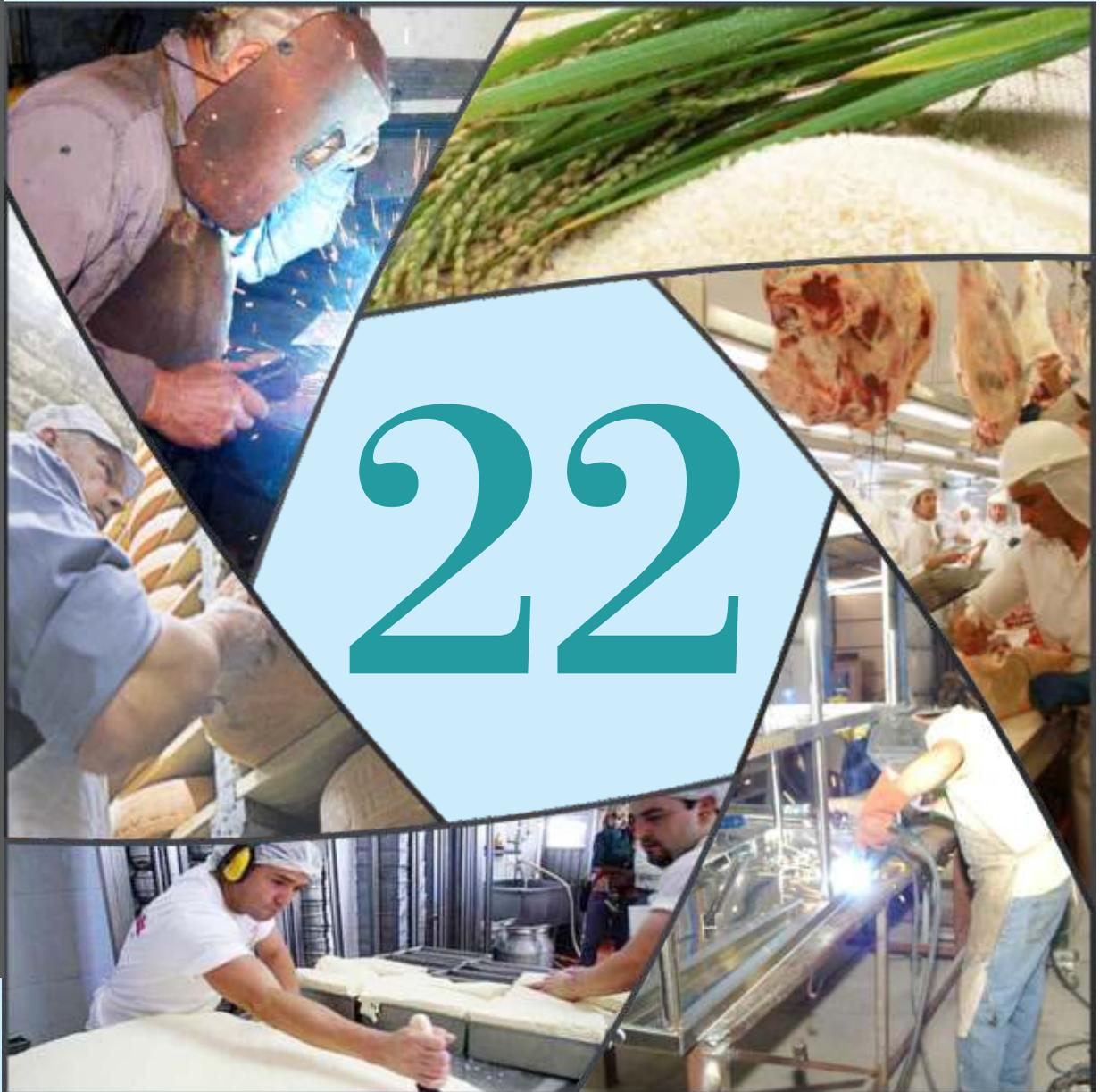


Tiempo de GESTIÓN


Universidad Autónoma
de Entre Ríos

Facultad de Ciencias
de la Gestión

Revista Académica de la Facultad de Ciencias
de la Gestión. Año XII. Número 22. Diciembre 2016



