto, el texto del Convenio Multilateral dedica solo 6 artículos a todo lo referido al Régimen General del Convenio Multilateral³, con lo cual quedan muchos aspectos sin la debida profundidad en el tratamiento y encuadre, lo cual genera la posibilidad de interpretaciones diversas y contrapuestas entre los Contribuyentes y los distintos Fiscos.
- En segundo término, digo que es *vetusto*, pues, como he esbozado en la Introducción, proviene de una época en la cual el desarrollo de las actividades económicas y la vida en general eran absolutamente distintas, incomparables, respecto a las que actualmente se dan.
- Finalmente, agrego que está *vigente*, con lo cual mas allá de lo vetusto del mismo, es obligatoria su aplicación. Y ponemos mucho énfasis en desta-

² Comisión Arbitral y Plenaria también han tenido profusa producción de resoluciones referidas a los distintos regímenes especiales, previstos en los artículos 6 a 13 del texto del Convenio Multilateral, cuestiones que exceden el marco del presente trabajo y que, sin dudas, podrá ser objeto de una futura colaboración de mi autoría para esta misma obra

³ Considerando los artículos 1 a 5 y además el 14, que refiere a inicio y cese de actividades.

car la vigencia del texto del Convenio Multilateral, más allá de las características precedentemente señaladas. Si la pregunta fuera respecto a la conveniencia de una reforma profunda de su texto o, incluso, respecto a su íntegra sustitución por un texto enteramente nuevo, sin dudas daría una respuesta positiva al planteo. Dicha reforma o sustitución exigen por la propia naturaleza del Convenio Multilateral, el acuerdo y aprobación de las 24 jurisdicciones, siendo que, lamentablemente, el arribar a acuerdos no viene siendo algo habitual en la vida política argentina de las últimas décadas, con lo cual es imperativo respetar el texto vigente.

II. ACERCA DE LA DIFICULTAD PARA LOGRAR ACUERDOS, CUMPLIR NORMAS Y ATENDER A LA PROPIA NATURALEZA DE LAS COSAS

En este momento, para tomar dimensión de lo alejada que está la realidad argentina al hecho de lograr acuerdos, es importante recordar que hace casi tres décadas se está incumpliendo nada menos que una manda constitucional: nos referimos a la Disposición Transitoria Sexta, que forma parte del texto de nuestra Constitución Nacional, según su texto proveniente de la última reforma constitucional, que tuvo lugar en 1994. Al respecto, corresponde citar el artículo 75 de nuestra Carta Magna el cual, en el marco de establecer las atribuciones que corresponden al Congreso, en su inciso 2 reza textualmente:

“Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición”.

Respecto al citado inciso 2 del artículo 75 encontramos la Disposición Transitoria Sexta, dedicado al mismo, la que dice lo siguiente:

“Sexta. Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inc. 2 del Artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación.

La presente cláusula no afecta los reclamos administrativos o judiciales en trámite originados por diferencias por distribución de competencias, servicios, funciones o recursos entre la Nación y las provincias”.

(Corresponde al Artículo 75 inc. 2).

Nótese que los pasajes constitucionales citados ponen de manifiesto, como ya expresara precedentemente, el incumplimiento cercano ya a cumplir tres décadas en cuanto a la sanción de una nueva ley de Coparticipación Federal de Impuestos y, por otro lado, la relación entre funciones y recursos, aspecto muy relevante pues dable observar que cuando dicha relación no es respetada, es decir, cuando las jurisdicciones se encuentran con funciones a cumplir sin la debida relación con los recursos a tales fines, suele desembocar la situación en posturas o interpretaciones sesgadas por parte de las jurisdicciones, tendientes a incrementar su caudal de recaudación de un modo espurio. En este orden de ideas, la situación descrita implica sin dudas una fuente adicional de dificultades y presiones, en torno a un Convenio Multilateral que, como venimos esbozando y continuaremos desarrollando en los pasajes siguientes, presenta intrínsecamente sus propios problemas surgidos enteramente de su texto y concepción original de otra época.

III. EL SUSTENTO TERRITORIAL Y SU PAPEL CENTRAL EN EL CONVENIO MULTILATERAL

En el texto del Convenio Multilateral vigente los gastos cuentan con un espacio de gran relevancia, atento a que cumplen dos roles muy importantes:

- Por un lado, como veremos en el apartado siguiente, participan, en pie de igualdad con los ingresos, para la conformación de los coeficientes unificados, vía el coeficiente de gastos;

- Por otro lado, cumple un rol aun mas importante, primario y exclusivo: brindar sustento territorial a las distintas jurisdicciones, entendiendo al sustento territorial como la condición sine qua non para que una jurisdicción pueda participar en la distribución de ingresos totales país de un contribuyente, pues el Convenio Multilateral asigna a la realización de gastos vinculadas a la actividad en una jurisdicción como la condición para encontrarse incluida la misma en sus reglas. Esto lo advertimos al leer el último párrafo del artículo 1° del Convenio Multilateral que textualmente establece que “Cuando se hayan realizado gastos de cualquier naturaleza, aunque no sean computables a los efectos del artículo 3, pero vinculados con las actividades que efectúe el contribuyente en más de una jurisdicción, tales actividades estarán comprendidas en las disposiciones de este Convenio...”, para luego agregar que ello es así “...cualquiera sea el medio utilizado para formalizar la operación que origina el ingreso (correspondencia, telégrafo, teletipo, teléfono, etcétera)”, en alusión a lo que en doctrina usualmente referimos como operaciones entre ausentes.

Volveremos mas adelante en el presente trabajo a referirnos a sustento territorial, siempre reafirmando lo que aquí venimos diciendo: el texto vigente del Convenio Multilateral establece que el sustento territorial está dado por la realización de gastos vinculados a la actividad en una jurisdicción.

IV. LAS PAUTAS PARA ATRIBUIR INGRESOS Y GASTOS QUE SURGEN DEL TEXTO DEL CONVENIO MULTILATERAL

Ahora bien, una vez que tenemos establecido que el sustento territorial está dado en forma exclusiva por los gastos, corresponde avanzar al siguiente punto, que es abocarnos a la distribución de ingresos obtenidos por el contribuyente, en todo el país, producto del desarrollo de actividades incluidas en el Régimen General del Convenio Multilateral, entre todas las jurisdicciones en las que se han desarrollado actividades y se cuenta con el debido sustento territorial.

Así, pues, recurriendo al texto del Convenio Multilateral apreciamos que el artículo 2 textualmente dice lo siguiente:

“...Salvo lo previsto para casos especiales, los ingresos brutos totales del contribuyente, originados por las actividades objeto del presente Convenio, se distribuirán entre todas las jurisdicciones en la siguiente forma:

a) El cincuenta por ciento (50%) en proporción a los gastos efectivamente soportados en cada jurisdicción.

b) El cincuenta por ciento (50%) restante en proporción a los ingresos brutos provenientes de cada jurisdicción, en los casos de operaciones realizadas por intermedio de sucursales, agencia u otros establecimientos permanentes similares, corredores, comisionistas, mandatarios, viajantes o consignatarios, etcétera, con o sin relación de dependencia. A los efectos del presente inciso, los ingresos provenientes de las operaciones a que hace referencia el último

párrafo del artículo 1, deberán ser atribuidos a la jurisdicción correspondiente al domicilio del adquirente de los bienes, obras o servicios”.

Respecto a los *ingresos*, nótese la expresión “provenientes” a los efectos de su atribución a cada jurisdicción, con lo cual el desafío es preguntarnos qué se entiende por dicho término, es decir como definimos que un ingreso proviene de una jurisdicción. En apartado posterior de este trabajo abordaremos dicha cuestión, anticipando que a lo largo del tiempo resultaron aplicables distintos criterios respecto a este asunto.

Y respecto a los gastos, el inciso a se limita a señalar que se atribuirán a cada jurisdicción los gastos “soportados” por la jurisdicción, lo cual nos lleva a echar mano al artículo 4, que establece que “ Se entenderá que un gasto es efectivamente soportado en una jurisdicción, cuando tenga una relación directa con la actividad que en la misma se desarrolle (por ejemplo: de dirección, de administración, de fabricación, etcétera), aun cuando la erogación que él representa se efectúe en otra. Así, los sueldos, jornales y otras remuneraciones se consideran soportados en la jurisdicción en que se prestan los servicios a que dichos gastos se refieren.”.

Así, pues, el concepto clave respecto a la atribución de gastos es teniendo en cuenta la jurisdicción que los soporta, extremo que, como veremos mas adelante, también ha dado lugar a posturas llamativas por parte de los fiscos, avaladas por los Organismos de Aplicación.

V. SUMANDO CONTROVERSIAS. ACERCA DE LA ATRIBUCIÓN DE GASTOS BANCARIOS

Podemos decir que un aspecto tradicionalmente pacífico era el referido a la atribución de los gastos bancarios a la jurisdicción que soporta los mismos, siguiendo la inteligencia de que los mismos son soportados por la jurisdicción en la cual se encuentra radicada la fuente. Pues bien, esta postura, que años atrás considerábamos obvia, fue objeto de un cambio de paradigma a partir de una serie de pronunciamientos de la Comisión Arbitral que, en el marco de Resoluciones de Caso Concreto, entendió algo distinto y, hasta ese momento, inimaginable: que los gastos bancarios eran soportados por la jurisdicción de la cual provenía el depósito o la transferencia. Y lo más significativo de esto no tiene que ver con el peso específico en el coeficiente de gastos, pues los gastos bancarios suelen no encontrarse entre los más relevantes, sino por el hecho de que puede actuar como dador de sustento territorial que, hasta ese momento no lo tenía.

Los pronunciamientos de la Comisión Arbitral referidos a la atribución de gastos bancarios vienen desde hace más de 10 años, entre algunos de los casos más significativos de aquellos años son los siguientes:

- “Carne Hereford SA c/Provincia de Misiones”, resolución (CA) 18/2012 y resolución (CPI.) 5/2013.

- “Syphon SA c/Provincia de Misiones”, resolución (CA) 38/2012 y resolución (CPI.) 20/2013.
- “Bozzi Gustavo Leonardo c/Provincia de Misiones”, resolución (CA) 19/2013.

Como bien puede apreciar el lector, en todos los casos el fisco involucrado en la contienda es el de la Provincia de Misiones; asimismo, al analizar los mismos, encontramos que los contribuyentes involucrados en todos los casos presentaban respecto a su desarrollo de actividades determinadas características en común:

1. No cuentan con sede o establecimiento de ninguna naturaleza en Misiones.
2. No cuentan con actividad desarrollada en Misiones a través de comisionistas, viajantes de comercios, o cualquier otra forma que implique presencia física en el lugar.
3. Las cuentas bancarias de estos contribuyentes se encuentran radicadas fuera de la Provincia de Misiones.
4. Respecto a la mecánica de la operatoria comercial de estos contribuyentes con sus clientes de Misiones, se verifica tanto la existencia de operaciones mediante pedidos recibidos telefónicamente, como asimismo operaciones en las que esos clientes concurren personalmente a la jurisdicción del contribuyente.
5. Los clientes retiran la mercadería del domicilio del contribuyente con flete a su cargo (nunca ese gasto es soportado por el vendedor) y la transportan hasta Misiones, de lo cual surge que no deriva sustento territorial para Misiones en concepto de fletes.
6. Los clientes les realizan a estos contribuyentes pagos de operaciones mediante depósitos / transferencias desde sucursales de bancos que están radicados en la Provincia de Misiones.

En los casos citados fueron abordados también otros aspectos de la operatoria respecto a otros gastos, tales como telefonía y servicios de internet, cuestiones que no tomamos en cuenta en este momento para enfocarnos en lo referido a gastos bancarios.

Y dentro del concepto de “gastos bancarios” originados en los referidos depósitos o transferencias se observan conceptos de dos tipos distintos, por un lado los gastos bancarios en sentido estricto y, por otro lado, la incidencia del impuesto sobre los débitos y créditos bancarios, siendo el primero de ellos computable para determinar el coeficiente de gastos, mientras que el segundo es no computable, pero, en ambos casos, se trata de conceptos que brindan sustento territorial a la jurisdicción que los soporta.

En las resoluciones de caso concreto citadas, observamos que los Organismos de Aplicación, Comisión Arbitral y Comisión Plenaria, han coincidido en sostener que los gastos, usualmente denominados comisiones, originados debido a los depósitos / transferencias que los clientes han realizado en sucursales de la Pro-

vincia de Misiones, son soportados por la jurisdicción Misiones, por lo cual deben ser asignados como gastos a dicha jurisdicción, haciendo expresa mención al 27 del texto del Convenio Multilateral, en cuanto a que, según la convicción de los Organismos de Aplicación, está aplicando y respetando el principio de realidad económica,

Para que quede bien claro al lector: la línea argumental elaborada por los Organismos de Aplicación en estos casos concretos, lleva a que los gastos bancarios que aparecen en el resumen de cuenta bancaria del contribuyente, radicada en una jurisdicción distinta a Misiones, por depósitos / transferencias realizados por sus clientes en Misiones, deben ser asignados a Misiones, debiendo seguirse idéntico temperamento respecto al impuesto sobre los débitos y créditos bancarios. Una postura controvertida y, por que no decirlo, sorprendente, por parte de los Organismos de Aplicación.

La postura respecto a atribución de gastos bancarios detallada es la que continúa siendo aplicada hoy día, habiendo transitado por un periodo de tiempo muy breve, durante 2016, en el cual contamos con una Resolución General de la Comisión Arbitral, la RG (CA) 7/2016, que establecía que los gastos bancarios eran soportados por la jurisdicción donde se encuentra radicada la cuenta, pero prontamente fue suspendida por la RG (CA) 9/2016 (dictada a instancias de Misiones) y posteriormente derogada por la Comisión Plenaria con la RG (CP) 41/2016, de modo tal que, aun en la actualidad, a efectos de la atribución de los gastos bancarios debemos seguir teniendo en cuenta lo que Comisión Arbitral y Plenaria han expresado en los casos concretos citados.

VI. EL SUSTENTO TERRITORIAL EN LA ERA DIGITAL

El advenimiento del avance de la tecnología, que nos introdujo en la era digital, fue toda una revolución que tocó todos los órdenes de la vida de la humanidad, incluyendo el desarrollo de actividades económicas y, consecuentemente, la tributación. Así, pues, hace ya más de veinte años asistimos a la publicación de la RG (CA) 83/2002, que tenía como objetivo dar un encuadre a las operaciones que se realizaran por internet. Debemos señalar que la Comisión Arbitral tomó conciencia de la relevancia del cambio que implicaba la irrupción de internet, la cual, en aquellos momentos, estaba en un nivel de desarrollo y penetración en la vida humana muy incipiente, incomparable con la actual situación.

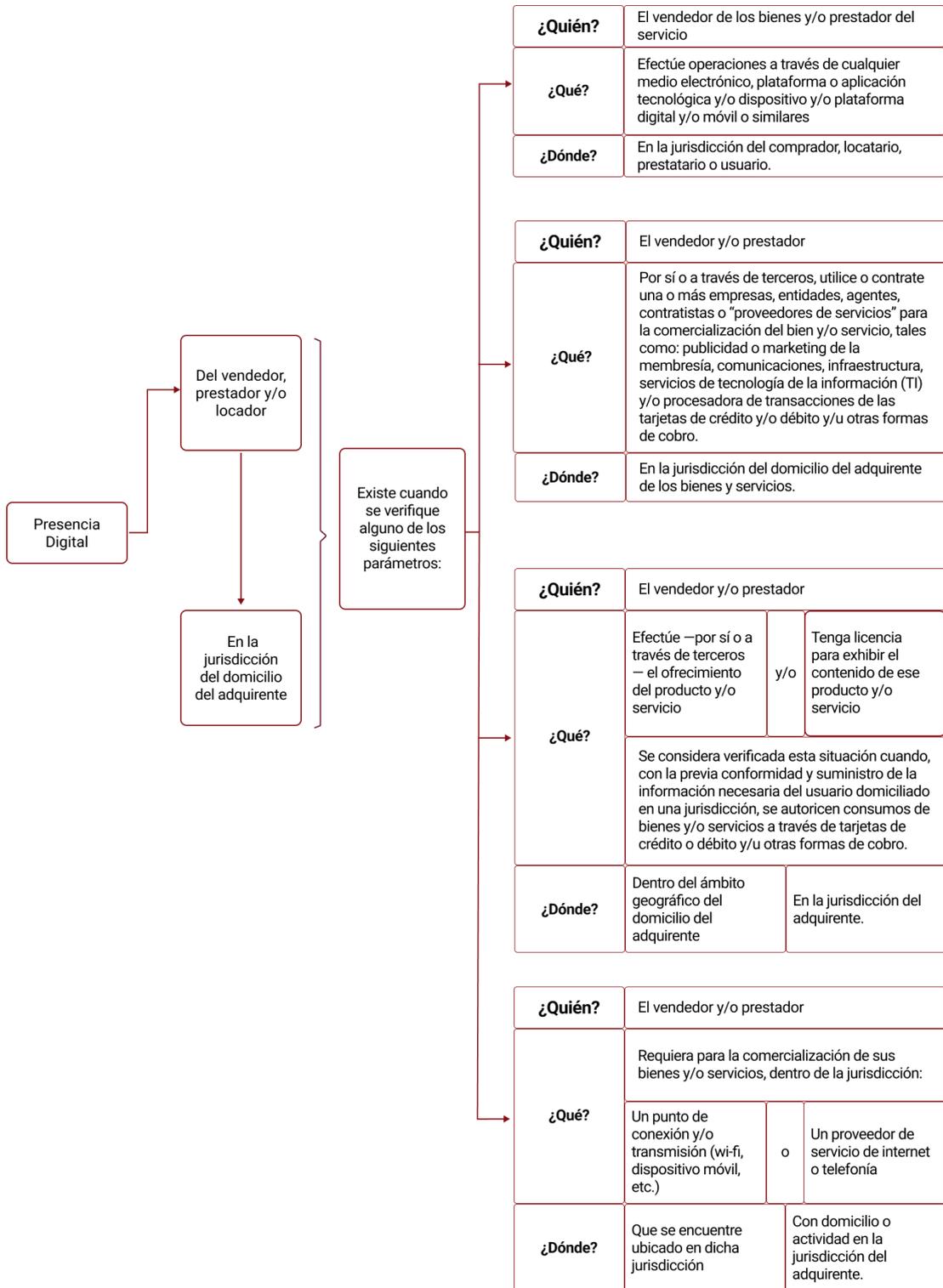
Pues bien, el artículo 1 de la RG (CA) 1/2002 señalaba que las operaciones realizadas utilizando internet se encontraban comprendidas en el último párrafo, del artículo 1° del Convenio Multilateral, o sea, las considera operaciones entre ausentes, respecto a lo cual no puedo menos que expresar mi total coincidencia, en lo que implica ni mas ni menos que una interpretación de dicho párrafo, que, de hecho, hace una enumeración meramente ejemplificativa respecto a los medios que, a los fines de realizar operaciones entre ausentes, pueden ser utilizados,

enumeración que termina con un “etcétera” que, marcando el carácter meramente ejemplificativo referido, es a su vez abarcador de este nuevo medio de comunicación que es internet. Pero, por otro lado, esta RG (CA) 1/2002 en su artículo 2 creaba una ficción, cuando establecía que el vendedor, locador o prestador realizó gastos en la jurisdicción del cliente en oportunidad de haberse realizado la transacción por medio de internet. Este esquema es una ficción, pues a partir de un hecho conocido (la realización de una transacción por internet) se infería un hecho desconocido (la realización de un gasto por parte del contribuyente en la jurisdicción del cliente) no existiendo un nexo lógico que los vinculara; vale decir, la inferencia, la acción de presumir a partir del hecho conocido no implicaba una necesaria relación para aceptar su razonabilidad. O sea, teniendo en cuenta y respetando que el sustento territorial lo dan los gastos, se forzaba la existencia de un gasto para sostener la existencia del mismo en una determinada jurisdicción.