22



ISSN: 1850-7255

Tiempo de **GESTIÓN** **22**

Revista Académica de la Facultad de Ciencias
de la Gestión. Año XII. Número 22. Diciembre 2016



Facultad de Ciencias
de la Gestión





Universidad Autónoma
de Entre Ríos

Facultad de Ciencias
de la Gestión

SEDE PARANÁ

Téc. Archivero
Lic. en Archivología
Téc. Bibliotecario Documentalista
Prof. de Economía
Lic. en Economía
Tec. en Turismo
Lic. en Turismo
Tec. en Gerenciamiento de Servicios Gastronómicos
Tec. en Administración
Lic. en Administración de Empresas
Lic. en Administración Pública
Tec. en Marketing
Lic. en Marketing
Tec. en Comercio Internacional
Lic. en Comercio Internacional
Prof. en Bibliotecología

SEDE CRESPO

Tec. en Administración
Lic. en Administración de Empresas
Lic. en Cooperativismo y Mutualismo
Tec. en Gerenciamiento de Servicios Gastronómicos

SEDE LA PAZ

Tec. en Administración

SEDE FEDERACIÓN

Tec. en Hotelería

SEDE CHAJARÍ

Tec. en Marketing

SEDE VILLAGUAY

Tec. en Turismo

SEDE C. DEL URUGUAY

Tec. en Museología

Tec. en Turismo

Lic. en Turismo

Téc. Bibliotecario Documentalista

Tec. en Administración

Prof. en Bibliotecología

SEDE GUALEGUAYCHÚ

Tec. en Hotelería

AUTORIDADES

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ENTRE RÍOS

RECTOR
Bioingeniero
Aníbal Sattler



FACULTAD DE CIENCIAS DE LA GESTIÓN



DECANA
Licenciada
Liliana Battauz



**VICEDECANO
Y A CARGO
SECRETARÍA
EXTENSIÓN**
Abogado
Francisco Costamagna



**SECRETARIO DE
INVESTIGACIÓN
Y POSGRADO**
Profesor
Pablo Donadio



**SECRETARIO
ADMINISTRATIVO**
Abogado
Javier Almada



**SECRETARIO
ACADÉMICO**
Profesor
Román Scattini



**SECRETARIO DE
BIENESTAR
ESTUDIANTIL**
Willian Joel
Vernackt



**SECRETARIO
ECONÓMICO
FINANCIERO**
CPN. Roberto
Zamero

TIEMPO DE GESTIÓN

Revista académica de la Secretaría de Investigación y Posgrado, de la Facultad de Ciencias de la Gestión de la Universidad Autónoma de Entre Ríos. Su objetivo es publicar artículos de docentes, investigadores y estudiantes de la Facultad y de otras unidades académicas, en los campos del conocimiento científico. Sus destinatarios son estudiantes, docentes, investigadores e interesados en general en dichas temáticas.

ISSN: 1850-7255.

Registro de la Propiedad Intelectual N°: 5.251.968

Edición N° 22 -Diciembre 2016

Propietario: Facultad de Ciencias de la Gestión

Domicilio: Urquiza 1225. Teléfono: 0343-4211538

Correo electrónico: fcg_revistatiempodegestion@uader.edu.ar

Paraná, Entre Ríos, Argentina

<http://fcg.uader.edu.ar/>

Fecha de recepción de artículos: dos meses antes del cierre de cada edición.

Editores responsables: Fabián Reato, Marta Marozzini

Impresión: Imprenta Oficial de Entre Ríos.

Córdoba 327. Paraná. E.R.

Colaboración Administrativa: Susana Bergomás, Claudia Scheihing,

Francisco Vega y Prof. Silvia Mir

Tirada de esta edición: 200 ejemplares

Indización: Latindex, Dialnet.

CONSEJO EDITOR

Dr. Miguel Rodrigo González Ibarra

Universidad Nacional Autónoma de México (México)

Prof. Rodolfo Bertonecello

Universidad Nacional de Buenos Aires–Conicet (Argentina)

Prof. Pablo Donadío

Universidad Autónoma de Entre Ríos (Argentina)

Prof. Virginia D'Angelo Gallino

Universidad Autónoma de Entre Ríos (Argentina)

Prof. Noemí Wallingre

Universidad Nacional de Quilmes (Argentina)

Dr. Luciano Andrenacci. Universidad Nacional de San Martín. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Argentina)

COMITÉ DE ARBITRAJE

MSc. Paloma Martínez Fernandez. Universidad Nacional del Comahue (Argentina)

C.P.N. Luis Lafferriere. Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina)

Mg. Sandra Gisela Martín. Universidad Católica de Córdoba (Argentina)

Dra. Dora Luján Coria. Universidad Nac. del Centro de la Provincia de Bs.As.(Argentina)

Ing. Daniel Saín. Universidad Tecnológica Nacional (Argentina)

Lic. María Gracia Benedetti. Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina)

Lic. Cecilia Poggio. Universidad Autónoma de Entre Ríos (Argentina)

Mg. Claudio Staffolani. Universidad Nacional de Rosario (Argentina)

Lic. Claudia Bolzán. Universidad Católica de Santa Fe (Argentina)

Lic. Corina Vainstub. Universidad Autónoma de Entre Ríos (Argentina)

Prof. Griselda De Paoli. Universidad Autónoma de Entre Ríos (Argentina)

Lic. Oscar Barbosa. Universidad Nacional de Entre Ríos. Conicet (Argentina)

Lic. Alicia Cáceres. Universidad Nacional de la Patagonia. Río Gallegos (Argentina)

CPN. Eduardo Muani. Universidad Nacional de Entre Ríos. (Argentina)

Dra. Carina Muñoz. Universidad Nacional de Entre Ríos. Universidad Autónoma de Entre Ríos (Argentina)

Lic. Andrea Firpo. Universidad Autónoma de Entre Ríos (Argentina)

C.P.N. Jorge Busson. Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER).

Dr. Marcelo D'Amico. Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER) . Universidad Nacional del Litoral (UNL)

ÍNDICE

UNO

Desarrollo de nuevos destinos turísticos. Análisis comparativo de casos en Argentina.

Por Noemí Wallingre. **PÁGINA 13**

DOS

El Parlamento del Mercosur: su aporte al desarrollo institucional.

Por María Victoria Molina. **PÁGINA 49**

TRES

El rol del Estado y las políticas públicas en el desarrollo, dentro de un contexto globalizado.

Por Leandro Damián Elorriaga. **PÁGINA 87**

CUATRO

Las empresas alimentarias en Entre Ríos: ¿vigilancia tradicional o vigilancia tecnológica?

Por Graciela Mingo, Daniel Sain, María Laura Bevilacqua.

PÁGINA 123

CINCO

Principales características de la Ley N° 10.450 de Procedimiento Penal para Niños y Adolescentes de la Provincia de Entre Ríos.

Por Pablo A. Barbirotto. **PÁGINA 145**

NORMAS PARA PUBLICAR EN TIEMPO DE GESTIÓN. PÁGINA 157



UNO

Desarrollo de nuevos destinos turísticos.
Análisis comparativo de casos en Argentina