En ese contexto, cuando se publica la RG (CA) 5/2021 festejamos que la misma derogaba la RG (CA) 83/2002, lo cual implicaba el fin a la ficción criticada en el pasaje anterior de este trabajo. Pero a la par de terminar con la citada ficción introduce un nuevo concepto, el de “Presencia Digital”, al señalar que *“el sustento territorial del vendedor de los bienes o del prestador y/o locador de los servicios, a los efectos de la atribución de ingresos previstas en el inciso b), ‘in fine’, del artículo 2 del Convenio Multilateral, se configurará en la jurisdicción del domicilio del adquirente de los bienes, obras o servicios, siempre que exista presencia digital en la misma”*, ante lo cual nos preguntamos que debe entenderse por presencia digital y, centralmente, cual es la valía de la presencia digital como sustento territorial en el marco del Convenio Multilateral actualmente vigente, el cual, como hemos visto, establece que el sustento territorial está dado por los gastos.

Luce oportuno destacar que, en los términos del inciso a del artículo 24 las Resoluciones Generales de la Comisión Arbitral deben tener carácter interpretativo, es decir, deben aclarar o echar luz sobre lo que el texto del Convenio Multilateral quiere decir, lo cual no se observa en la RG (CA) 5/2021 en lo que a presencia digital se refiere.

Avanzando con la respuesta a que debe entenderse por presencia digital debemos enfocarnos en el análisis del artículo 3 de la RG (CA) 5/2021, cuyo contenido, a efectos de facilitar su comprensión, expongo como a continuación puede observarse:



VII. ATRIBUCIÓN DE INGRESOS. LA EVOLUCIÓN DE CRITERIOS A LO LARGO DEL TIEMPO

La respuesta respecto a la atribución de ingresos fue variando a lo largo del tiempo, pues fueron distintos los criterios que se fueron aplicando, según fueron corriendo los años. En una línea de tiempo referida a dichos criterios, nos encontramos con los siguientes criterios:

- Domicilio del adquirente, en el cual dicho elemento es el determinante de la jurisdicción a la cual atribuir el ingreso.
- Lugar de entrega, el cual muestra una vinculación mayor con el aspecto físico de materialización de la operación.
- Lugar de concertación, un criterio que, si bien no tuvo mucha aplicación, lo cito pues ha existido. Este criterio consideraba que los ingresos provenían de la jurisdicción en la cual habían tenido lugar ciertos hechos indicadores, entre los cuales podemos destacar la firma de un contrato, el acuerdo y compromiso, es, se enfocaba en hechos no vinculados con la parte de operación física de la actividad, sino que tiene que ver con la expresión de voluntad, con la configuración de la misma, con su concreción, en ocasiones, de su andamiaje jurídico o de exteriorización de compromisos.
- Finalmente, en la actualidad se encuentra en aplicación, desde hace ya mucho tiempo, el criterio de Destino Final de los Bienes, sostenido por los Organismos de Aplicación del Convenio Multilateral. Y se encuentra consolidada su aplicación vía su aplicación en pronunciamientos de caso concreto de Comisión Arbitral y Comisión Plenaria, pero no respaldada por resoluciones generales. No obstante, el hecho de que sea una postura consolidada en cuanto a su aplicación no implica que esté exenta de controversias y dificultades, tal como veremos mas adelante. En efecto, el criterio de “Destino Final de los Bienes” bien podría ser denominado “Destino Final de los Bienes conocido por el vendedor al momento de realizar la venta”, denominación que expone una problemática muy compleja para el contribuyente, que se da cuando el Fisco sostiene que el contribuyente conocía, al momento de realizar la venta, un “destino final” posterior y distinto al lugar al que, por ejemplo, entregó la mercadería o se produjo el retiro de la misma por parte del cliente; estas situaciones el contribuyente se ve obligado a producir una prueba negativa, es decir, demostrar que no conocía ese destino posterior al momento de realizar la venta. lo cual implica un esfuerzo probatorio por parte del contribuyente, a efectos de sustentar la atribución que ha realizado⁴.

4 Estamos en presencia de lo que en doctrina se denomina “*probatio diabolica*” o *prueba diabólica*, expresión que describe la exigencia de probar un hecho negativo o la inexistencia de algo, lo cual puede ser prácticamente imposible. Se considera una carga probatoria excesiva e injusta, ya que en los sistemas jurídicos modernos rige el principio de *presunción de inocencia*, y la carga de la prueba recae en quien afirma un hecho, no en quien debe demostrar que algo no ocurrió; no obstante, y más allá de disquisiciones, de hecho, es lo que ocurre en la mecánica de relación entre fiscos y contribuyentes.

VIII. ATRIBUCIÓN DE INGRESOS. EL CRITERIO DE DESTINO FINAL DE LOS BIENES Y SUS ASPECTOS CONFLICTIVOS

En pasajes precedentes de este trabajo hemos señalado que el criterio de Destino Final de los Bienes implica un esfuerzo probatorio de distinta magnitud dependiendo si el contribuyente apunta a demostrar que conoce o que no conoce, respectivamente, el destino final de los bienes, distinto al lugar de entrega de los bienes objeto de la operación o, en su caso, retiro por parte de su cliente, siendo más complejo justamente el caso en el que el contribuyente busca justamente realizar una prueba negativa.

Es en este orden de ideas que compartimos con el lector dos casos concretos que fueron atendidos por los Organismos de aplicación, uno de ellos donde se observa al contribuyente produciendo prueba positiva (Whirlpool) y otro en el cual el contribuyente se ve obligado a abordar el difícil camino de producir prueba negativa, siendo, como veremos, distinta la suerte corrida en cada uno de los escenarios.

Whirlpool Argentina S.R.L. c/ Provincia de Buenos Aires. Resolución (CPI) 2/2016 y Resolución (CA) 25/2015

Mediante esta resolución de caso concreto, la Comisión Plenaria se expidió en el marco del recurso de apelación que, en los términos del artículo 25 del texto del Convenio Multilateral, presentó la Provincia de Buenos Aires contra la resolución 25/2015 de la Comisión Arbitral.

En la citada resolución recurrida, la Comisión Arbitral se expidió en favor del contribuyente, resolviendo que la jurisdicción Buenos Aires debía modificar su determinación, mediante la atribución de las ventas realizadas por Whirlpool a “... las jurisdicciones de destino de los bienes que ella comercializa, en tanto la firma tenga conocimiento del mismo...”, siendo que este asunto versa en general respecto a un mismo cliente del contribuyente, Garbarino SA, pudiendo explicarse la problemática como a continuación se expone:

- Whirlpool entrega la mercadería en el depósito propiedad de su cliente Garbarino SA, el que se encuentra en la Provincia de Buenos Aires (en un primer momento en el partido de Lanús y, luego, en el partido de La Matanza).
- Teniendo en cuenta ello, ARBA realizó un ajuste, atribuyendo todas las ventas realizadas por Whirlpool a Garbarino a la Provincia de Buenos Aires.
- Ante esa determinación, el contribuyente recurre ante la Comisión Arbitral, sosteniendo que si bien la entrega de la mercadería la efectuaba en el depósito del cliente, sito en la Provincia de Buenos Aires, conoce el destino final de los bienes, siendo en un 30% Provincia de Buenos Aires y en un 70% otras jurisdicciones, motivo por el cual ese fue el criterio que ha seguido a la hora de atribuir ingresos en el marco del Convenio Multilateral.

La Comisión Arbitral se expidió dando la razón al contribuyente y posteriormente, ante el recurso del Fisco bonaerense, la Comisión Arbitral se pronunció en el mismo sentido.

Este es un caso en que *el contribuyente debió realizar un esfuerzo probatorio en sentido positivo*, el cual, por mas complejo que sea el tema, es siempre conceptualmente posible, en todos los casos en que el contribuyente cuente con el debido respaldo documental para sostener su postura.

Sucesores de Alfredo Williner S.A. c/ Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Muy distinta es la situación que dio lugar a la Resolución 5/2021 de la Comisión Arbitral, la cual se ocupó de expedirse respecto a la controversia que enfrentó al contribuyente, reconocido por la elaboración de productos lácteos, con el fisco de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A modo de síntesis, la problemática puede expresarse como a continuación se detalla:

- La controversia se origina en que el Fisco porteño cambia la atribución de ingresos realizados por el contribuyente respecto a las ventas que realiza a dos de sus clientes, Wal-Mart Argentina SRL y DIA Argentina SA.
- El contribuyente sostiene que para la atribución de ingresos originados en las ventas que realiza, incluyendo las realizadas a Wal-Mart Argentina SRL, DIA Argentina SA y a los demás clientes, debe tenerse en cuenta el lugar de entrega de la mercadería que es indicado por los clientes y que luce en cada orden de compra, siendo los mismos tanto centros de distribución o en los distintos locales comerciales., siendo ese lugar de entrega, en definitiva, el “destino final de los bienes”, criterio sostenido en la actualidad por los Organismos de Aplicación, agregando que desconoce los lugares a los cuales el cliente remite luego la mercadería.
- Por su parte la Ciudad Autónoma de Buenos Aires señala que existen determinadas partidas, a las que identifica como “...bonificaciones sobre ventas por: Contrataciones por punteras y espacios; Inserts de supermercados, Promociones en puntos de ventas e Inauguración y apertura de bocas”, de cuya existencia surge, en su opinión, que el contribuyente conoce el destino final de los bienes que vende a sus clientes, siendo este aspecto central en la determinación realizada por el Fisco. A este respecto nos planteamos si la existencia de estas partidas es evidencia válida para sostener que el contribuyente conoce el destino final de los bienes, producto de la remisión posterior que sus clientes realizan luego de la entrega efectuada.
- Asimismo, a la hora de atribuir los ingresos el Fisco porteño aplicó a las ventas realizadas por Sucesores de Alfredo Williner SA. a Día y Walmart el coeficiente de ingresos declarado por ambos clientes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en sus respectivas DDJJ anuales CM05 de cada uno

de los períodos fiscales bajo fiscalización, obteniéndose de este modo los ingresos que el Fisco de la CABA considera que deben asignarse a su jurisdicción respecto a esos dos clientes.

- Redondea la Ciudad Autónoma de Buenos Aires afirmando que por todo lo observado, en su opinión no caben dudas de que "...dada la conjunción de intereses y la relación económica que posee la firma recurrente con sus clientes poseedores de sucursales ubicadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires permite determinar, con un alto grado de certeza, que la misma tiene un pleno conocimiento del destino final de los productos que comercializa...".
- En base al análisis del expediente que le es puesto en consideración, la Comisión Arbitral, respecto a este asunto de hecho y prueba, considera que, de la prueba recabada obrante en el expediente, surge que Sucesores de Alfredo Williner SA conocía el destino final de los bienes posterior a la entrega que realiza en los centros de distribución de sus clientes, afirmación que el Organismo de Aplicación sustenta en la "relación comercial de larga data, permanente y fluida" con los clientes en controversia, Wal-Mart Argentina SRL y Día Argentina SA, a los que la propia empresa señala como sus principales clientes, validando, además, la atribución de los ingresos a cada uno de los locales de los clientes realizada por el Fisco de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del modo indicado precedentemente, considerando que no se cuenta con los datos para hacerlos de modo preciso, por lo cual da por válida la mecánica implementada por el Fisco, esto es, asignar los ingresos de acuerdo a los coeficientes de ingresos declarados por Wal-Mart y por Día, los cuales, cabe destacar, no son información de público conocimiento.

Este es un caso en que *el contribuyente debió realizar un esfuerzo probatorio en sentido negativo*, la referida probatio diabólica, la cual no resultó posible, atento a que la Comisión Arbitral terminó convalidando la postura del Fisco porteño.

IX. ATRIBUCIÓN DE INGRESOS EN LAS OPERACIONES ENCUADRADAS EN LA RG (CA) 5/2021 (OPERACIONES ENTRE AUSENTES REALIZADAS POR MEDIOS ELECTRÓNICOS)

En los casos de operaciones entre ausentes realizados por medios electrónicos o digitales, a los que se refiere la RG (CA) 5/2021 ya abordada en el presente trabajo, a los fines de atribuir los ingresos originados en las mismas deberán tenerse en cuenta las pautas de la RG (CA) 14/2017, emitida durante la vigencia de la RG (CA) 83/2002, derogada justamente por la RG (CA) 5/2021. Dichas pautas pueden ser expuestas sintéticamente como a continuación se observa:

Para el caso de Venta de bienes

Establece la norma que, independientemente de su periodicidad, serán atribuidos a la jurisdicción correspondiente al domicilio del adquirente, entendiéndose como “domicilio del adquirente” el lugar de destino final de los bienes, donde los mismos serán utilizados, transformados o comercializados por aquel.

En caso de no ser posible establecer el destino final de los bienes siguiendo lo precedentemente indicado, a fines de establecerlo se seguirá el orden de prelación que a continuación se detalla:

1. Domicilio de la sucursal, agencia u otro establecimiento de radicación permanente del adquirente, desde el cual provenga el requerimiento que genera la operación de venta;
2. Domicilio donde desarrolla su actividad principal el adquirente;
3. Domicilio del depósito o centro de distribución del adquirente donde se entregaron los bienes;
4. Domicilio de la sede administrativa del adquirente.

Para el caso de Prestación de servicios

Para todos aquellos casos en que no haya previsto un tratamiento específico en el Convenio Multilateral ni en normas generales interpretativas, *“los ingresos por la prestación de servicios, cualquiera sea el lugar y la forma en que se hubieran contratado, se atribuirán a la jurisdicción donde el servicio sea efectivamente prestado, por sí o por terceras personas”*.

X. EL CASO MERCADO LIBRE. SUS IMPLICANCIAS Y SIGNIFICADO MÁS ALLÁ DEL CASO CONCRETO

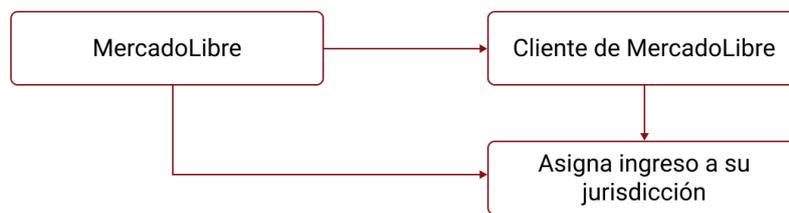
El caso concreto, “Mercado Libre SRL y otro c/Provincia de Santa Fe”, ventilado en la Resolución 12/2020 de la Comisión Arbitral (CA) nos da la oportunidad de vislumbrar que los tiempos que estamos transitando en este siglo XXI, con creciente uso y complejidad de tecnologías para desarrollar actividades económicas, son terreno fértil para que la incertidumbre sea creciente en lo que hace a posturas de Fiscos y Organismos de Aplicación.

Comencemos indicando que la actividad objeto de controversia es el servicio de publicidad de servicios o productos que MercadoLibre SRL maneja en su unidad de negocios referida como “clasificados”, la cual incluye publicación de avisos destinados a la compra y venta de autos, motos y otros vehículos, propiedades e inmuebles y para la oferta y contratación de servicios personales. Vale decir, son aquellos rubros en los cuales no es necesario realizar la operación de compra para poder tomar conocimiento de los datos de quien ha publicado los bienes o

servicios para su comercialización, sino que los mismos están a la vista de todo aquel que ingrese a la página.

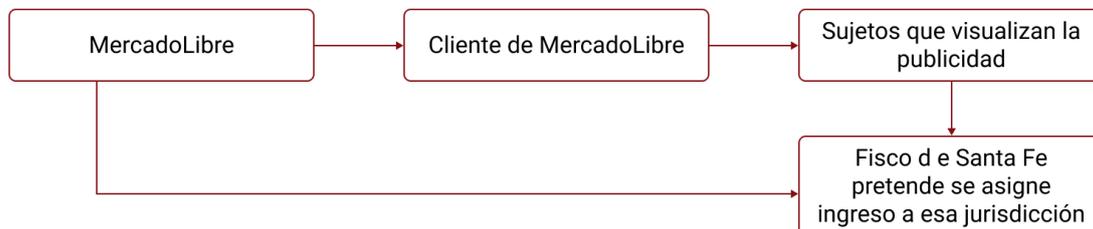
Dicho esto, la controversia central versa respecto a cuando se configura la prestación del servicio de publicación, de lo cual deriva la jurisdicción a la cual corresponde que sean atribuidos los ingresos. En ese sentido, a continuación, se exponen esquemáticamente las posturas del contribuyente y del Fisco de la provincia de Santa Fe:

Postura de MercadoLibre



Este esquema se apoya en que sostiene Mercado Libre SRL que los servicios de publicidad son efectivamente prestados en el domicilio de los anunciantes, lo cual, cabe destacar, estaría en línea con la ya analizada RG (CA) 14/2017

Postura del Fisco de Santa Fe



Este esquema se basa en el convencimiento del Fisco de Santa Fe que sostiene que la prestación de dicho servicio "...se efectiviza ingresando a dicho sitio; allí se accede a la publicidad de los productos antes referidos; en otras palabras, cuando el usuario (comprador o futuro comprador o potencial comprador) ingresa a la referida página web de MercadoLibre SRL visualiza la publicidad, por lo que se produce la efectiva prestación del servicio aludido, independientemente del lugar de radicación del bien que se publicita o promociona..."

La Comisión Arbitral convalida la postura del Fisco de Santa Fe, respecto a que "... la prestación efectiva del servicio realizado por MercadoLibre SRL en este caso se produce en la jurisdicción en donde está radicado el usuario que accede a la publicidad, y es allí donde se deben atribuir los ingresos derivados de esas operaciones", convalidando además el camino tomado por el Fisco de Santa Fe para determinar la atribución de ingresos a cada jurisdicción, mediante la utilización de las métricas de Google Analytics, atendiendo a las dificultades fácticas de de-

terminar en forma precisa de que jurisdicciones ingresaron los cibernavegantes que ingresaron a esas secciones de la web del contribuyente.

CONCLUSIONES

A las tradicionales cuestiones controvertidas y conflictivas, existentes desde siempre en el marco del Convenio Multilateral, se le suman las novedosas cuestiones que derivan del actualmente elevadísimo uso de tecnologías y medios digitales en el desarrollo de actividades y en los más diversos órdenes de la vida humana, lo cual somete al texto vigente del Convenio Multilateral a constantes planteos y replanteos, vinculados justamente al desfase que se observa producto de la distancia entre la realidad actual y aquella en la que fue concebido este Convenio Multilateral. Y todo esto se da en épocas en que el peso del impuesto sobre los ingresos brutos es sustancialmente más elevado que en otras épocas, producto de diversos factores, tales como el significativo aumento de alícuotas aplicables en comparación con las vigentes décadas atrás, potenciadas por las crecientes necesidades de fondos de las jurisdicciones, en un contexto en el que sigue pendiente la sanción de una nueva ley de Coparticipación Federal de Impuestos que, por manda de la Disposición Transitoria Sexta, establecida en la última reforma constitucional, debió haber tenido lugar antes de la finalización del año 1996.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- Naveira de Casanova, Gustavo J. y Varela, Pablo S. (Directores), Arosteguy, Jorge H. (Coautor) "Régimen Tributario de la Argentina. Tributos Nacionales y Locales", 2025.
- Chicolino, Ricardo M, Perlatti, Sebastián F. y Verneti, Luciano (Directores) Arosteguy, Jorge H. (Coautor), "Convenio Multilateral. Análisis Integral de aspectos teóricos, jurídicos y prácticos" (2 tomos), Editorial Errepar, 2023.
- Casal, Alejandro, López Toussaint, Germán y Arosteguy, Jorge H. (Directores) "Derecho Tributario. Doctrinas Relevantes", en el marco de la colección Grandes Obras, Editorial La Ley, 2024.
- Bulit Goñi, Enrique G., "Convenio Multilateral", Editorial Depalma, 1992.
- Chicolino, Ricardo M y Fernandez, Oscar, "El Convenio Multilateral" Osmar Daniel Buyatti Librería Editorial, 4ta Edición, 2006.
- Constitución Nacional.
- Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos.
- Texto del Convenio Multilateral.
- Resoluciones Generales y de Caso Concreto de Comisión Arbitral y Plenaria.

AGRONEGOCIOS Y AGROECOLOGÍA. CRÍTICAS Y TENSIONES

JOSÉ SALVADOR CÁRCAMO

Economista y Profesor Consulto Adjunto de la Facultad de Ciencias Sociales –
Universidad de Buenos Aires. pecarcamo@hotmail.com

AGRONEGOCIOS Y AGROECOLOGÍA. CRÍTICAS Y TENSIONES

INTRODUCCIÓN

La historia económica de América Latina y el Caribe (ALC), está vinculada a la explotación y exportación de los recursos naturales desde hace más de 500 años. Su espacio físico o territorio (biocapacidad) es muy superior a su espacio ambiental o huella ecológica, que se refiere a la demanda de recursos naturales y emisiones contaminantes de una economía (población) expresada en términos de espacio. La presión sobre su territorio no es consecuencia de la demanda de recursos naturales de la población latinoamericana, sino de las exportaciones o demanda externa.

En términos globales, se tienen asimetrías y desigualdades espaciales, sociales y temporales en el uso humano de los bienes comunes y en particular de los recursos y servicios ambientales: agua, alimentos, materias primas, el ciclo de carbono, ciclo de nutrientes y polinización, la flora y la fauna, etc. La acción humana conduce a un agotamiento de los recursos naturales, degradación de la tierra, pérdida de biodiversidad, una alta carga de contaminación a consecuencia del consumo de energía exosomático, lo que conduce a diferencias intra e intergeneracionales, que se expresan en la huella ecológica o espacio ambiental.

Tomando a Raúl Prebisch, la economía mundial se puede sintetizar en dos polos: El centro y la periferia. Se considera como centro, las economías donde primero penetran las técnicas capitalistas de producción y la periferia estaría conformada por aquellas cuya producción, desde el punto de vista tecnológico y de organización aparece como rezagada. De esta forma el Sistema Centro-Periferia, se constituye históricamente como resultado de la forma en que el progreso tecnológico se propaga en la economía mundial.

La periferia exporta productos sin incluir en los precios los daños ambientales producidos local y globalmente, dando origen a un dumping ecológico, al venderse los productos por debajo de su valor o de los costos de producción y reproducción del uso de los combustibles fósiles y la pérdida de biodiversidad. Este incremento constante del flujo energía y materiales de los países de la periferia (pobres) a los países capitalistas centrales (ricos) - como consecuencia de la demanda creciente de estos últimos - ha conducido que los hiperconsumidores se hayan arrogado derechos de propiedad sobre los servicios ambientales proporcionados gratis, como por ejemplo los sumideros de dióxido de carbono (CO₂): océanos, nueva vegetación y la atmósfera.

1. HUELLA ECOLÓGICA Y BIOCAPACIDAD

La Huella Ecológica¹ de una población determinada, es el territorio ecológicamente productivo (cultivos, pastos, bosques o ecosistemas acuáticos) necesario para producir los recursos utilizados y para asimilar los residuos producidos

¹ <https://www.footprintnetwork.org/our-work/ecological-footprint/>

por esa población, con un nivel de vida específico de forma indefinida, (Rees & Wackernagel, 1996), es decir, es la demanda de la especie humana sobre la naturaleza en relación a la capacidad de la biosfera para producir y reproducir los recursos utilizados y asimilar los residuos. En la actualidad los seres humanos, los hiperconsumidores en particular, están consumiendo el 175% de los que produce el planeta, es decir, la biosfera necesitaría 21 meses para renovar lo que la especie humana -hiperconsumidores- consumen en un año.

La Biocapacidad, por el lado de la oferta, refleja la capacidad de los ecosistemas para regenerarse, lo que nos indica el límite del planeta para producir recursos de manera sostenible. Dicho de otra forma, representa la productividad de sus activos ecológicos (cultivos, pastos, bosques y ecosistemas acuáticos).

La he en 1961 era de 0,73, en 1970 es igual a 1, y en 2022 a 1,75. Lo anterior es equivalente a decir que los seres humanos utilizamos tantos recursos ecológicos como si viviéramos en 1,75 planetas tierras.

La huella Ecológica (he) es la métrica que compara la demanda de recursos de la especie humana con la capacidad de la Tierra para la regeneración biológica.

El mundo en tiene un déficit ecológico dado que la he del conjunto de la población excede a la biocapacidad (bc) de nuestro planeta. Ver gráfico 1; donde en la ordenada se mide el número de planetas tierras y en la abscisa el tiempo o años.

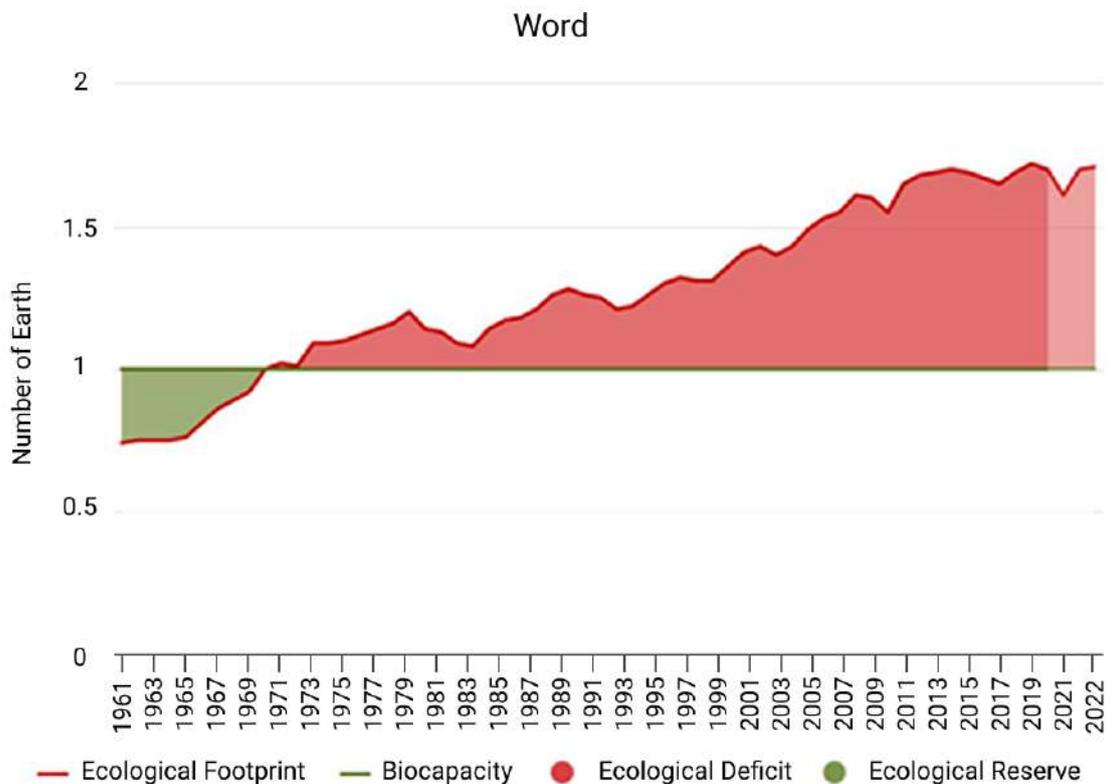


Gráfico 1. Huella ecológica y biocapacidad a nivel global

A nivel de países hay naciones con déficit ecológico o de biocapacidad y otras naciones con superávit ecológico.

a) Países con déficit ecológico o deudores

Los países con déficit ecológico tienen una demanda de bienes y servicios superior a lo que pueden proporcionar su tierra y sus mares —frutas y verduras, carne, pescado, madera, algodón para la ropa y absorción de dióxido de carbono— es decir, exceden lo que los ecosistemas de la región pueden regenerar. En consecuencia, están liquidando activos ecológicos nacionales, importando biocapacidad a través del comercio ecológicamente desigual, o emitiendo desechos de dióxido de carbono a la atmósfera. Sería el caso de los países desarrollados (PD): Estados Unidos, Japón, los Países Bajos, Europa Occidental. También China e India.

EE.UU en el año 1961 tenía una bc por persona de 5,7 hectáreas globales (gha), menos una he por persona de 9,1 gha; el resultado es un déficit ecológico de 3,4 gha, per cápita.

EE.UU en el año 2022 tenía una bc por persona de 3,7 gha menos una he por persona de 7,5 gha; el resultado es un déficit ecológico de 4,4 gha per cápita. Ver gráfico 2.

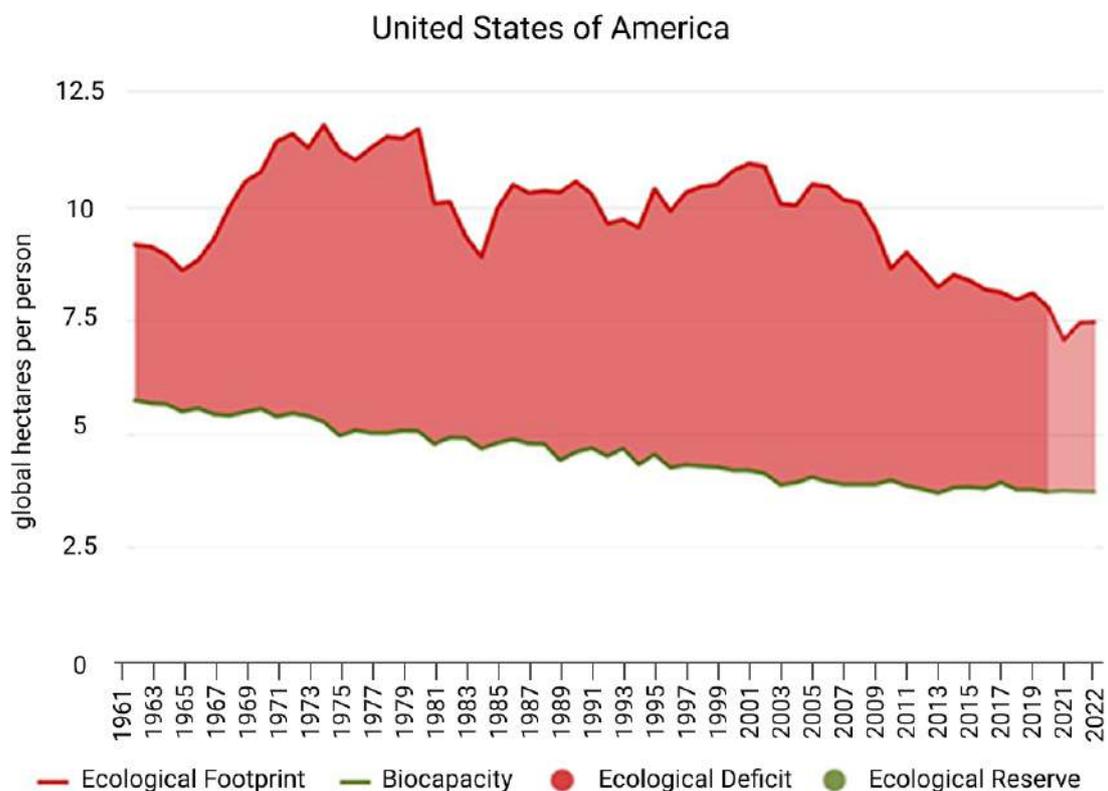


Gráfico 2. Déficit ecológico de Estados Unidos

Las hectáreas globales (gha), se refieren a la productividad promedio que se puede obtener anualmente de una hectárea en las áreas terrestres y acuáticas biológicamente productivas. Se calcula a partir de las áreas utilizadas para cultivos, pastoreo, bosques, asentamientos humanos, recursos pesqueros y maderas. Se estima que la biosfera tiene 11,2 mil millones de hectáreas de espacio biológicamente productivo, es decir, una cuarta parte de la superficie de la tierra.

China en el año 1961 tenía una bc por persona de 0,9 gha, menos una he por persona de

0,8 gha; el resultado es un superávit ecológico de 0,1 gha per cápita

China en el año 2022 tenía una bc por persona de 0,8 gha, menos una he por persona de 3,6 gha; el resultado es un déficit ecológico de 2,8 gha per cápita

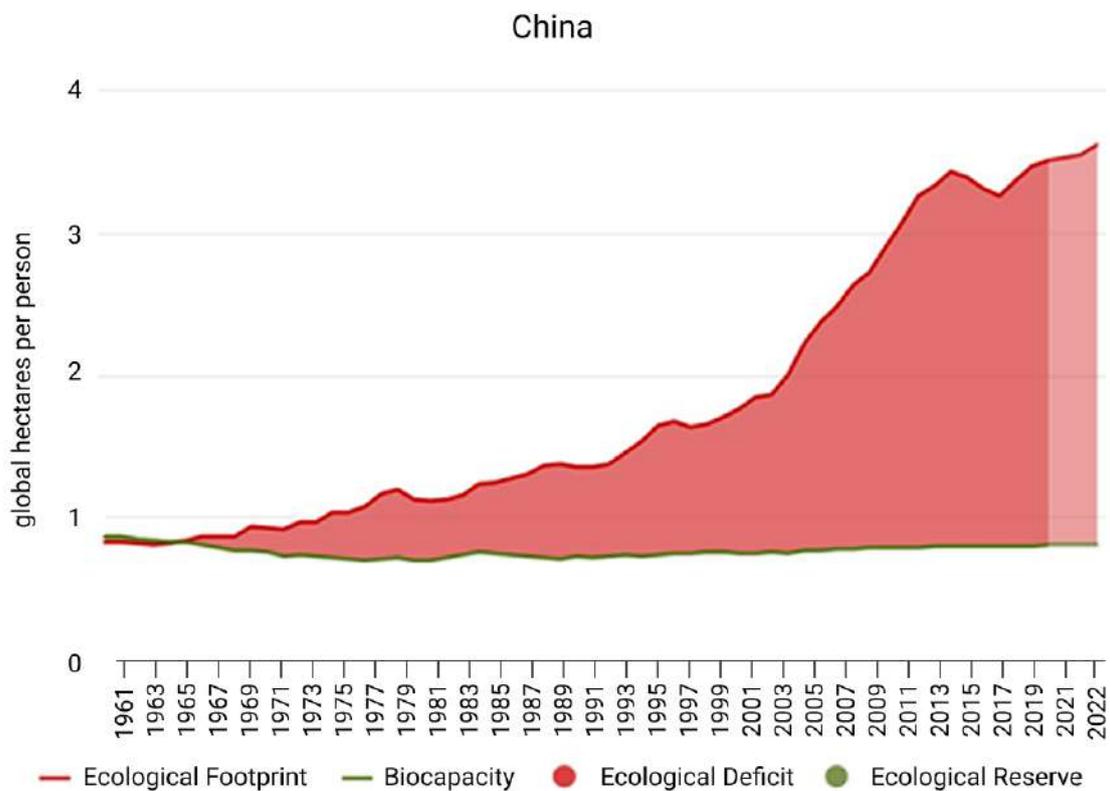


Gráfico 3. Déficit ecológico de China

b) Países con superávit ecológico o acreedores

Si la biocapacidad de una región excede su Huella Ecológica, se tiene un superávit ecológico o una reserva de biocapacidad. Ejemplo de lo anterior son: Rusia, Brasil, Argentina, América Latina y el Caribe en su conjunto.

Argentina en el año 1961 tenía una bc por persona de 10,31 gha menos una he por persona de 3,88 gha; el resultado es un superávit ecológico de 6,43 gha per cápita.

Argentina en el año 2022 tenía una bc por persona de 5,23 gha, menos una he por persona de 3,22 gha; el resultado es un superávit ecológico de 2,01 gha per cápita.

Brasil en el año 1961 tenía una bc por persona de 23,98 gha, menos una he por persona de 2,36 gha; el resultado es un superávit ecológico de 21,62 gha per cápita.

Brasil en el año 2022 tenía una bc por persona de 8,18 gha, menos una he por persona de 2,55 gha; el resultado es un superávit ecológico de 5,53 gha per cápita.

Latinoamérica y el Caribe en el año 1961 tenía una bc por persona de 13,61 gha, menos una he por persona de 2,36 gha; el resultado es un superávit ecológico de 11,25 gha per cápita.

Latinoamérica y el Caribe en el año 2022 tenían una bc por persona de 4,73 gha, menos una he por persona de 2,4 gha; el resultado es un superávit ecológico de 2,33 gha per cápita. Ver gráfico 4.

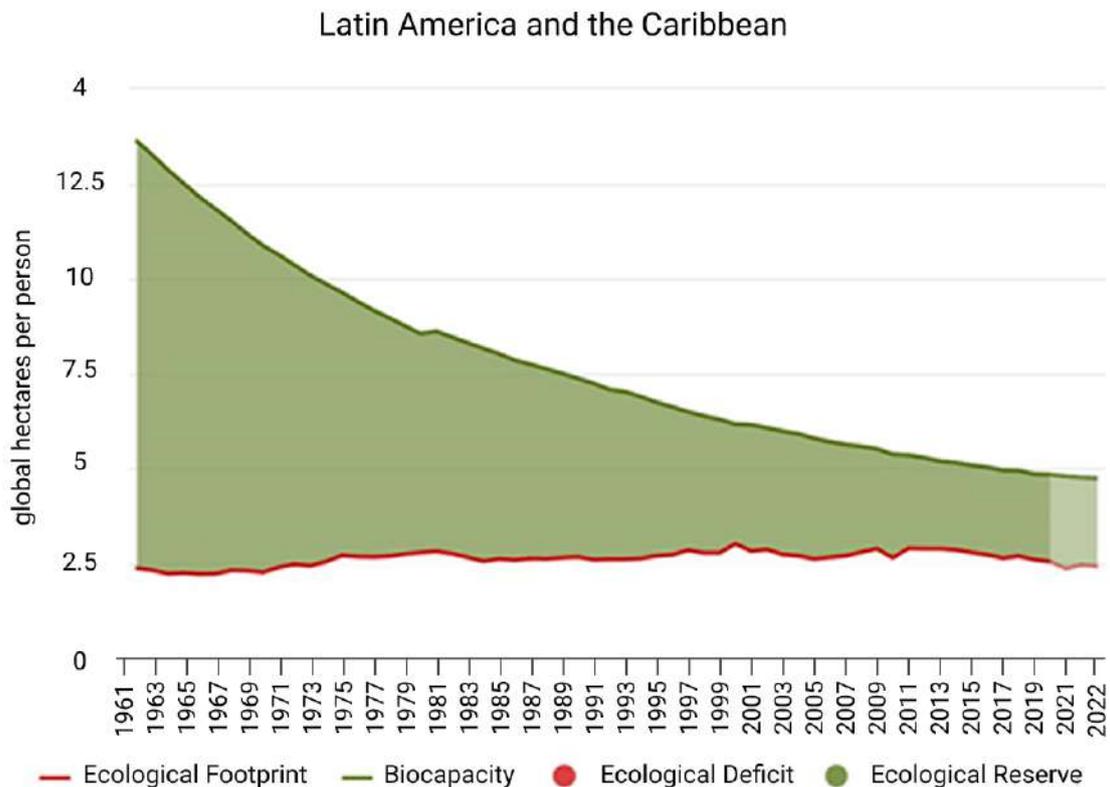


Gráfico 4. Superávit ecológico de América Latina y el Caribe

Se estima que un 15% de la población mundial vive en países con superávit ecológico y el 85% restante en países con déficit ecológico.