POR NOEMÍ WALLINGRE

Fecha de finalización del artículo: agosto de 2016



SOBRE LA AUTORA

Noemí Wallingre es Licenciada en Turismo y Magister en Desarrollo Local (UNSAM-UAM). Profesora Regular de la Universidad Nacional de Quilmes, de la Universidad del Salvador y de la Universidad Autónoma de Entre Ríos, Argentina. Directora de la Maestría en Desarrollo y Gestión del Turismo, Universidad Nacional de Quilmes. Directora de la Licenciatura en Hotelería y Turismo, Programa Universidad Virtual de Quilmes. Coordinadora Técnica y Pedagógica de Implementación de Educación Virtual, Universidad Autónoma de Entre Ríos, Facultad de Ciencias de la Gestión, Subsede Villaguay.
Contacto: nwallingre@unq.edu.ar ; nwallingre@yahoo.com.ar



RESUMEN

El artículo resume los resultados de la investigación sobre el desarrollo de nuevos destinos turísticos en Argentina. Identifica y analiza las iniciativas o cambios, e implementación de políticas y estrategias para su progreso. Se sostiene en el estudio de casos que incluye la comparación de siete ciudades en las cuales en su perfil productivo se incorporó al turismo como un sector de desarrollo.

Como hipótesis se presenta la afirmación de que el turismo es una actividad que contribuye al desarrollo de ciudades pequeñas o medianas, y que desde la perspectiva del desarrollo local se manifiesta de diferentes maneras.

Se emplean técnicas mixtas, incluye la revisión de fuentes secundarias y documentales, la observación directa y entrevistas en profundidad.

Los resultados del estudio destacan los notables y diversos beneficios producidos por la la implementación de determinadas políticas y estrategias para desarrollar el turismo, que permitió a cada municipio alcanzar algún nivel de desarrollo.



ABSTRACT

The document is the outcome of a research on development of new tourist destinations in Argentina. It identifies and analyzes the initiatives or changes, and implementation of policies and strategies for progress. It is held in the study of cases that includes a comparative work of seven cities in which their productive profile joined the tourism as a sector of development, since hypothesis appears the affirmation that tourism is an activity that contributes to the local development of small or medium cities.

Mixed methods are used. They include the review of secondary and documentary sources, direct observation and interviews.

The results of the study emphasize the significant and diverse benefits produced for the implementation of certain policies and strategies to develop the tourism, which allowed every municipality to reach some level of development.

Palabras clave: *destinos turísticos, desarrollo local, desarrollo del turismo.*

Key word: *tourist destinations, local development, tourism development.*



INTRODUCCIÓN

El artículo presenta los resultados de la investigación sobre el desarrollo de nuevos destinos turísticos en Argentina¹, que se aborda desde el enfoque sistémico y la perspectiva del desarrollo local. Identifica y analiza el surgimiento de iniciativas, o cambios, e implementación de políticas y estrategias para su progreso. Para ello, se parte de la idea que en el turismo las escalas territoriales reducidas como las municipales, son los espacios en los que se organiza, gestiona y percibe la satisfacción y el disfrute de los visitantes. Como nuevos destinos se reconoce a los que surgen en el país a partir de la década de 1990 como consecuencia de la implementación de políticas nacionales de perfil neoliberal. Las mismas perjudicaron a ciertos modos de producción tradicionales de muchos municipios. Esa realidad condujo a que, buscando mejorar sus condiciones socioeconómicas, muchos gobiernos municipales promovieran sus propias y nuevas alternativas de desarrollo. Algunos, incorporaron al turismo como una nueva actividad de carácter principal o complementaria de forma que contribuyera a diversificar las actividades productivas y a mejorar su situación socioeconómica.

El análisis se sostiene en el estudio de casos e incluye la comparación de siete municipios. Para su selección se tuvo en cuenta que fueran pequeños o medianos, por ser la escala apropiada para instrumentar iniciativas de desarrollo local, y que en el perfil productivo se incluyera al turismo como un sector para el desarrollo.

Los objetivos son identificar el origen y la implementación de políticas y estrategias de desarrollo turístico para que permitan analizar sus semejanzas y diferencias, y los efectos en los beneficios o perjuicios sobre la población residente. Ese análisis permite identificar las tipologías de desarrollo turístico de cada destino.