2. DEUDA ECOLÓGICA, INTERCAMBIO ECOLÓGICAMENTE DESIGUAL Y DEUDA DE CARBONO

La deuda ecológica a lo largo del tiempo de los países desarrollados o países capitalistas centrales (Inglaterra, Estados Unidos, Europa Occidental, Japón, etc) surge de una huella ecológica, es decir, demanda de recursos naturales y servicios ambientales más emisiones contaminantes, que exceden al espacio físico o capacidad biológica de su territorio (oferta). Surge así una deuda ecológica del centro con la periferia y América Latina y el Caribe en particular, que tienen un superávit ecológico, es decir, una biocapacidad (oferta) de su territorio mayor que la huella ecológica (demanda).

A lo anterior hay que agregar la existencia de un intercambio ecológicamente desigual entre el centro y la periferia por la infravaloración de los inputs de energía y materiales de la biosfera. De esta forma se exportan productos sin incluir en los precios los daños ambientales producidos local y globalmente, dando origen a un dumping ecológico, al venderse los productos por debajo de su valor o de los costos de producción/reproducción del uso de los combustibles fósiles y la pérdida de biodiversidad.

Como se señaló al inicio de este texto, el incremento constante del flujo energía y materiales de los países de la periferia a los países capitalistas centrales, como consecuencia de la demanda creciente de estos últimos, ha conducido que los hiperconsumidores se hayan arrogado derechos de propiedad sobre los servicios ambientales proporcionados gratis, como por ejemplo los sumideros de dióxido de carbono (CO₂): océanos, nueva vegetación y la atmósfera. Resultado de lo anterior surge también una deuda de carbono de los países capitalistas centrales con la periferia.

El intercambio ecológicamente desigual se refleja en la depredación de la naturaleza por la presión de las exportaciones, que se acentúa con la imposición por parte de los acreedores de pagar la deuda externa y sus intereses. Se incrementa de esta forma la deuda ecológica del centro con la periferia.

Lo señalado plantea el desafío de construir la fuerza política y social necesaria, para rediscutir la legitimidad de la deuda externa y sus responsables, y su relación con la deuda ecológica; de tal forma de incorporar las externalidades negativas (daños ambientales) en los precios de las exportaciones, considerando además que el tiempo natural necesario para producir/reproducir los bienes exportados por la periferia son más largos que el tiempo necesario para producir los bienes y servicios importados. Mientras la deuda externa crece a la tasa de interés compuesto, la naturaleza o patrimonio natural no lo hace, al igual que el PBI y el presupuesto público.

3. EXTERNALIDADES NEGATIVAS: ENFOQUE DE LA ECONOMÍA NEOCLÁSICA Y DE LA ECONOMÍA ECOLÓGICA

a) La economía neoclásica

La economía neoclásica supone que las externalidades negativas son medibles, es decir, conmensurables. Este enfoque supone que los problemas ambientales son: de corto plazo, locales, específicos y de baja complejidad (válido en el siglo XIX o principios del XX). Una forma de internalizar estas externalidades de acuerdo a este enfoque es a través de impuestos pigouvianos donde el que contamina paga. Para determinar el monto del impuesto, se utiliza el criterio de Coase, por medio de dos preguntas al que padece el daño ambiental o externalidad negativa: ¿Cuánto (en \$) está dispuesto a pagar para NO padecer el daño ambiental? ¿Cuánto está dispuesto a aceptar como compensación monetaria para padecer el daño ambiental?

Si existe perfecta información, la respuesta en términos monetarios será idéntica, y ese será el valor monetario del daño ambiental y monto a pagar por la empresa contaminante, ya sea: al que padece el daño ambiental o el monto del impuesto que cobrará el estado

¿Qué se puede observar en la realidad?

Son los sectores de menores recursos los que tienen una menor disposición a pagar y están dispuestos a aceptar una menor compensación monetaria, por tanto, desde una perspectiva neoclásica, lo más eficiente es que las empresas contaminantes, se sitúen en las regiones más pobres del planeta, al igual que los residuos peligrosos y basurales, pues los sectores de menores recursos están dispuestos a pagar menos (no tienen dinero), y también están dispuestos a aceptar una menor compensación monetaria para padecer el daño ambiental con la mejor de las sonrisas. Este análisis conduce de aplicarse íntegramente a una especie de racismo ecológico y aporofobia (odio a los pobres) y es desde un punto de vista ético inaceptable, conduciendo a la especie humana al estado de naturaleza.

Cuando no es posible el acuerdo monetario entre el contaminador y el afectado desfavorablemente por la misma (persona, comunidad o nación), teóricamente NO SE REALIZA EL INTERCAMBIO. Este puede ser el caso de los pueblos originarios en su concepción biocéntrica y valoración inconmensurable por la madre tierra (pacha mama). Si el "intercambio" de todas formas se concreta quiere decir que se impuso la mentira, la violencia o el engaño. Un ejemplo histórico es el caso etnogenocidio de Latinoamérica y el Caribe, que entre los años 1500 a 1600 su población se redujo en un 90%²

La sociedad organizada a través de sus representantes en un estado democrático puede poner límites a la acción de las empresas contaminantes cuyo fin es el lucro o la ganancia (\$).

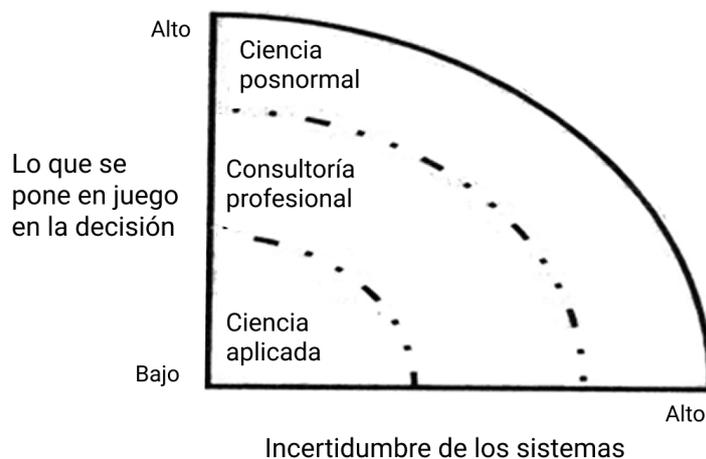
² Ribeiro, Darcy. (1970). Las Américas y la civilización. Centro Editor de América Latina.

b) La economía ecológica

La economía ecológica frente al riesgo y la incertidumbre, por el cambio de carácter de los problemas ambientales consecuencia del crecimiento exponencial de la economía capitalista (PBI) con respecto a su población, ha planteado el principio de precaución, como guía de decisión. Es así como a partir del año 1992, en la segunda conferencia de medio ambiente y desarrollo humano de la ONU, por sugerencias de economistas ecológicos, se establece este principio para tomar decisiones, es decir, situarse en la peor de las hipótesis para evitar riesgos elevados, frente a la ignorancia del futuro, inconmensurabilidad e irreversibilidad de los daños ambientales.

La economía y la sociedad están insertas en el medio ambiente y no se puede buscar maximizar la riqueza generada en un periodo de tiempo, es decir, el Producto Bruto Interno (PBI), sin contemplar los límites que impone nuestra biosfera.

Los autores (Funtowicz y Ravetz) señalan que los problemas ambientales complejos requieren de un mecanismo de toma de decisiones diferente al de la denominada "ciencia normal". Para ello utilizan el siguiente gráfico:



En la ordenada o línea vertical se representa "Lo que se pone en juego en la decisión", y en la abscisa o línea horizontal se representa "La incertidumbre de los sistemas". La importancia del problema y de su incertidumbre puede ser bajo o alto, es decir, más cercano o alejado del origen (0). Si la distancia de la zona de decisión es baja, es decir, más cercano al origen, es la zona de la ciencia aplicada o "ciencia normal", que busca una única solución a los problemas. Si crece la importancia del problema y su grado de incertidumbre, como también lo que se pone en juego, por tanto nos alejamos más del origen, nos situamos en la zona correspondiente a la consultoría profesional, donde se reconoce que pueden existir diferentes soluciones para un mismo problema.

Frente a situaciones donde la incertidumbre continúa creciendo y lo que se pone en juego también es mayor, nos situaremos en la zona de la “ciencia posnormal”, en la que los científicos y profesionales tienen algo que decir, pero es imprescindible, la participación del conjunto de la sociedad a través de múltiples actores sociales, construyendo comunidades extendidas de pares que evaluarían mejor cual es la mejor decisión.

El instrumental neoclásico o análisis costo beneficio, plantea la economía ecológica, carece de las herramientas para enfrentar el cambio de carácter de los problemas ambientales que son de: de largo plazo, globales, difusos y de alta complejidad. En síntesis:

Externalidades negativas	
Enfoque Neoclásico	Economía Ecológica
Conmensurables	Inconmensurables
Corto plazo	Largo Plazo
Locales	Globales
Específicos	Difusos
Baja complejidad	Alta complejidad

4. LOS AGRONEGOCIOS Y LA AGROECOLOGÍA

a) Los agronegocios

Los agronegocios hacen referencia a las actividades económicas derivadas de los productos del campo, abarcando desde la producción, procesamiento, transporte y distribución.

Señalaba Henry Kissinger ex Secretario de Estado norteamericano décadas atrás, “Controla los alimentos y controlarás a la gente, controla el petróleo y controlarás a las naciones”. Iniciándose el siglo XXI esta definición volvía a aparecer con fuerza en palabras del ex presidente de los Estados Unidos, George Bush Jr., “¿Pueden imaginar un país incapaz de producir suficiente comida para alimentar a su población? Sería una nación sujeta a presiones internacionales. Sería una nación en riesgo³”.

¿Qué se requiere para controlar los alimentos como señalan Kissinger y Bush? Controlar las semillas.

Las semillas son organismos vivos que pueden reproducirse y han sido considerados históricamente como “bienes comunes” de la humanidad. El desarrollo económico capitalista requiere colonizar los bienes comunes con la lógica de la propiedad privada y facilitar así la expropiación y acumulación capitalista.

³ <https://estudiosrurales.unq.edu.ar/index.php/ER/article/view/134/416>

En la actualidad el mercado de semillas comerciales es uno de los más concentrados y está controlado por un puñado de empresas transnacionales (ETN). Tres firmas controlan el 60% del mercado mundial de semillas: Bayer-Monsanto, Corteva (fusión de Dow y Dupont) y ChemChina-Syngenta.

El objetivo de las ETN es separar al agricultor/a de su capacidad de replantar y es el comienzo de la dependencia de las empresas que proveen los insumos. Por otro lado, la expansión de las biotecnologías aplicadas al agro dio lugar a las semillas transgénicas generando grandes cambios en las estrategias de privatización del conocimiento, habilitando nuevos mecanismos que privan a la mayor parte de la población de la acumulación privada y concentrada de capital. Se establecen leyes de semillas, que exigen el obligatorio registro y certificación; contratos que realizan las empresas de manera asimétrica con los productores; y legislaciones de propiedad intelectual. De esa forma, esos bienes comunes que circularon libremente durante miles de años, ahora pueden ser privatizados y controlados por una persona o empresa que se adjudica la obtención de una variedad.

En Argentina, las semillas transgénicas ocupan más del 67% de la superficie sembrada. Fueron introducidas en 1996, junto al paquete biotecnológico que las acompaña, produciéndose entonces una mayor concentración de la tierra productiva; la deforestación y los desmontes; la contaminación por el uso masivo de agrotóxicos; y los desalojos a las comunidades indígenas y campesinas.

El sector agrícola es fundamental para la economía de los países en vías de desarrollo. En América Latina representa el 5% del Producto Interno Bruto (PIB) y el 25% de las exportaciones, es decir, es una fuente importante generadora de divisas, pero paradójicamente **no garantiza** este sector exportador vinculado a las ETN y los **agronegocios, la seguridad y soberanía alimentaria** de los países de origen de las exportaciones

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) más del 70% de las necesidades alimentarias mundiales están cubiertas por la actividad de **pequeños productores**.

b) La agroecología y la soberanía alimentaria

La Agroecología, es una disciplina científica, un conjunto de prácticas y un movimiento social. Busca optimizar las interacciones entre las plantas, los animales, los seres humanos y el medio ambiente. Abordando la necesidad de sistemas alimentarios socialmente equitativos, en los que las personas puedan elegir lo que comen, cómo y dónde se produce. Para eso se requiere:

- Implementar sistemas agrícolas sostenibles: agricultura familiar campesinos e indígenas, guardianes reales del conocimiento y la sabiduría.
- Promover la justicia social, la identidad, la cultura, y reforzar la viabilidad económica de las zonas rurales.

En el caso argentino el 30% de todo lo fresco (producción hortícola) que se consume proviene de los alrededores de Buenos Aires, donde los bolivianos son

responsables del 80% de la producción (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, INTA)

Con esfuerzo diario pequeños productores, alquilan la tierra, trabajan verduras de hoja y cultivos de fruto, obtienen lechugas mantecosa, criolla y crespita; radicheta, albahaca, espinaca, perejil, rúcula, verdeo, acelga, remolacha, tomate, pimiento y berenjena. Buscan alternativas de desinfección de los suelos que no sean químicos: ensayos de solarización y biofumigación junto con el control fitosanitario de plagas y enfermedades, que los productores puedan identificar y aplicar correctamente. Realizan preparados naturales como una alternativa para el control de plagas y enfermedades, y salir del uso de agroquímicos.

Estos grupos suelen componerse con 4 a 6 integrantes por familia y son, en su mayoría, de origen boliviano con educación primaria, y secundaria.

En los cinturones hortícolas de Córdoba, de Mendoza, del Alto Valle del Río Negro y Neuquén, de Chubut y de las limítrofes de Bolivia Salta y Jujuy, donde la mayor parte de los quinteros son bolivianos y arrendatarios.

Durante miles de años, los agricultores y las agricultoras han trabajado la naturaleza en los climas más diversos, para desarrollar distintas variedades de cultivos, de plantas y animales necesarios para la vida de los pueblos. Un trabajo paciente y cuidadoso, que permitió una enorme variedad de alimentos en todo el mundo. Cada familia agricultora tuvo que cosechar y guardar las semillas para la siembra de la temporada siguiente. Se seleccionaron e intercambiaron semillas, para conservarlas y mejorarlas. Así se fueron sumando miles y miles de variedades adaptadas a las diferentes regiones del planeta.

Señala Ramón Vera Herrera en 'Tiempo de palabras y semillas⁴': "La ancestral expansión diversa de las semillas está en las conversaciones de cada una de las personas que las ha plantado, transformando con su trato las semillas, siendo las mismas de milenios, vuelven a ser nuevas, remozadas, en una variación eterna de su memoria ancestral como especie. Tales conversaciones, entabladas sobre todo por mujeres que han sido sus custodias por generaciones, configuran nuestros saberes agrícolas".

Estos saberes lograron plantas resistentes a las sequías, a las enfermedades, a las heladas. Con capacidad de crecer en los suelos pobres con mejores rendimientos, en ciclos más cortos, con mejor color, con mejor sabor, con mejor aroma. Pero esta diversidad, hace al menos tres décadas, se encuentra amenazada. Los monocultivos, el extractivismo transgénico, el calentamiento global, entre otros, arrasan con nuestros territorios y envenenan nuestros suelos y agua.

Las organizaciones de la agricultura familiar, campesina e indígena resisten a los ataques de un modelo que las despoja; las empresas biotecnológicas, que identificaron el enorme valor que tienen las semillas y sus paquetes tecnológicos asociados en el control de la agricultura mundial.

⁴ https://www.biodiversidadla.org/Autores/Ramon_Vera_Herrera

Es esta combinación de la mujer y el hombre, la comunidad conectada con la tierra, es la hay que estimular para alcanzar la soberanía alimentaria, es decir, el derecho de cada pueblo, comunidad y país a definir sus propias políticas agrícolas, pastoriles, laborales, de pesca, alimentarias y agrarias que sean ecológicas, sociales, económicas y culturalmente apropiadas a su realidad concreta. Esto incluye el derecho real a la alimentación y a la producción de alimentos seguros, nutritivos y culturalmente apropiados, así como la capacidad de reproducirse como sociedad. El derecho a las semillas es una condición necesaria para la soberanía alimentaria.

Según la FAO, la seguridad alimentaria se da cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos sanos, nutritivos y en cantidad suficiente, para satisfacer sus necesidades alimenticias, como para llevar una vida activa y sana.

Los dueños de la tierra, la oligarquía terrateniente y financiera, se dedican a la exportación de soja, trigo, maíz, etc., obteniendo dólares y acumulando activos externos (fugando capitales). En esta sociedad licita e ilícita participan las multinacionales propietarias de las semillas (biopiratería), de los pesticidas, fertilizantes y del paquete tecnológico, y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de Comercio (OMC).

5. Dos Modelos

El debate es en realidad un conflicto asimétrico entre dos modelos:

1. El que profundiza el monocultivo transgénico, el agronegocio, y se basa en la apropiación privada de la naturaleza.
2. El basado en la diversidad, la agroecología, y la reivindicación de las semillas como patrimonio de los pueblos al servicio de la humanidad.

Agronegocio



Para alcanzar la soberanía alimentaria se requiere:

- Fortalecer los movimientos sociales y desarrollar las organizaciones de campesinos, mujeres, pueblos indígenas, trabajadores, pescadores y pobres urbanos.
- Avanzar en la solidaridad y la cooperación regional e internacional
- Luchar por realizar reformas agrarias (la tierra y las semillas es de los que las trabajan y las comunidades locales) y pesqueras genuinas, reformas de pastos y bosques, redistribución integral de los recursos productivos en favor de los pobres y los sin tierra.
- Acceso equitativo de las mujeres a los recursos de producción y por el fin de las estructuras patriarcales en la agricultura y por los aspectos socioeconómicos y culturales de la alimentación.
- El derecho de los pueblos indígenas a su cultura, territorio y recursos productivos.
- Poner un límite a las políticas económicas neoliberales que han sido impuestas por el Banco Mundial, la OMC, el FMI y los países del Norte; con el fin de realizar un intercambio justo, estimulando así el comercio multilateral, regional y local
- Redefinir la OMC en la agricultura que tiene una postura favorable a los agronegocios y contraria a la agroecología.
- Detener la ingeniería genética y las patentes sobre la vida. Prohibición inmediata del "terminator" y el uso de tecnologías similares que usan la restricción genética.
- Fin de la utilización de alimentos u organismos genéticamente modificados como ayuda alimentaria.
- Estimular el desarrollo y la diseminación de los sistemas de producción agroecológicos.
- Las políticas emanadas por el Banco Mundial, OMC y FMI, deben ser reemplazadas por una visión donde quepan muchos mundos, que estimule el desarrollo local, donde la fuerza y la dignidad sean construidas a través de la solidaridad y el respeto de las diversidades.

Bibliografía

- Cárcamo, José Salvador (2012). *Bioeconomía y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Acercándonos ediciones, Buenos Aires.
- Funtowicz, Silvio y Ravetz, Jerome (2000). *La Ciencia posnormal*. ICARIA
- Georgescu-Roegen, Nicholas., (1971). *The entropy law and the economic process*. Harvard University Press.

Global Footprint Network <https://www.footprintnetwork.org/our-work/ecological-footprint/>

Jevons, William Stanley (1865) *The coal question*. Londres.

Funtowicz, Silvio y Ravetz, Jerome (2000). *La Ciencia posnormal*. ICARIA

Martínez Alier, Joan y Roca Jusmet, Jordi (2000). *Economía ecológica y política ambiental*. PNUMA y FCE.

Martínez Alier, Joan y Schlüpman, Klaus (1993). *La ecología y la economía*. Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión.

Max Neef, Manfred (2014). *La economía desenmascarada: del poder y la codicia a la compasión y el bien común*. Icaria editorial, Barcelona.

Prebisch, Raúl (1981). *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. CEPAL

Ribeiro, Darcy. (1970). *Las Américas y la civilización*. Centro Editor de América Latina

GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

LUCAS ROBERTO FENOGLIETTO

Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). lfenoglietto@unlam.edu.ar

MARÍA SOL MONTENEGRO

María Sol Montenegro: Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM).
mariamontenegro@alumno.unlam.edu.ar

AYELEN DE NOBILI

Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). ayelendenobili@gmail.com

LUCIANA GOLIA

Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). lgolia@alumno.unlam.edu.ar

JOAQUÍN VERA

Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). jvera@alumno.edu.ar

GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

RESUMEN

El artículo realiza un análisis detallado del gasto público en Argentina, con énfasis en los servicios sociales y su comparación con otros países de la región. La investigación, de tipo básico, busca examinar las tendencias y resultados de dicho gasto, destacando su evolución en términos monetarios homogéneos. Entre los objetivos específicos, se incluyen el establecimiento de las magnitudes absolutas y relativas del gasto público funcional durante el período de análisis, y el seguimiento de programas de la función "Promoción y asistencia social", evaluando los recursos financieros aplicados y los resultados obtenidos a través de indicadores de evaluación presupuestaria.

Palabras clave: economía pública, gasto público de la administración y políticas relacionadas, gasto público de la administración y programas de bienestar.

Clasificación JEL: H5.

PUBLIC SOCIAL EXPENDITURE IN THE COUNTRIES OF THE REGION

ABSTRACT

This article provides a detailed analysis of public spending in Argentina, with an emphasis on social services and a comparison with other countries in the region. This basic research seeks to examine the trends and results of such spending, highlighting its evolution in homogeneous monetary terms. The specific objectives include establishing the absolute and relative magnitudes of functional public spending during the period under analysis and monitoring programs related to "Social Promotion and Assistance," assessing the financial resources allocated and the results obtained through budget evaluation indicators.

Keywords: public economics, public administration spending and related policies, public administration spending and welfare programs.

JEL Classification: H5.

DESPENSAS SOCIAIS PÚBLICAS NOS PAÍSES DA REGIÃO

RESUMO

O artigo realiza uma análise detalhada dos gastos públicos na Argentina, com ênfase nos serviços sociais e sua comparação com outros países da região. A investigação básica procura examinar as tendências e resultados dessas despesas, destacando a sua evolução em termos monetários homogêneos. Os objetivos específicos incluem o estabelecimento das magnitudes absolutas e relativas dos gastos públicos funcionais durante o período de análise, e o acompanhamento dos programas da função “Promoção e Assistência Social”, avaliando os recursos financeiros aplicados e os resultados obtidos através de indicadores de avaliação orçamentária.

Palavras-chave: economia pública, gastos da administração pública e políticas relacionadas, gastos da administração pública e programas de bem-estar.

Classificação JEL: H5.

INTRODUCCIÓN

Uno de los autores importantes que abordó la importancia del gasto público fue John Maynard Keynes, un influyente economista británico del siglo XX. En ese entonces, Keynes argumentó que el gasto público desempeña un papel crucial en la estabilización de la economía y en la superación de las recesiones.

Keynes desarrolló la teoría económica conocida como “Keynesianismo”, que propugna la intervención activa del Estado en la economía para estimular la demanda agregada y fomentar el crecimiento económico. Según Keynes, durante las recesiones, la inversión privada tiende a disminuir, lo que puede conducir a una caída en la producción y el empleo. En estas circunstancias, el gasto público puede compensar la caída en la demanda privada, actuando como un estímulo para la economía.

Keynes argumentaba que, en tiempos de recesión, el gobierno debería aumentar el gasto en proyectos de infraestructura, programas de empleo y medidas de estímulo económico para impulsar la actividad económica y reducir el desempleo. Este aumento en el gasto público no solo estimula la demanda agregada, sino que también puede tener efectos multiplicadores, impulsando la inversión privada y el crecimiento económico a largo plazo.

Además, Keynes defendía la idea de que el gasto público también puede desempeñar un papel importante en la provisión de bienes y servicios públicos esenciales, como educación, salud, infraestructura y seguridad social, que son fundamentales para el bienestar de la sociedad y el funcionamiento eficiente de la economía.

En resumen, según Keynes, el gasto público es una herramienta clave para estabilizar la economía, promover el crecimiento y el desarrollo económico, y garantizar el bienestar de la sociedad en su conjunto. Su enfoque influyó significativamente en las políticas económicas adoptadas por muchos gobiernos en el siglo XX y continúa siendo relevante en la teoría y la práctica económica contemporánea.

En la actualidad, las controversias respecto al gasto público y particularmente respecto al gasto público social suelen surgir debido a una serie de factores y opiniones encontradas sobre su efectividad, financiamiento y alcance.

Algunas de las principales controversias incluyen:

- *Eficiencia y efectividad.* Algunos críticos argumentan que el gasto público social no siempre se utiliza de manera eficiente y efectiva. Se cuestiona si los programas sociales están logrando los resultados deseados y si están llegando a las personas que más los necesitan. Además, se debate sobre la burocracia y la corrupción que pueden afectar la implementación y el impacto de estos programas. Es destacable el planteo de Irrarzábal (1994) acerca de la necesidad de comprender la capacidad redistributiva de las políticas públicas, su incidencia efectiva sobre la carga impositiva y efectos sobre potenciales y reales beneficiarios.
- *Sostenibilidad financiera.* Otra controversia gira en torno a la sostenibilidad financiera del gasto público social. Se argumenta que el crecimiento continuo del gasto en áreas como la salud, la educación y la asistencia social puede generar presiones fiscales insostenibles a largo plazo, especialmente en países con altos niveles de deuda pública o déficits presupuestarios.
- *Impacto en la economía.* Hay opiniones divergentes sobre el impacto del gasto público social en la economía en general. Algunos creen que un alto gasto social puede desincentivar la inversión privada y el crecimiento económico, mientras que otros argumentan que puede estimular la demanda agregada y promover la estabilidad económica.
- *Equidad y justicia social.* Existe debate sobre si el gasto público social está distribuyendo equitativamente los recursos y reduciendo las desigualdades socioeconómicas. Algunos críticos sostienen que ciertos grupos de la población pueden estar recibiendo más beneficios que otros, lo que puede exacerbar las disparidades sociales en lugar de mitigarlas.
- *Innovación y adaptación.* Algunos argumentan que el gasto público social puede desincentivar la innovación y la adaptación a largo plazo, ya que las personas pueden depender demasiado de los programas de asistencia en lugar de buscar soluciones sostenibles por sí mismas.

En resumen, las controversias respecto al gasto público social reflejan las diferentes perspectivas sobre su papel, impacto y gestión en la sociedad y la economía. Estas controversias continúan siendo objeto de debate y análisis en el ámbito político, económico y académico por ese motivo es importante analizar este tipo de gasto en la República Argentina y compararlo con otros países de la región.

I. IMPORTANCIA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO

El gasto público social se refiere a la inversión realizada por el gobierno en programas y políticas destinadas a promover el bienestar social y mejorar las condiciones de vida de la población. Este tipo de gasto abarca una amplia gama de áreas, que incluyen:

- *Educación*. Incluye la financiación de escuelas, universidades, becas, programas de capacitación laboral y otros servicios educativos destinados a garantizar el acceso equitativo a la educación y mejorar la calidad del sistema educativo.
- *Salud*. Comprende el financiamiento de hospitales, clínicas, servicios de atención primaria, programas de vacunación, medicamentos subvencionados y otros servicios de salud pública destinados a garantizar el acceso a la atención médica y promover la salud pública.
- *Asistencia social*. Engloba programas de ayuda económica para personas y familias en situación de vulnerabilidad, como pensiones, subsidios de desempleo, programas de alimentación, vivienda social y otros servicios de asistencia social.
- *Vivienda*. Incluye la financiación de programas de vivienda pública, subsidios de alquiler, programas de acceso a la vivienda para personas de bajos ingresos y otros servicios relacionados con la vivienda.
- *Protección social*. Comprende programas de protección social como pensiones de jubilación, seguro de salud, seguro de desempleo, seguro de invalidez y otros programas de seguridad social diseñados para proteger a los ciudadanos contra los riesgos sociales y económicos. Señala el Banco Interamericano de Desarrollo (2022) la amplia evidencia respecto a la relevancia de aplicación de políticas públicas a la mejora de la calidad de vida de personas mayores y segmentos vulnerables de la población, haciendo hincapié en la adaptación de políticas a públicos objetivos particulares y la necesidad de evaluar y garantizar su sostenibilidad financiera. Por otro lado, los autores remarcan el desafío que representa para este tipo de medidas el envejecimiento poblacional en la región y la existencia de altas tasas de desempleo informal como desafíos a sortear para su correcta implementación, proponiendo mejoras de gestión e implementación, haciendo hincapié en la sostenibilidad fiscal.

Tal como puede observarse, el gasto público social se refiere a la inversión gubernamental en programas y políticas que tienen como objetivo mejorar el bienestar social, garantizar la igualdad de oportunidades y promover la inclusión social. El mismo desempeña un papel crucial en el desarrollo socioeconómico de un país al proporcionar una red de seguridad para los ciudadanos más vulnerables y promover la igualdad de oportunidades. Su importancia radica en varios aspectos:

- *Reducción de la pobreza y la desigualdad*. El gasto público social, a través de programas como la asistencia social, la educación y la salud pública,

ayuda a reducir la pobreza y la desigualdad al proporcionar recursos y servicios a aquellos que más lo necesitan.

- *Mejora del capital humano.* Invertir en educación y salud a través del gasto público social contribuye a mejorar el capital humano de un país. Esto no solo aumenta la productividad y la capacidad de empleo de la fuerza laboral, sino que también promueve un crecimiento económico sostenible a largo plazo.
- *Fomento de la inclusión social.* El gasto público social puede garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a servicios básicos como atención médica, educación y vivienda, lo que promueve la inclusión social y reduce la marginalización de grupos desfavorecidos.
- *Estabilidad social y política.* Al abordar las necesidades básicas de la población, el gasto público social contribuye a la estabilidad social y política al reducir las tensiones sociales y mitigar el descontento público.
- *Estímulo económico.* El gasto público social también puede servir como un estímulo económico al aumentar la demanda agregada y generar empleo en sectores como la salud, la educación y la construcción de infraestructuras sociales.

Podría decirse que el gasto público social es fundamental para el desarrollo socioeconómico al proporcionar una base sólida para el crecimiento inclusivo y sostenible, así como para la estabilidad y la cohesión social. Su impacto positivo se refleja en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos y en la construcción de sociedades más equitativas y prósperas.

II. GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

A continuación, se procede a exponer brevemente la situación de los países bajo análisis, a saber:

II.1. BRASIL

El gasto público social en Brasil abarca una amplia gama de áreas destinadas a promover el bienestar social y mejorar las condiciones de vida de la población. Algunas de las principales áreas de gasto público social en Brasil incluyen:

- *Educación.* Brasil destina una parte significativa de su presupuesto a la educación, incluyendo la financiación de escuelas públicas, universidades federales y programas de becas para estudiantes de bajos ingresos. Además, el país cuenta con programas como el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), que proporciona comidas nutritivas a los estudiantes de escuelas públicas.
- *Salud.* El sistema de salud pública de Brasil, conocido como Sistema Único de Salud (SUS), proporciona atención médica gratuita o a bajo costo

a toda la población, financiado principalmente por el gobierno federal, los estados y los municipios. El gasto público en salud también incluye la financiación de hospitales públicos, clínicas y programas de prevención de enfermedades.

- *Asistencia social.* Brasil cuenta con programas de asistencia social dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad, como el Programa Bolsa Família, que proporciona transferencias de efectivo a familias pobres a cambio del cumplimiento de ciertos requisitos, y el Beneficio de Prestación Continuada (BPC), que ofrece una renta mínima a personas con discapacidad y ancianos de bajos ingresos.
- *Vivienda.* El gobierno brasileño invierte en programas de vivienda social para combatir el déficit habitacional, proporcionando subsidios para la construcción de viviendas populares y programas de mejoramiento de viviendas para familias de bajos ingresos.
- *Protección social.* Brasil cuenta con programas de seguridad social que proporcionan pensiones de jubilación, pensiones por invalidez, seguro de desempleo y otros beneficios a los trabajadores y sus familias.

II.2. URUGUAY

Uruguay cuenta con un sistema de gasto público social que busca promover el bienestar social y mejorar las condiciones de vida de su población, se reconoce que el desarrollo económico no es suficiente por sí solo para garantizar una sociedad próspera y equitativa. Algunas áreas principales de este gasto público social en Uruguay incluyen:

- *Educación.* Uruguay destina una parte significativa de su presupuesto a la educación, financiando escuelas públicas, universidades estatales y programas de educación inclusiva. Además, el país ha implementado iniciativas como el Plan Ceibal, que proporciona computadoras y acceso a Internet gratuito a estudiantes y docentes en todas las escuelas públicas.
- *Salud.* El sistema de salud de Uruguay es público y universal, garantizando el acceso gratuito a la atención médica para todos los ciudadanos. El Ministerio de Salud Pública supervisa la red de hospitales públicos, clínicas y centros de salud en todo el país, así como programas de prevención y promoción de la salud.
- *Asistencia social.* Uruguay cuenta con programas de asistencia social dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad, como el Programa de Asignaciones Familiares, que proporciona beneficios monetarios a familias de bajos ingresos con hijos a cargo, y el Plan de Equidad, que brinda ayuda a personas en situación de calle y vulnerabilidad social.
- *Vivienda.* El gobierno uruguayo invierte en programas de vivienda social para abordar el déficit habitacional y mejorar las condiciones de vida de las familias de bajos ingresos. Esto incluye la construcción de viviendas

subsidiadas y programas de mejoramiento de viviendas en áreas urbanas y rurales.

- *Protección social.* Uruguay cuenta con un sistema de seguridad social que proporciona pensiones por jubilación, pensiones por invalidez y otros beneficios a los trabajadores y sus familias. Además, el país tiene programas de seguro de desempleo y de asistencia a personas con discapacidad. Al invertir en programas de asistencia social, educación y salud, el gobierno contribuye a crear una sociedad más equitativa y justa.
- *Reducción de desigualdades.* Uruguay ha avanzado en las últimas décadas en la reducción de la desigualdad social y económica. El gasto público social desempeña un papel crucial en este sentido, ya que ayuda a cerrar la brecha entre los grupos más privilegiados y los más desfavorecidos.
- *Estabilidad social y política.* El gasto público social también puede tener un impacto en la estabilidad social y política del país. Al proporcionar servicios básicos y apoyo económico a los ciudadanos, el gobierno puede mitigar tensiones sociales y reducir el riesgo de conflictos. Además, al garantizar un acceso equitativo a oportunidades, el gasto social puede fomentar la cohesión social y fortalecer el tejido social del país.

II.3. CHILE

En Chile, el gasto público social abarca una serie de áreas destinadas a promover el bienestar social y mejorar las condiciones de vida de la población. Algunas de las principales áreas de gasto público social en Chile incluyen:

- *Educación.* Chile invierte en educación a través de la financiación de escuelas públicas, universidades estatales y programas de becas y créditos educativos para estudiantes de bajos ingresos. Además, el país cuenta con iniciativas como la Subvención Escolar Preferencial (SEP), que destina recursos adicionales a escuelas con estudiantes en situación de vulnerabilidad.
- *Salud.* El sistema de salud chileno es mixto, con una combinación de servicios públicos y privados. El gobierno financia hospitales públicos, centros de salud y programas de prevención y promoción de la salud. Además, Chile cuenta con un sistema de seguros de salud público, conocido como Fondo Nacional de Salud (FONASA), que proporciona cobertura gratuita o a bajo costo a la población más vulnerable.
- *Asistencia social.* Chile cuenta con programas de asistencia social dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad, como el Subsistema de Seguridades y Oportunidades (SSyOO), que ofrece apoyo económico y servicios sociales a familias en extrema pobreza, y el Ingreso Ético Familiar (IEF), que entrega beneficios monetarios a familias de bajos ingresos.

- *Vivienda*. El gobierno chileno invierte en programas de vivienda social para abordar el déficit habitacional y mejorar las condiciones de vida de las familias de bajos ingresos. Esto incluye la construcción de viviendas subsidiadas, programas de mejoramiento de viviendas y subsidios de arriendo para familias vulnerables.
- *Protección social*. Chile cuenta con un sistema de seguridad social que proporciona pensiones por jubilación, pensiones por invalidez y otros beneficios a los trabajadores y sus familias. Además, el país tiene programas de seguro de desempleo y de asistencia a personas con discapacidad.

II.4. COLOMBIA

En Colombia, el gasto público social abarca una serie de áreas destinadas a promover el bienestar social y mejorar las condiciones de vida de la población. Algunas de las principales áreas de gasto público social en Colombia incluyen:

- *Presupuesto Nacional*. El análisis del gasto público social comienza con la aprobación y ejecución del presupuesto nacional. El presupuesto del gobierno incluye una asignación específica para el gasto social, que se distribuye entre diferentes áreas y programas. Este presupuesto se aprueba anualmente a través del Congreso y proporciona una guía sobre la cantidad de recursos que se destinarán a cada sector social. Además del presupuesto nacional, las entidades públicas en Colombia, como ministerios, departamentos y municipios, también elaboran sus propios presupuestos. Estos presupuestos se alinean con las prioridades y metas establecidas a nivel nacional y regional, y proporcionan detalles específicos sobre cómo se utilizarán los recursos asignados a cada entidad.
- *Educación*. Colombia invierte en educación a través de la financiación de escuelas públicas, universidades estatales y programas de becas y créditos educativos para estudiantes de bajos ingresos. Además, el país cuenta con iniciativas como el Programa de Alimentación Escolar (PAE), que proporciona comidas nutritivas a estudiantes de escuelas públicas.
- *Salud*. El sistema de salud colombiano es mixto, con una combinación de servicios públicos y privados. El gobierno financia hospitales públicos, centros de salud y programas de prevención y promoción de la salud. Además, Colombia cuenta con un sistema de seguridad social en salud que garantiza la cobertura universal a través de entidades promotoras de salud (EPS).
- *Asistencia social*. Colombia es un país que históricamente ha enfrentado desafíos significativos en términos de desigualdad social y económica, por esa razón, cuenta con programas de asistencia social dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad, como Familias en Acción, que proporciona transferencias monetarias condicionadas a familias en situación de pobreza extrema, y el Programa de Protección Social al Adulto

Mayor (Colombia Mayor), que brinda apoyo económico a adultos mayores en situación de pobreza.

- *Vivienda*. El gobierno colombiano invierte en programas de vivienda social para abordar el déficit habitacional y mejorar las condiciones de vida de las familias de bajos ingresos. Esto incluye la construcción de viviendas subsidiadas, programas de mejoramiento de viviendas y subsidios de arriendo para familias vulnerables.
- *Protección social*. Colombia cuenta con un sistema de seguridad social que proporciona pensiones por jubilación, pensiones por invalidez y otros beneficios a los trabajadores y sus familias. Además, el país tiene programas de seguro de desempleo y de asistencia a personas con discapacidad.
- *Cumplimiento de Objetivos de Desarrollo*. Colombia ha establecido una serie de objetivos de desarrollo, tanto a nivel nacional como internacional, que incluyen metas relacionadas con la reducción de la pobreza, el acceso a la educación y la mejora de la salud. El gasto público social es fundamental para alcanzar estos objetivos y cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el país.

III. RELEVANCIA DEL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

El control público es un concepto fundamental en la administración y gestión de los asuntos estatales. Según Carl J. Friedrich, un autor relevante en el campo de la ciencia política y la administración pública, el control público se refiere al proceso mediante el cual se supervisa y evalúa la actividad del gobierno y se asegura de que se ajuste a las normas establecidas y los objetivos democráticos.

Friedrich destaca que el control público abarca una variedad de mecanismos y procesos, incluidos los controles institucionales y legales, como la división de poderes, la independencia judicial y la rendición de cuentas; así como también los controles sociales, como la participación ciudadana, la libertad de prensa y la transparencia en la gestión pública.