1 Se enmarca en el proyecto de investigación “Destinos turísticos de reciente desarrollo en Argentina, Análisis de casos y aportes teóricos” 2009-2011 y 2011-2015, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. El estudio comparativo recupera los aportes de los artículos publicados de forma individual de cada uno de los destinos de estudio.



METODOLOGÍA

Se emplean técnicas combinadas, se revisan fuentes secundarias (documentos, proyectos, programas y normas), se efectúa observación directa, y entrevistas en profundidad.

Se realiza un estudio comparado de los elementos de la oferta turística en tanto crecimiento y mejoras; sobre la demanda, y los efectos económicos teniendo en cuenta la evolución en la afluencia de visitantes, el gasto y el promedio diario de estadía. Para cada caso, se consignan los niveles de análisis bajo, medio, alto. En la oferta se considera nivel alto cuando el incremento, ampliaciones o mejoras supera el 100 %, existe cantidad y diversidad que satisface a la demanda, y hay una fuerte inversión privada y/o pública; nivel medio cuando los mismos son inferiores al 100 % y superiores al 50%, y bajo por debajo del último porcentual. Se aplica el mismo criterio sobre la demanda, y sobre los beneficios y perjuicios producidos por el turismo en la población residente.

Las entrevistas en profundidad se realizan a actores referentes y relevantes del sector público, privado y sociedad civil, y tienen la finalidad de identificar indicadores cualitativos sobre las percepciones que tienen respecto de los beneficios o perjuicios que produce el turismo sobre la población residente.

La unidad territorial se circunscribe al centro turístico de estadía, y se seleccionan casos a partir de los siguientes criterios: a) municipios constituidos en destinos turísticos a partir de 1990; b) de pequeña o mediana escala², c) entre las actividades de producción el turismo sea un sector de desarrollo principal, complementario, y/o de crecimiento adicional; y d) que en conjunto constituyan una muestra significativa del desarrollo local del turismo. La muestra

2 En Argentina, sobre un total de 23 provincias, 22 dividen su territorio en departamentos y estos se componen de municipios; además de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Hay unos 2.200 gobiernos locales (municipios y otras formas administrativas), destacándose las ciudades de más de 100 mil habitantes (urbes intermedias y áreas metropolitanas), que concentran alrededor del 62 % de la población total. Mientras que la mayor parte de los gobiernos municipales tienen menos de 10 mil habitantes.

es de tipo intencional e incluye municipios sobre los cuales existe conocimiento a-priori respecto de las transformaciones en sus actividades productivas. Los mismos son Malargüe, 28.887 hab. (provincia de Mendoza); Villa Pehuenia, 1.500 hab. (Neuquén); Paso de La Patria, 6.000 hab. (Corrientes); Federación, 17.000 hab., Villa Elisa, 12.000 hab., San José, 17.000 hab., y Chajarí, 40.000 hab, los últimos cuatro en la provincia de Entre Ríos. El anexo I presenta una breve caracterización de cada uno. El período de estudio se extiende desde la década de 1990 hasta 2015.

FIGURA 1. UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE DESTINOS DE ESTUDIO



Fuente: Instituto Geográfico Nacional, disponible en: http://www.ign.gov.ar/images/MapasWeb2015/ArgentinaBicontinental/ARG-BICO-COPLA_A4_2016.jpg, y aportes propios de ubicación de cada destino.