Desde la perspectiva de Friedrich, el control público no solo implica la supervisión externa del gobierno por parte de ciudadanos y grupos de interés, sino también la autoevaluación y autorregulación por parte de las propias instituciones gubernamentales. Este enfoque integral reconoce la importancia de mantener un equilibrio entre la eficiencia administrativa y la protección de los derechos y libertades individuales en un sistema democrático.

Siguiendo este orden de ideas, el control del gasto público social es de suma importancia por varias razones dentro de las cuales se podrían mencionar:

- *Responsabilidad financiera*. El control del gasto público social asegura que los recursos del Estado se utilicen de manera responsable y eficiente, ga-

garantizando que los fondos públicos se asignen de acuerdo con las prioridades establecidas y en beneficio del interés general.

- *Transparencia y rendición de cuentas.* El control del gasto público social promueve la transparencia en el uso de los recursos estatales al exigir que las autoridades rindan cuentas sobre cómo se gastan los fondos públicos. Esto ayuda a prevenir la corrupción y el mal uso de los recursos.
- *Estabilidad fiscal.* El control del gasto público social contribuye a mantener la estabilidad fiscal al evitar déficits presupuestarios excesivos que podrían conducir a problemas financieros a largo plazo, como el aumento de la deuda pública y la inflación descontrolada.
- *Sostenibilidad económica.* Un gasto público social descontrolado puede tener un impacto negativo en la economía al desviar recursos de áreas críticas como la inversión en infraestructura, la educación y la salud. El control del gasto ayuda a garantizar la sostenibilidad económica al asignar recursos de manera prudente y equitativa.
- *Confianza del mercado.* Un gasto público bien controlado puede generar confianza entre los inversores y los mercados financieros al demostrar un compromiso con la disciplina fiscal y la estabilidad económica. Esto puede ayudar a mantener tasas de interés bajas y atractivas para la inversión.
- *Priorización de necesidades.* El control del gasto público social permite a los gobiernos priorizar las necesidades más urgentes de la sociedad, como la atención médica, la educación y la infraestructura, y asignar recursos de manera eficiente para abordar estas áreas críticas.

En resumen, el control del gasto público social es esencial para garantizar la buena gestión financiera del Estado, promover la transparencia y la rendición de cuentas, mantener la estabilidad fiscal y económica, y satisfacer las necesidades prioritarias de la sociedad en su conjunto.

IV. ANÁLISIS DESARROLLADO Y PRINCIPALES RESULTADOS

IV.1. METODOLOGÍA

En primer lugar, para obtener los datos del Gasto Social de cada país se ha utilizado como fuente la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), disponible en su portal estadístico. “Las cifras oficiales de gasto público son proporcionadas por las respectivas instituciones gubernamentales de cada país expresadas en moneda nacional a precios corrientes. Además, el gasto social obtenido es el realizado por el gobierno central (GC) que consta del gobierno central presupuestario (administración central y entidades descentralizadas); gobierno central extra-presupuestario (fondos extra-presupuestarios); y, en ciertos países, fondos de seguridad social (sistema público)”

(Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s.f.). *Base de datos de gasto público social. CEPALSTAT*).

En segundo lugar, para obtener información precisa sobre la inflación y los datos del Producto Interno Bruto (PBI), se ha recurrido a los sitios oficiales de cada país. Esto fue un paso importante para calcular los deflatores necesarios para ajustar los valores a precios constantes. De esta manera, pudimos actualizar tanto el gasto social como el PBI, eliminando el efecto de la inflación y permitiendo una comparación más precisa.

Por otro lado, la información acerca del Índice de Desarrollo Humano fue obtenida de los valores publicados en los *Human Development Reports* que recopila la Organización de las Naciones Unidas.

En nuestro análisis, desglosamos el gasto social en diversas áreas, como educación, protección del medio ambiente, protección social, salud y vivienda y servicios comunitarios. Este desglose nos permitió identificar tendencias y variaciones en cada sector, así como las políticas implementadas que influyeron en estos cambios.

Además, contextualizamos los datos obtenidos considerando el impacto de diversas crisis económicas y financieras que afectaron la capacidad de los gobiernos para mantener el poder adquisitivo del gasto público. También evaluamos los efectos de la pandemia de COVID-19, que provocó un aumento significativo en el gasto en salud y protección social debido a las políticas de emergencia implementadas para enfrentar la crisis sanitaria y económica.

Adicionalmente, tomamos en cuenta los cambios de gobierno y cómo las prioridades y estrategias de gasto variaron con las diferentes administraciones. Esto nos permitió entender mejor las dinámicas políticas y económicas que influenciaron las decisiones de gasto público en cada país.

IV.2. ANÁLISIS Y DESARROLLO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PBI DE CADA UNO DE LOS PAÍSES

IV.2.1. CASO ARGENTINA

Durante la última década en Argentina, el gasto social ha sido un pilar fundamental de las políticas públicas, destinado a garantizar el bienestar y la protección social de la población. En este período, el país experimentó una serie de cambios políticos y económicos que influyeron en la orientación y la magnitud del gasto social. Desde 2012 hasta 2021, Argentina estuvo gobernada por tres presidentes: Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri y Alberto Fernández, cada uno con enfoques y prioridades distintas en materia de gasto social.

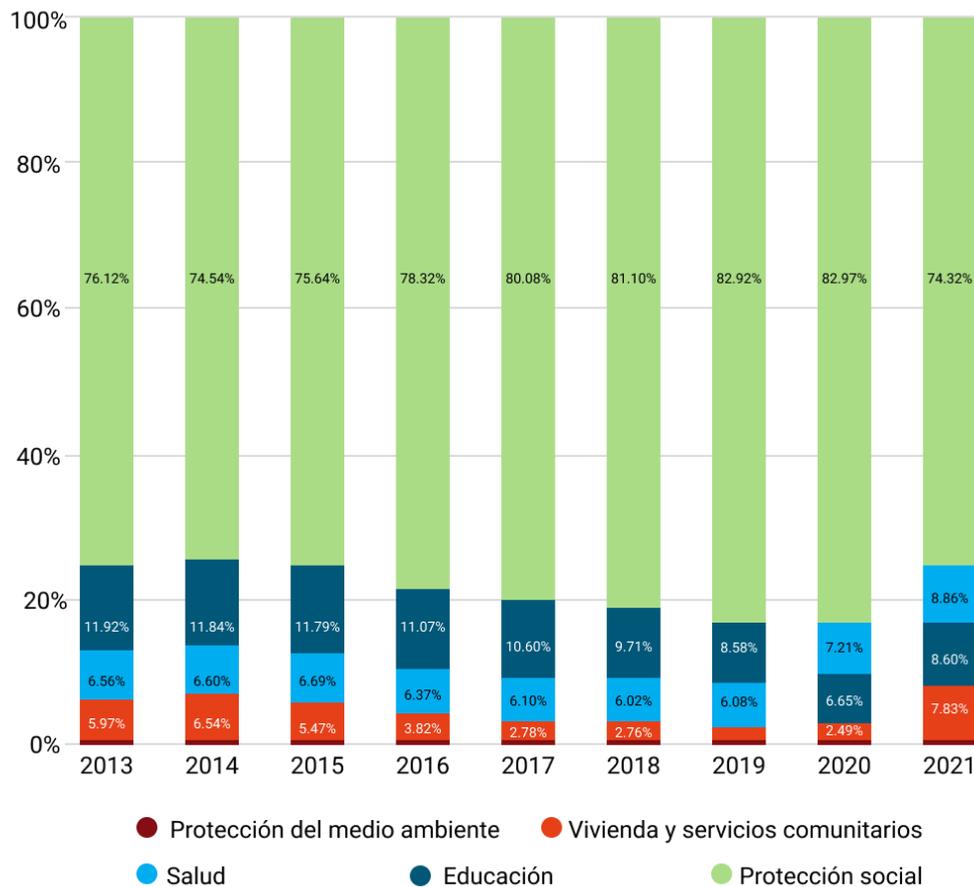


Gráfico 1. Gasto Social en Argentina, por funciones en % del total (período 2013-2021).

En el sector de educación, durante el período 2012-2016, se implementó una política clave como el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente, que se centró en la universalización de la educación inicial y la mejora de la calidad educativa.

Además, la Ley de Financiamiento Educativo también jugó un papel fundamental, determinando como obligación para el estado el aumento del presupuesto destinado a la educación hasta alcanzar el 6% del PIB. En el presente análisis los porcentajes del área Educación son menores ya que se ha abarcado solamente el Gobierno Central, sin contar gobiernos intermedios y locales.

Adicionalmente, programas como Conectar Igualdad, que distribuyó netbooks a estudiantes de escuelas secundarias públicas, y la implementación de la Ley de Educación Sexual Integral (ESI) fueron esenciales para reducir la brecha digital y mejorar la educación integral.

Por otro lado, el gasto en protección social mostró un notable crecimiento debido a la implementación de políticas de Asignaciones Familiares, como la Asignación Universal por Hijo (AUH), que brinda subsidios a familias con hijos menores de 18 años sin empleo formal, y la Asignación Universal por Embarazo, lanzada en 2011. En 2015, se introdujo la Asignación por Ayuda Escolar, y en 2016, se incluyeron los hijos de monotributistas en el régimen de asignaciones familiares.

También, se desarrollaron programas de empleo y capacitación, como Progresar, que facilita el acceso de estudiantes vulnerables a la educación superior a través de un subsidio monetario otorgado a los estudiantes, y Argentina Trabaja, que promueve la inclusión social y laboral mediante la formación de cooperativas de trabajo. En 2017, este programa evolucionó a Hacemos Futuro, Hacemos Futuro Juntas, y Proyectos Productivos Comunitarios, y en 2020 se unificaron en el programa Potenciar Trabajo, orientado a mejorar la empleabilidad de los sectores más vulnerables.

Asimismo, “la Tarjeta/Prestación Alimentar alcanzó a más de 1,5 millones de personas, y el programa Potenciar Trabajo pasó de 560 a 761 mil beneficiarios” (Secretaría de Política Económica, Subsecretaría de Programación Macroeconómica (2024). *Gasto público consolidado 2009-2022 por finalidad y función*).

En respuesta a la pandemia de COVID-19, se han tenido que implementar medidas adicionales como el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), que apoyó a empresas y trabajadores mediante la postergación o reducción de contribuciones patronales, acceso a créditos a tasa cero, y el pago parcial o total de salarios. Para los trabajadores no registrados y desocupados, se introdujo el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), un subsidio extraordinario pagado en tres rondas.

En 2021, el REPRO II se consolidó como la principal herramienta de apoyo al empleo registrado, ayudando a un promedio mensual de 400 mil personas. La Tarjeta AlimentAR amplió su alcance a menores de hasta 14 años titulares de AUH y a beneficiarias de Pensiones no Contributivas para Madres de 7 o más hijos. También se fortalecieron las Becas Progresar, incrementando sus montos y cobertura, y se introdujeron nuevas líneas de capacitación y empleabilidad, como Argentina Programa y Potenciar Inclusión Jóvenes.

Por otra parte, y continuando con el análisis del gasto en protección social, es importante destacar la relevancia del sistema previsional. Entre las principales medidas, la moratoria previsional, introducida en 2014 y extendida hasta diciembre de 2022, permitió que mujeres de 60 a 64 años sin los aportes necesarios pudieran acceder a una jubilación y por su parte, la movilidad jubilatoria, vigente desde 2009, garantiza la actualización periódica y automática de las prestaciones previsionales y asignaciones familiares.

Por último, el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, instaurado en 2016, fue diseñado para ajustar los haberes y liquidar deudas con los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) conforme a la Ley 27.260. Esta legislación también incluyó la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), dirigida a personas de 65 años o más que no cuentan con cobertura previsional.

En el sector de salud, el gasto se incrementó a un 1,24% del PBI en el año 2020 debido a la pandemia de COVID-19. Políticas como la Cobertura Universal de Salud (CUS) ampliaron el acceso a servicios de salud para personas sin obra social, mientras que el Programa Remediar distribuyó gratuitamente medicamentos esenciales. El Plan Nacional de Vacunación incluyó nuevas vacunas en el calendario oficial, y la respuesta a la pandemia de COVID-19 implicó la ampliación

de la infraestructura hospitalaria, la compra de insumos médicos y vacunas, y el fortalecimiento de la atención primaria de salud.

Por último, el gasto en vivienda y servicios comunitarios también experimentó un incremento marcado. Políticas como Procrear, un programa de crédito para la construcción y adquisición de viviendas, y el Plan Nacional de Vivienda, que desarrolló viviendas sociales y mejoró barrios vulnerables, fueron esenciales para el acceso a la primera vivienda de muchas familias.

IV.2.2. CASO BRASIL

Según la revista “Cadernos de Finanças Públicas”, de Brasilia, Volumen 03, del año 2021, el gasto social en Brasil se rige por el artículo 194 de la Constitución Federal de 1988 y la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) de 1993. El artículo 194 establece que la seguridad social abarca acciones de autoridades y sociedad para asegurar derechos en salud, seguridad social y asistencia social. Por su parte, la LOAS define la asistencia social como un derecho del ciudadano y una responsabilidad del Estado, siendo una política de seguridad social no contributiva que garantiza necesidades sociales básicas mediante acciones públicas y sociales.

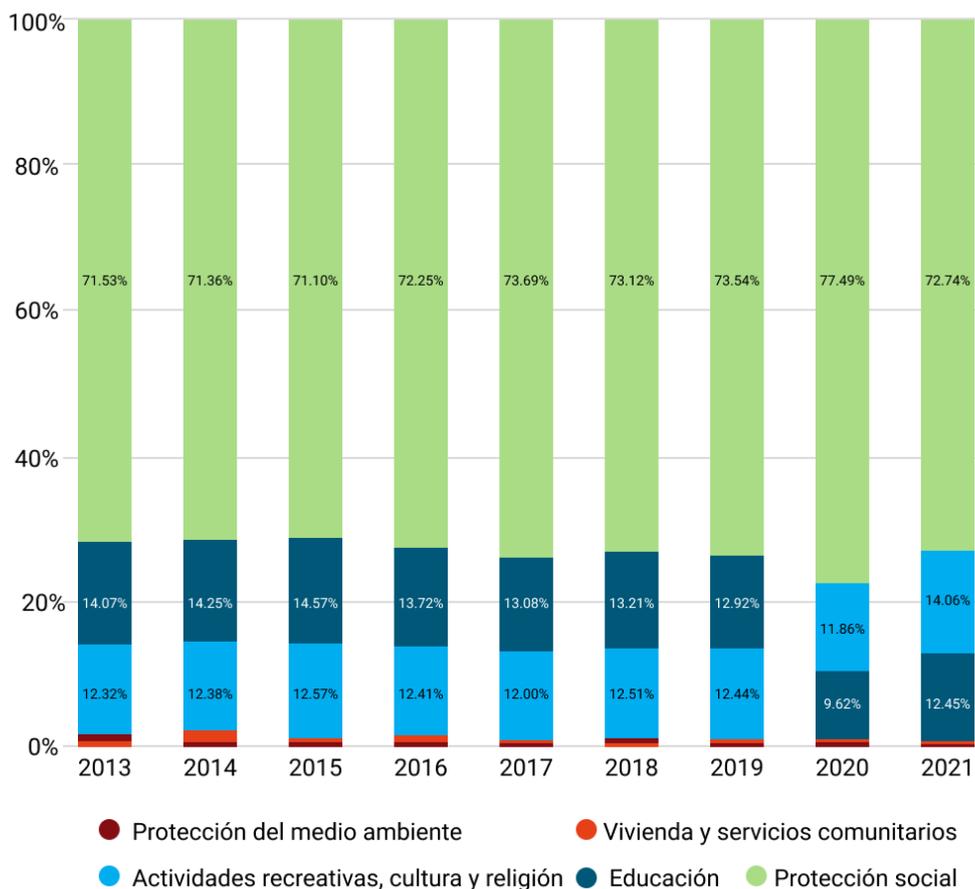


Gráfico 2. Gasto Social en Brasil, por funciones en % del total (período 2013-2021)

Por lo expuesto, durante el período de análisis se pueden observar diferentes políticas sociales llevadas a cabo por los gobiernos brasileños con el objetivo de garantizar la salud, la educación y seguridad social a los ciudadanos, sin dejar de mencionar las diferencias ideológicas de cada partido que ha gobernado el país y que ocasionó la toma de diferentes decisiones a lo largo de los años.

Durante el período 2012-2015, Brasil experimentó un crecimiento económico sólido, impulsado en parte por los altos precios de las materias primas y un ambiente económico favorable. El gobierno de Dilma Rousseff expandió programas sociales emblemáticos como el Bolsa Familia, que proporcionaba transferencias de dinero a familias de bajos ingresos a cambio de mantener a los niños en edad escolar matriculados en la escuela y cumplir con las citas de vacunación y atención médica preventiva. En el año 2014, el gobierno brasileño aumentó el presupuesto del Bolsa familia para incluir a más beneficiarios y aumentar los montos de las transferencias, en un esfuerzo por reducir la pobreza y la desigualdad.

El Programa Bolsa Familia es uno de los programas sociales más importantes y emblemáticos de Brasil. Fue creado en 2003 por el gobierno de Lula da Silva como una forma de abordar la pobreza extrema y reducir las desigualdades sociales en el país. El principal objetivo de este programa es proporcionar asistencia financiera directa a familias en situación de pobreza y extrema pobreza, con el fin de mejorar sus condiciones de vida y garantizar el acceso a servicios básicos como educación y salud.

En cuanto a la educación, esta ha sido una prioridad en Brasil, con inversiones en infraestructura escolar, programas de alimentación escolar, capacitación docente y acceso a la educación superior. Sin embargo, la calidad y la equidad en la educación siguen siendo desafíos importantes. En 2013, se implementó el programa "Mais Educação" (Más Educación), que amplió la jornada escolar y ofreció actividades extracurriculares para mejorar el rendimiento académico y promover el desarrollo integral de los estudiantes.

Por otra parte, el sistema de salud en Brasil ha experimentado cambios significativos a lo largo de los años, con inversiones en infraestructura hospitalaria, programas de vacunación y acceso a servicios de atención primaria. Durante la pandemia de COVID-19 en 2020, se asignaron recursos adicionales para fortalecer el sistema de salud, aumentar la capacidad de pruebas y proporcionar equipos de protección personal para los trabajadores de la salud.

Continuando con el análisis, con la llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia en 2019, se observaron cambios en las políticas sociales y el gasto público. Si bien se mantuvieron algunos programas sociales existentes, hubo un enfoque en revisar y reformar otros, con la intención de reducir el gasto y mejorar la eficiencia. Pero en el año 2020 con la llegada de la pandemia de COVID-19 el gobierno tuvo que implementar un Programa de Asistencia Emergencial, una medida extraordinaria diseñada para brindar apoyo económico directo a los ciudadanos afectados por las restricciones impuestas para contener la propagación del virus. Este programa consistió en la entrega de pagos directos a millones de brasileños, especialmente a trabajadores informales, desempleados, autónomos y familias de bajos ingresos que se vieron gravemente afectados por la crisis.

El Programa de Asistencia Emergencial representó un aumento significativo en el gasto en protección social del gobierno brasileño, ya que implicaba la distribución masiva de recursos financieros para satisfacer las necesidades básicas de la población durante un período de grave crisis económica y social. Esto implicó como consecuencia un aumento del gasto en protección social, el cual alcanzó el 17,43% del PBI en el año 2020.

Además del impacto directo en el bienestar de los beneficiarios, el Programa de Asistencia Emergencial también tuvo efectos positivos en la economía en general al estimular la demanda interna y mantener el consumo, lo que contribuyó a mitigar los efectos negativos de la recesión económica. Aunque se trató de una medida temporal y extraordinaria, el Programa de Asistencia Emergencial demostró la capacidad del gobierno para responder de manera rápida y efectiva a emergencias sociales y económicas, priorizando la protección del bienestar de la población más vulnerable.

IV.2.3. CASO CHILE

Durante el período analizado, el gasto social en Chile ha experimentado variaciones significativas, influenciadas por factores económicos, políticos y sociales. Se puede observar una tendencia al alza en el gasto social, aunque con fluctuaciones dependiendo de las políticas gubernamentales implementadas en cada período.

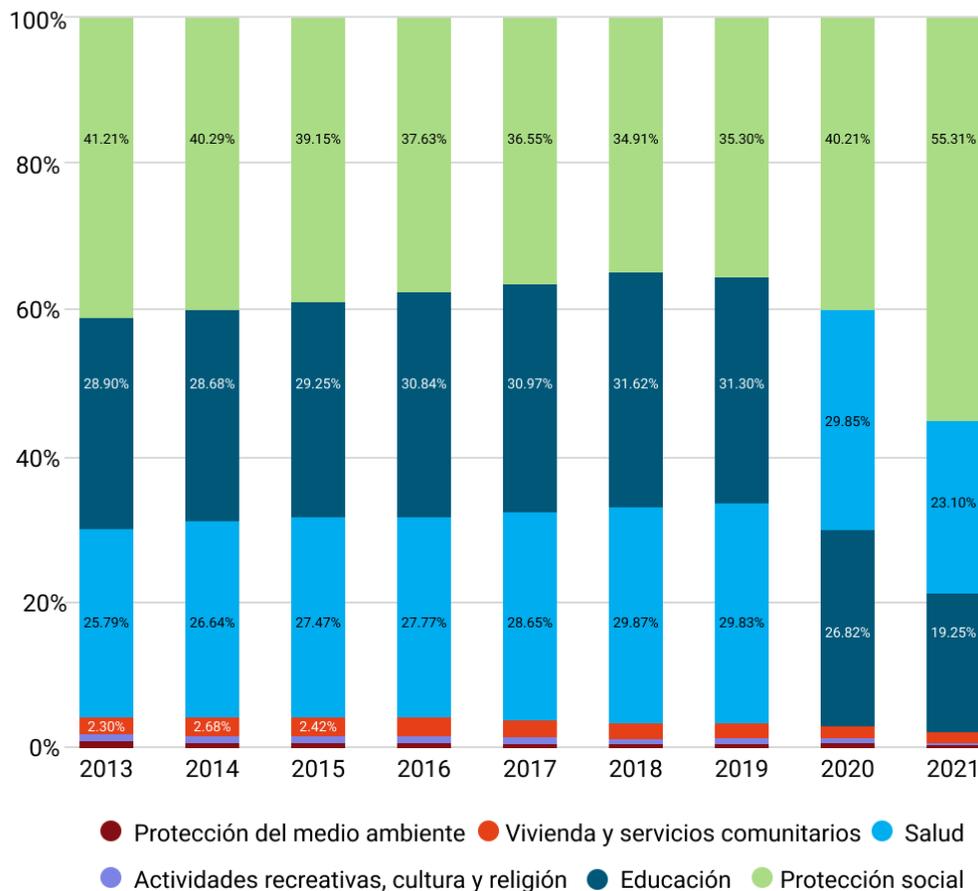


Gráfico 3. Gasto Social en Chile, por funciones en % del total (período 2013-2021).

En cuanto al sector Salud, es importante mencionar que el sistema de salud en Chile está centralizado y está a cargo principalmente del gobierno nacional a través del Ministerio de Salud. Además, existe el Fondo Nacional de Salud (FONASA) el cual se encarga de cubrir a la mayoría de la población. FONASA financia y administra hospitales públicos y centros de salud primaria. Por otro lado, las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES) son aseguradoras privadas que cubren a quienes pueden pagar por un seguro privado, representando aproximadamente el 25% de la población.

Si comparamos la participación en el PBI del gasto en salud de Chile con el gasto de Argentina, podemos notar que en Chile ronda entre un 3.6%-6% durante el período de análisis, mientras que Argentina destina hasta un 1.29% en su punto máximo en el año 2021. Esto se debe a que, como se mencionó anteriormente, en Chile, el sistema de salud está centralizado y administrado principalmente por el gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y en Argentina, el sistema de salud es descentralizado, con administración compartida entre el gobierno nacional, las provincias y municipios, y una combinación de sector público, obras sociales y seguros privados. Esta diferencia en la estructura administrativa explica la diferencia de porcentaje de participación ya que el presente estudio solo analiza los gastos del gobierno central.

En relación al sector educación, Chile ha buscado realizar reformas educativas, con énfasis en la educación pública y la reducción de la desigualdad en el acceso a la educación. Estas reformas han tenido como objetivo mejorar la calidad de la educación y hacerla más inclusiva y equitativa. En el año 2016, se implementó un importante programa de gratuidad universitaria el cual cubre los aranceles de matrícula y los costos para estudiantes que cumplen con ciertos criterios socioeconómicos. Para acceder a este beneficio, los estudiantes deben pertenecer al 60% de la población más vulnerable del país según el Registro Social de Hogares y tener un ingreso familiar per cápita dentro de ciertos límites establecidos por el gobierno. Por lo tanto, se puede mencionar que existe una diferencia con el sistema universitario argentino el cual es gratuito para toda la población, sin necesidad de cumplir con requisitos económicos.

Resulta importante destacar que según el Análisis N° 62 titulado Política Fiscal: ¿gastar más o gastar mejor? del Centro de Estudios Financieros de la Universidad de los Andes, aunque Chile destina una proporción considerable de su PBI al gasto en educación, ubicándose en el segundo lugar dentro de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en este aspecto, los resultados obtenidos en la prueba PISA y en mediciones de habilidades cognitivas de adultos muestran un desempeño significativamente inferior al promedio de la OCDE. Además, según un índice que evalúa la satisfacción de la población con el sistema educativo, Chile se sitúa en los últimos puestos comparado con otros países de la OCDE.

Por otra parte, en el año 2021, el gasto en protección social en Chile aumentó significativamente. Este incremento estuvo principalmente impulsado por las

medidas adoptadas en respuesta a la pandemia de COVID-19, que tuvo un profundo impacto en la economía y la sociedad chilena. Una de las medidas implementadas fue el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), este programa fue uno de los principales mecanismos de apoyo financiero directo a los hogares afectados por la pandemia. El IFE fue extendido y sus montos incrementados en varias ocasiones durante 2021.

Además, se implementaron bonos especiales para la clase media, destinados a aquellos que experimentaron una caída significativa en sus ingresos debido a la pandemia. Y también se introdujeron y expandieron subsidios al empleo y programas de retención laboral para mitigar el impacto del desempleo y fomentar la reactivación económica.

En cuanto al gasto en protección social, con excepción de los años 2020 y 2021 los cuales se vieron afectados por la pandemia, se puede notar que la participación en el PBI de este gasto es menor a países como Argentina y Brasil. Esto se debe a que el sistema de seguridad social chileno es más privatizado en comparación con Argentina y Brasil, especialmente en el ámbito de las pensiones y la salud. El sistema de pensiones chileno se basa en cuentas individuales administradas por AFPs (Administradoras de Fondos de Pensiones), entidades privadas. Los trabajadores cotizan un porcentaje de su salario a estas cuentas, y las pensiones dependen del monto acumulado. Existe un componente financiado por el Estado (Pilar Solidario) para apoyar a quienes no alcanzan a obtener una pensión suficiente, pero es complementario y no el núcleo del sistema.

IV.2.4. CASO URUGUAY

En Uruguay la mayor parte del gasto público social está centralizado y está fuertemente determinado por el gasto en Asistencia y Seguridad Social. Este gasto incluye diversas transferencias y servicios destinados a garantizar la protección económica y social de los ciudadanos en situaciones como el desempleo, la vejez, la discapacidad y la vulnerabilidad social.

El Banco de Previsión Social (BPS) es el principal organismo responsable de gestionar gran parte de este gasto, principalmente a través de prestaciones como las pensiones por invalidez, vejez y supervivencia (IVS), el seguro de desempleo, las asignaciones familiares y otros programas de asistencia social. Durante el año 2020, debido a la pandemia de COVID-19, hubo un notable aumento en el gasto en seguro de desempleo como respuesta a las medidas adoptadas por el gobierno para enfrentar los impactos económicos de la crisis sanitaria.

Adicionalmente, existen diferentes programas sociales, como ser la Tarjeta Uruguay Social (TUS) que ofrece transferencias monetarias a familias en situación de extrema pobreza para la compra de alimentos y otros bienes esenciales y el Programa "Uruguay Crece Contigo" el cual apoya a familias con niños en situación de vulnerabilidad con acompañamiento y recurso.

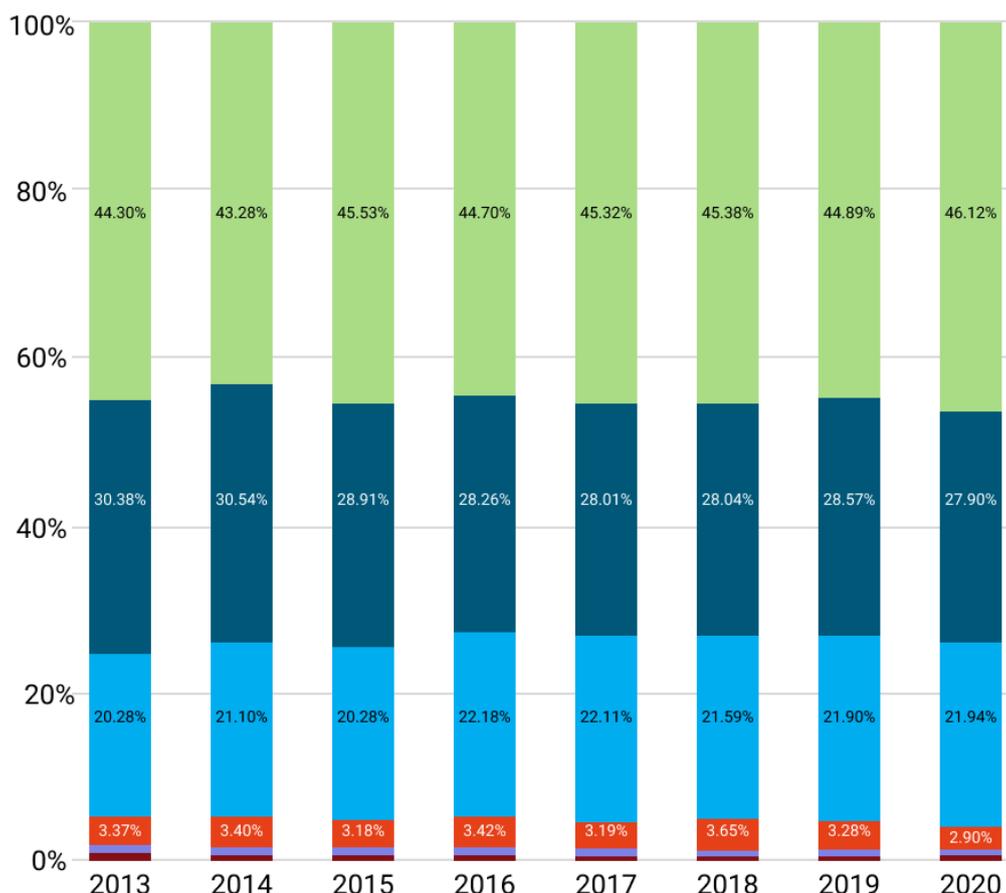
Además del BPS, otros organismos como las Cajas Militar y Policial, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y el Ministerio de Desarrollo Social

(MIDES) también tienen roles importantes en la provisión de servicios y programas de asistencia social.

En cuanto al sector salud, Uruguay tiene uno de los sistemas de salud más eficientes de la región, con indicadores positivos en esperanza de vida y mortalidad infantil. El Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) garantiza acceso a servicios de salud de calidad para todos los ciudadanos. Los programas de atención primaria, prevención de enfermedades y salud materno-infantil son prioritarios.

Por otro lado, en relación a la educación, tal como se ha mencionado en el caso chileno, en Uruguay la educación es competencia del gobierno nacional. El sistema educativo está centralizado y es administrado principalmente por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), que abarca varios niveles y modalidades de educación.

Uruguay ha mantenido un compromiso sólido con la educación, destinando una parte considerable de su PIB a este sector. Aproximadamente, el gasto en educación ha fluctuado entre el 4% y el 5% del PIB, una cifra que coloca a Uruguay entre los países de América Latina con mayor inversión en educación relativa a su economía.



Cuadro 4. Gasto Social en Uruguay, por funciones en % del total (período 2013-2021).

IV.2.5. CASO COLOMBIA

Durante el periodo analizado, Colombia fue gobernada por Juan Manuel Santos (2010-2018) y luego por Iván Duque (2018-2022). Ambos gobiernos implementaron diversas políticas sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, con énfasis en educación, salud, protección social y vivienda.

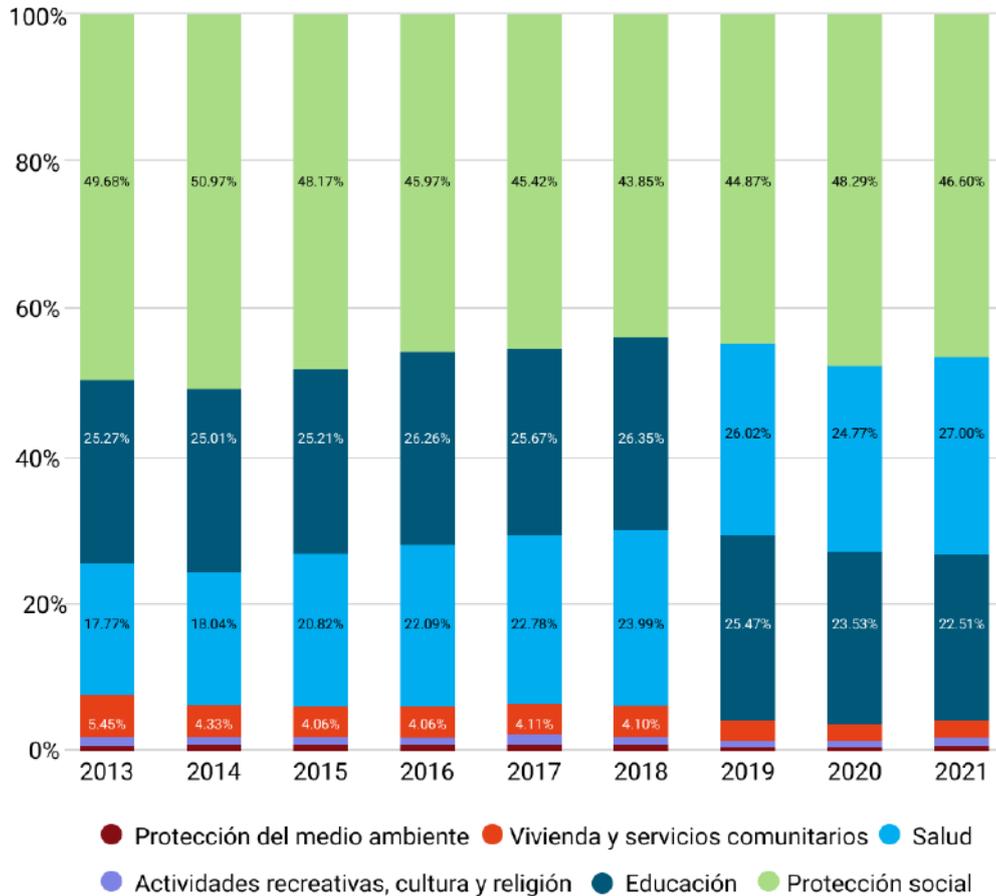


Gráfico 5. Gasto Social en Colombia, por funciones en % del total (período 2013-2021). **Fuente:** elaboración propia en base a los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En millones de pesos colombianos del 2018.

Además, en esta brecha de años, Colombia experimentó varios desafíos económicos. La caída de los precios del petróleo a partir de 2014 afectó significativamente las finanzas públicas, dado que el petróleo es una de las principales exportaciones del país. La desaceleración económica mundial y los efectos adversos de la pandemia de COVID-19 en 2020 y 2021 también impactaron negativamente en la economía colombiana, aumentando el desempleo y la pobreza.

En cuanto a la educación, el gobierno de Juan Manuel Santos implementó el programa “Ser Pilo Paga” en 2014, el cual otorga becas a estudiantes de bajos recursos con excelente rendimiento académico para acceder a la educación superior. Adicionalmente, bajo el gobierno de Iván Duque, se introdujo el programa Generación E, que sustituyó a “Ser Pilo Paga” con un enfoque en acceso, perma-

nencia y calidad en la educación superior. Además, se implementó la Estrategia de Doble Titulación, que permite a estudiantes de secundaria obtener títulos técnicos junto con el bachillerato. El gasto en educación como porcentaje del P.B.I. se mantuvo en alrededor del 4-5% durante el período.

En el sector salud, se aprobó la Ley Estatutaria de Salud en 2015, que declaró la salud como un derecho fundamental y buscó eliminar las barreras de acceso al servicio. Además, se implementó el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021, enfocado en la promoción de la salud y la prevención de enfermedades. Además, se implementó el Plan Nacional de Vacunación contra el COVID-19 en 2021, el cual fue crucial para controlar la pandemia.

En cuanto a la protección social, el gobierno de Santos desarrolló Prosperidad Social, con programas como Familias en Acción y Jóvenes en Acción, enfocados en la transferencia de dinero y el apoyo a la juventud. En el año 2020 se implementó el programa Ingreso Solidario como respuesta a la crisis económica causada por la pandemia, proporcionando ayudas monetarias a hogares vulnerables. También se inició la Devolución del IVA en 2020, para aliviar la carga económica en los hogares más pobres.

El gasto social en Colombia entre 2013 y 2021 ha sido significativo y ha buscado abordar áreas cruciales como la educación, salud, protección social y vivienda, aunque enfrentó desafíos económicos importantes. Las políticas implementadas por los gobiernos de Santos y Duque intentaron mejorar el bienestar social en medio de un contexto económico cambiante, logrando avances considerables en cobertura y acceso a servicios básicos, aunque persisten retos para asegurar la sostenibilidad y efectividad de estos programas.

IV.3. EL GASTO PÚBLICO Y LA INTEGRACIÓN CON LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

En América Latina, la integración de la inteligencia artificial (IA) y otras nuevas tecnologías en la educación representa una oportunidad crucial para preparar a las generaciones futuras para un mundo cada vez más digitalizado y competitivo. A medida que avanzamos hacia el futuro, se espera que la IA desempeñe un papel aún más significativo en diversos aspectos de la sociedad, desde la economía hasta la atención médica y la educación.

Se pueden mencionar diferentes programas implementados por los diferentes países tales como el plan “Program.AR” en Argentina, “Me Conecto para Aprender” en Chile, “Programaê!” en Brasil, “Plan Ceibal” en Chile o “Computadores para Educar” en Colombia.

Estos programas han sentado las bases para el desarrollo de habilidades digitales desde una edad temprana. Sin embargo, es necesario expandir estas iniciativas para garantizar que todos los estudiantes tengan acceso a oportunidades de aprendizaje en el campo de la tecnología

Para todos los países es fundamental seguir innovando y explorando nuevas formas de aprovechar el potencial de la inteligencia artificial en el ámbito educativo. Deben seguir invirtiendo en infraestructura tecnológica y capacitación de docentes para asegurar que todos los estudiantes tengan las habilidades y herramientas necesarias para tener éxito en la economía digital del siglo XXI.

Asimismo, es importante destacar que la implementación de la IA implica desafíos regulatorios, éticos y sociales pero que valdrán la pena a la hora de lograr nuevos trabajos, mayor capacitación y desarrollo económico.

Por último, cabe mencionar que lograr este objetivo requiere esfuerzos tanto de las compañías como del estado y de una fuerza laboral equipada con los conocimientos necesarios. “Argentina enfrenta un gran desafío: apenas un 16% de sus trabajadores cuenta con las habilidades que se potenciarán con la revolución de IA. Así, el papel del Estado es central para promover y facilitar el proceso de adopción tecnológica por parte de las firmas y para readaptar las habilidades de los trabajadores” (Albrieu, Rapetti, Brest López, Larroulet y Sorrentino, 2018).

CONCLUSIONES

En resumen, el análisis exhaustivo del gasto público social en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Colombia durante el período examinado revela un panorama complejo y diverso de estrategias y prioridades en materia de políticas sociales. Cada país ha adoptado enfoques únicos que reflejan sus contextos socioeconómicos y desafíos particulares.

Argentina se destaca por su significativa inversión en educación, protección social y salud, lo que refleja un fuerte compromiso con el bienestar de sus ciudadanos. Sin embargo, la sostenibilidad y eficacia de estas inversiones son temas cruciales que deben ser monitoreados para asegurar que los recursos se traduzcan en mejoras tangibles en la calidad de vida.

Brasil ha sido notable por la implementación de programas emblemáticos como el Bolsa Familia, que ha demostrado ser una herramienta eficaz para la reducción de la pobreza. Además, la respuesta rápida del país ante la pandemia a través del Programa de Asistencia Emergencial subraya su capacidad para movilizar recursos en situaciones de crisis. A pesar de estos logros, Brasil enfrenta desafíos relacionados con la desigualdad y la gestión eficiente de sus recursos.

Chile ha realizado inversiones considerables en educación, pero los resultados a menudo no alcanzan los estándares de otros países de la OCDE, lo que sugiere la necesidad de una revisión y ajuste de sus políticas educativas. La desigualdad en el acceso a servicios de calidad sigue siendo una preocupación importante, y se requieren esfuerzos adicionales para abordar estas disparidades.

Uruguay se distingue por su eficiente sistema de salud y una sólida inversión en educación, que han contribuido a altos niveles de desarrollo humano en comparación con sus vecinos. La eficacia de su modelo puede ofrecer valiosas lecciones para otros países de la región en términos de la integración de servicios y la optimización de recursos.

Colombia, a pesar de enfrentar desafíos económicos y sociales, ha avanzado en la implementación de políticas sociales orientadas a mejorar el acceso a la educación, la salud y la protección social. Estos esfuerzos son cruciales para abordar las desigualdades existentes y fomentar un desarrollo más equitativo.

Un aspecto emergente en la región es la integración de inteligencia artificial y otras tecnologías digitales en la educación. Este avance presenta una oportunidad significativa para preparar a las futuras generaciones para un mundo cada vez más digitalizado. No obstante, es esencial que se implementen políticas que garanticen la equidad en el acceso a estas tecnologías y en el desarrollo de habilidades digitales. De lo contrario, existe el riesgo de ampliar la brecha digital y perpetuar desigualdades existentes.

En síntesis, el análisis de las políticas sociales en estos cinco países subraya la diversidad de enfoques y estrategias adoptadas en la región. La integración de tecnologías emergentes y el enfoque en la equidad siguen siendo áreas críticas para el futuro. Para lograr un crecimiento inclusivo, equitativo y sostenible, es crucial que los países de la región continúen adaptando y refinando sus políticas públicas, aprendiendo de las experiencias de sus vecinos y enfrentando los desafíos emergentes con una visión a largo plazo. La colaboración regional y el intercambio de buenas prácticas pueden jugar un papel clave en la promoción de un desarrollo social más equilibrado y efectivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Adroque, C., & Orlicki, E. (2021). ¿Cuán igualador es el gasto público en educación en Argentina? Un análisis para 2017. *Del Prudente Saber Y El máximo Posible De Sabor*, (14), 61–76. <https://doi.org/10.33255/26184141/1111>
- Agüero, G. (2016). *Gasto Público Social en Argentina*. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Cuyo. Recuperado de: https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/8710/agero-heredia.pdf [Acceso 25/03/2025]
- Albrieu, R., Rapetti, M., Brest López, C., Larroulet, P. & Sorrentino, A. (2018). Inteligencia artificial y crecimiento económico. Oportunidades y desafíos para Argentina. *Inteligencia Artificial y Crecimiento Económico en América Latina*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Aranco, N., Bosch, M., Stampini, M., Herrera, O. A., Goyeneche, L., Ibararán, P., Oliveira, D., Torre, M. R. R., Savedoff, W. D., & Ramirez, E. T. (2022). *Aging in Latin America and the Caribbean: Social protection and quality of life of older persons*. IDB Publications. <https://doi.org/10.18235/0004287>
- Boletín Oficial de la República Argentina. (1992). Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
- Boletín Oficial de la República Argentina. (2006). Ley N° 26.075 de Incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología.

- Boletín Oficial de la República Argentina. (2006). Ley N° 26.206 de Educación Nacional.
- Boletín Oficial de la República Argentina. (2018). Ley N° 27.428 del Régimen Federal de responsabilidad fiscal y buenas prácticas de gobierno.
- Carro, J. (2021). ¿Por qué crece el gasto público? La Ley de Wagner en el caso argentino. *Revista De Economía Política De Buenos Aires* (22).
- Cifuentes, María Cecilia. (2022). *Política Fiscal, ¿Gastar más o gastar mejor?* Centro de Estudios Financieros del ESE Business School de la Universidad de los Andes.
- CIPPEC, C. d. (2020). *GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015 –2019*. Recuperado de: <https://www.cippec.org/publicacion/gps-del-estado-radiografia-y-balance-de-la-administracion-publica-nacional-2015-2019> [Acceso 25/03/2025]
- Colacce M. & Zurbriggen J. (2020). *Gasto público social: un análisis territorial*. Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Departamento de Indicadores y Estadísticas Sociales de la División Análisis de Datos (DAD) de la Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos (DINTAD) (2023). *El gasto público social en Uruguay. Informe de estimación 2019- 2021*. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2022). *Gasto social público y privado 2010-2022*.
- Del Ferrier, Cristina Ruiz & Tirenni, Jorge. (2023). *La protección social en América Latina*. FLACSO.
- Gasparini, L., Tornarolli, L. & Gluzmann, P. (2019). *El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas*. Buenos Aires: CEDLAS, CIPPEC, PNUD.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la República Argentina. (2016). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional* (Sexta ed.).
- Irrarázaval Llona, I. (1994). *El impacto redistributivo del gasto social: Una revisión metodológica de estudios latinoamericanos*. <https://hdl.handle.net/11362/6061>
- Porto, A. (2020). *Evolución del sector público argentino en el largo plazo*. (U. N. Plata, Ed.). Documentos de Trabajo del CEFIP (36).
- Rivas, A., & Dborckin, D. (2018). ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina? Documentos de Trabajo (162).
- Schipani, A., Zarazaga, R., & Forlino, L. (2021). *Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina. Aportes para un sistema de protección social más justo y eficiente*. CIAS + Fundar. Recuperado de: <https://www.fund.ar/publicacion/mapa-politicas-sociales/> [Acceso 25/03/2025]
- Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público*. Cúspide.

Universidad Católica Argentina. (2021). *Crisis del Empleo, Pobreza de Ingreso y Privaciones Sociales Estructurales*. Argentina Urbana 2020-2021.

Veza, E., & Rofman, R. (2021). *El impacto distributivo de las políticas previsionales en Argentina*. Documentos de Políticas Públicas.

ANEXOS

Año	Educación	Protección del medio ambiente	Protección social	Salud	Vivienda y servicios comunitarios
2013	229.634,84	8.536,25	1.447.438,11	126.332,89	115.011,05
2014	222.585,88	8.979,51	1.401.143,40	124.024,90	122.861,65
2015	245.967,14	8.210,11	1.577.542,69	139.620,86	114.177,00
2016	227.858,86	8.907,55	1.612.312,99	131.105,68	78.565,46
2017	231.189,16	9.818,40	1.747.112,99	133.016,24	60.613,27
2018	191.481,30	8.159,70	1.599.330,20	118.727,60	54.457,40
2019	158.606,09	10.016,33	1.532.501,23	112.417,81	34.614,00
2020	153.586,86	8.590,70	1.832.561,98	159.148,55	54.923,56
2021	184.393,56	8.438,71	1.593.997,99	189.928,64	167.892,56
Total	1.845.303,69	79.657,27	14.343.941,58	1.234.323,18	803.115,94

Cuadro 1. Gasto Social en Argentina (período 2013-2021). **Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En millones de pesos argentinos del 2018.

Año	Educación	Protección del medio ambiente	Protección social	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Actividades recreativas, cultura y religión
2013	152.685,77	9.282,07	776.322,00	133.726,18	8.630,91	4.595,05
2014	163.505,41	8.535,48	818.954,57	142.034,55	8.745,52	5.872,46
2015	158.955,08	6.340,11	775.575,79	137.067,87	7.310,62	5.539,14
2016	156.642,71	6.555,34	824.990,71	141.742,18	6.828,40	5.065,88
2017	155.736,23	6.030,95	877.143,79	142.840,66	4.802,66	3.777,49
2018	159.640,20	5.030,04	883.485,73	151.107,63	5.156,74	3.788,61
2019	158.352,17	5.026,94	901.323,17	152.506,12	5.227,66	3.162,01
2020	146.569,35	4.516,96	1.181.247,93	180.837,65	5.705,66	5.453,79
2021	153.691,92	3.188,61	897.605,27	173.457,40	3.976,21	2.109,93
Total	1.405.778,84	54.506,50	7.936.648,95	1.355.320,24	56.384,37	39.364,36

Cuadro 2. Gasto Social en Brasil (período 2013-2021) **Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En millones de reales del 2018.

GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

Año	Educación	Protección del medio ambiente	Protección social	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Actividades recreativas, cultura y religión
2013	6.884.931,87	134.334,06	9.820.010,82	6.145.675,51	548.615,74	293.450,32
2014	7.195.701,84	139.362,94	10.109.608,29	6.683.993,23	673.271,89	291.971,04
2015	7.964.417,79	146.626,50	10.660.734,14	7.480.613,64	659.811,16	315.572,57
2016	8.836.794,60	158.533,92	10.782.960,50	7.955.765,25	574.789,15	342.997,43
2017	9.403.717,85	162.261,61	11.098.137,20	8.700.325,89	633.545,65	365.714,38
2018	9.944.309,09	165.875,52	10.978.482,04	9.394.732,78	624.033,14	343.973,16
2019	10.325.763,74	185.563,40	11.646.014,63	9.843.021,01	638.018,14	354.074,45
2020	10.243.368,19	205.817,94	15.355.718,20	11.400.188,49	666.709,92	319.163,79
2021	10.131.387,40	184.815,81	29.109.512,22	12.158.498,82	681.539,43	361.318,64
Total	80.930.392,36	1.483.191,71	119.561.178,04	79.762.814,62	5.700.334,21	2.988.235,78

Cuadro 3. Gasto Social en Chile (período 2013-2021). **Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En millones de pesos chilenos del 2018.

Año	Educación	Protección del medio ambiente	Protección social	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Actividades recreativas, cultura y religión
2013	29.017.856,84	565.137,22	57.054.830,43	20.401.205,54	6.259.788,71	1.535.637,88
2014	29.777.689,58	578.208,21	60.684.794,64	21.474.096,42	5.150.926,27	1.401.478,11
2015	29.898.815,31	593.248,42	57.134.364,17	24.693.764,67	4.815.014,68	1.474.565,61
2016	30.534.387,70	632.566,70	53.455.276,21	25.684.150,17	4.717.671,30	1.248.904,93
2017	32.630.096,79	618.745,02	57.734.007,19	28.956.602,02	5.228.365,39	1.930.934,92
2018	32.568.453,19	583.748,47	54.202.400,82	29.645.776,48	5.067.853,89	1.528.646,09
2019	32.434.339,15	570.909,60	57.142.635,57	33.134.782,61	2.626.588,97	1.429.682,84
2020	34.597.168,03	633.508,62	71.008.657,53	36.420.851,34	2.948.256,74	1.438.433,72
2021	35.587.279,72	866.199,62	73.669.800,79	42.691.847,73	3.266.650,76	2.011.576,81
Total	287.046.086,32	5.642.271,86	542.086.767,35	263.103.076,98	40.081.116,72	13.999.860,90

Cuadro 4. Gasto Social en Colombia (período 2013-2021). **Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En millones de pesos colombianos del 2018.

Año	Educación	Protección del medio ambiente	Protección social	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Actividades recreativas, cultura y religión
2013	75.283,96	688,27	109.760,77	50.239,76	8.352,13	3.443,95
2014	79.570,05	770,07	112.776,33	54.988,49	8.872,19	3.608,68
2015	78.566,79	797,57	123.735,66	56.577,92	8.651,84	3.460,66
2016	82.774,08	776,09	130.929,24	64.959,72	10.008,80	3.444,49
2017	87.063,27	750,82	140.848,17	68.711,58	9.922,53	3.513,12
2018	88.982,43	737,11	144.007,99	68.490,93	11.592,32	3.495,68
2019	91.505,53	752,06	143.790,56	70.158,38	10.507,37	3.606,95
2020	88.272,09	679,30	145.929,37	69.421,09	9.179,79	2.952,47
2021	89.699,89	702,00	142.766,69	68.690,95	9.861,06	2.909,25
Total	734.214,51	6.310,42	1.158.746,62	555.835,64	83.659,00	28.693,02

Cuadro 5. Gasto Social en Uruguay (período 2013-2021). **Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
En millones de pesos uruguayos del 2018.

Año	Argentina (M ARS)	Brasil (M BRL)	Chile (M CLP)	Colombia (M COP)	Uruguay (M UYU)
2013	\$14.802.707	\$7.091.805	\$161.220.767	\$897.552.790	\$1.736.009
2014	\$14.430.773	\$7.235.449	\$166.032.402	\$925.067.297	\$1.810.687
2015	\$14.824.898	\$6.745.935	\$170.809.335	\$913.903.464	\$1.810.424
2016	\$14.516.498	\$6.618.801	\$176.711.486	\$927.700.569	\$1.994.429
2017	\$14.925.644	\$6.811.626	\$183.193.029	\$949.722.452	\$2.012.528
2018	\$14.534.970	\$7.004.141	\$189.612.480	\$987.791.000	\$2.003.381
2019	\$14.244.159	\$7.072.292	\$189.445.302	\$1.021.260.116	\$2.010.835
2020	\$12.833.908	\$6.907.141	\$187.850.853	\$945.727.014	\$1.894.280
2021	\$14.209.454	\$7.331.900	\$210.134.627	\$1.070.543.986	\$2.081.451

Cuadro 6. Producto Bruto Interno (P.B.I) de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay a precios constantes (base 2018). **Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de los sitios oficiales del gobierno de cada país.

Año	Educación	Protección del medio ambiente	Protección social	Salud	Vivienda y servicios comunitarios
2013	1,55%	0,06%	9,78%	0,85%	0,78%
2014	1,54%	0,06%	9,71%	0,86%	0,85%
2015	1,66%	0,06%	10,64%	0,94%	0,77%
2016	1,57%	0,06%	11,11%	0,90%	0,54%
2017	1,55%	0,07%	11,71%	0,89%	0,41%
2018	1,32%	0,06%	11,00%	0,82%	0,37%
2019	1,11%	0,07%	10,76%	0,79%	0,24%
2020	1,20%	0,07%	14,28%	1,24%	0,43%
2021	1,30%	0,06%	11,22%	1,34%	1,18%

Cuadro 7. Porcentaje de participación del gasto social por función en el P.B.I. de Argentina (período 2013-2021). **Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y los datos de los sitios oficiales del gobierno de Argentina.

Año	Educación	Protección del medio ambiente	Protección social	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Actividades recreativas, cultura y religión
2013	2,15%	0,13%	10,95%	1,89%	0,12%	0,06%
2014	2,26%	0,12%	11,32%	1,96%	0,12%	0,08%
2015	2,36%	0,09%	11,50%	2,03%	0,11%	0,08%
2016	2,37%	0,10%	12,46%	2,14%	0,10%	0,08%
2017	2,29%	0,09%	12,88%	2,10%	0,07%	0,06%
2018	2,28%	0,07%	12,61%	2,16%	0,07%	0,05%
2019	2,24%	0,07%	12,74%	2,16%	0,07%	0,04%
2020	2,12%	0,07%	17,10%	2,62%	0,08%	0,08%
2021	2,10%	0,04%	12,24%	2,37%	0,05%	0,03%

Cuadro 8. Porcentaje de participación del gasto social por función en el P.B.I. de Brasil (período 2013-2021). **Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y los datos de los sitios oficiales del gobierno de Brasil.

Año	Educación	Protección del medio ambiente	Protección social	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Actividades recreativas, cultura y religión
2013	4,27%	0,08%	6,09%	3,81%	0,34%	0,18%
2014	4,33%	0,08%	6,09%	4,03%	0,41%	0,18%
2015	4,66%	0,09%	6,24%	4,38%	0,39%	0,18%
2016	5,00%	0,09%	6,10%	4,50%	0,33%	0,19%
2017	5,13%	0,09%	6,06%	4,75%	0,35%	0,20%
2018	5,24%	0,09%	5,79%	4,95%	0,33%	0,18%
2019	5,45%	0,10%	6,15%	5,20%	0,34%	0,19%
2020	5,45%	0,11%	8,17%	6,07%	0,35%	0,17%
2021	4,82%	0,09%	13,85%	5,79%	0,32%	0,17%

Cuadro 9. Porcentaje de participación del gasto social por función en el P.B.I. de Chile (período 2013-2021). **Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y los datos de los sitios oficiales del gobierno de Chile.

Año	Educación	Protección del medio ambiente	Protección social	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Actividades recreativas, cultura y religión
2013	3,23%	0,06%	6,36%	2,27%	0,70%	0,17%
2014	3,22%	0,06%	6,56%	2,32%	0,56%	0,15%
2015	3,27%	0,06%	6,25%	2,70%	0,53%	0,16%
2016	3,29%	0,07%	5,76%	2,77%	0,51%	0,13%
2017	3,44%	0,07%	6,08%	3,05%	0,55%	0,20%
2018	3,30%	0,06%	5,49%	3,00%	0,51%	0,15%
2019	3,18%	0,06%	5,60%	3,24%	0,26%	0,14%
2020	3,66%	0,07%	7,51%	3,85%	0,31%	0,15%
2021	3,32%	0,08%	6,88%	3,99%	0,31%	0,19%

Cuadro 10. Porcentaje de participación del gasto social por función en el P.B.I. de Colombia (período 2013-2021). **Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y los datos de los sitios oficiales del gobierno de Colombia.

Año	Educación	Protección del medio ambiente	Protección social	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Actividades recreativas, cultura y religión
2013	4,34%	0,04%	6,32%	2,89%	0,48%	0,20%
2014	4,39%	0,04%	6,23%	3,04%	0,49%	0,20%
2015	4,34%	0,04%	6,83%	3,13%	0,48%	0,19%
2016	4,15%	0,04%	6,56%	3,26%	0,50%	0,17%
2017	4,33%	0,04%	7,00%	3,41%	0,49%	0,17%
2018	4,44%	0,04%	7,19%	3,42%	0,58%	0,17%
2019	4,55%	0,04%	7,15%	3,49%	0,52%	0,18%
2020	4,66%	0,04%	7,70%	3,66%	0,48%	0,16%
2021	4,31%	0,03%	6,86%	3,30%	0,47%	0,14%

Cuadro 10. Porcentaje de participación del gasto social por función en el P.B.I. de Uruguay (período 2013-2021). **Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y los datos de los sitios oficiales del gobierno de Uruguay.



Escanea el código QR para ingresar a todos los números de RICEL



Síguenos en nuestras redes



@secretariadeposgrado



facebook.com/SecretariadePosgrado



@SIP_FCE_UNLZ



www.linkedin.com/in/sip-fce-unlz/