SITUACIÓN DE CONTEXTO Y CONCEPTUALIZACIÓN

En Argentina, la política nacional implementada desde 1990 orientó el principio de descentralización sustentado en la Reforma del Estado (Ley 23.696/1989), que se incorpora en la reforma de la Constitución Nacional (1994), y establece que el país es una República federal con su territorio dividido en provincias, y éstas en departamentos conformando el sistema federal de gobierno a través de un reparto de competencias entre la Nación y las provincias. “Este aspecto de gobierno federal definirá el marco de competencia municipal [...]” (Montoya, 2009, p. 26). La Reforma reconoció que el municipio es el que debe decidir sobre sus propias políticas asegurándole mayor autonomía y responsabilidades. De ese modo, el rol de autonomía municipal se enmarca dentro de la política provincial. Esa realidad, condujo a algunas localidades a promover sus propias y nuevas alternativas de producción que les permitieran mejorar sus condiciones del desarrollo socioeconómico. Algunas, como es el caso de los municipios de estudio, con ese fin incorporaron al turismo como nueva actividad.

Sobre el concepto de desarrollo y en sentido amplio, la concepción más reciente contempla una diversidad de complejos procesos económicos, sociales, culturales y político-administrativos que interactúan entre sí para lograr un crecimiento sostenido con mayor equidad (Unceta, 2015; Munck, 2010). Así, la dimensión económica es importante para el desarrollo, pero no es su única determinante. En el caso concreto de la introducción al mercado de un nuevo destino turístico, su desarrollo tiene que reunir también recursos e identidades que permitan brindar productos turísticos, y disponer de servicios, equipamientos, infraestructuras e instalaciones englobados mediante un tejido institucional favorable para satisfacer las necesidades de la demanda, y sin descuidar los intereses de la población residente.

El abordaje sistémico, en tanto adecuado al turismo, es apropiado porque “[...] concibe al turismo, como un todo, como un sistema abierto y dinámico sujeto a trayectorias probabilísticas y modificables” (Molina, 2011, p. 25), y permite analizar todos sus componentes.



Para identificar la perspectiva de desarrollo que los destinos turísticos pueden adoptar, hay que tener en cuenta diversas propuestas las que pueden tener, según su enfoque, un carácter más incluyente o excluyente. Una es la relacionada con el desarrollo del sector que integra y beneficia, en mayor o menor medida, a toda la población residente, aspira a una mayor equidad social y se sostiene, en general, en el desarrollo de escalas territoriales más reducidas. Procura el progreso integral armonizando el empleo del territorio y el patrimonio, con la implementación de infraestructuras y servicios para que permitan concertar el estándar de vida requerido por la comunidad local con la lógica de la rentabilidad. Es la alternativa que se sostiene en los fundamentos y características del desarrollo local. Esta instancia de desarrollo se define como un complejo proceso de concertación entre agentes, sectores y fuerzas que interactúan dentro de los límites de un territorio con el propósito de impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial con la finalidad de elevar la calidad de vida y el bienestar de cada familia y ciudadano que lo habita (Enriquez, en Llorens, 2002). Entre sus principales características sobresale la construcción del entramado institucional y su adaptación (acuerdos y normas).

Otra perspectiva, y contrapuesta, se basa en las economías de enclave con sustento en la deslocalización y, muchas veces, transnacionalización empresarial. El predominio económico, social y cultural corresponde al capital foráneo, la fuerza laboral local participa básicamente como empleo de baja calificación, se produce una expropiación de los espacios turísticos locales, y es plausible de generar efectos ambientales, sociales y culturales negativos. Por lo tanto, tiende a producir grandes desequilibrios y externalidades negativas.

Respecto de las tipologías de desarrollo propias del turismo, se identifican las propuestas por Pearce (1991) y agrupadas, -según su enfoque respecto del surgimiento y evolución a partir de tener en cuenta las características del empresariado turístico, el recurso por ser desarrollado y la forma de desarrollarlo, y el contexto del desarrollo y su organización espacial-, en: espontáneo, planificado,



extensivo, integrado, catalítico y dependiente. Se complementan con los modelos propuestos por Cordero (2003): modelo A o de enclave, que tiende a ser de carácter excluyente; modelo B o de participación local y con un enfoque incluyente, y modelo C o combinado en el que conviven los anteriores. Se hace extensivo a las tipologías de destinos según la oferta propuestas por Ejarque (2003): destinos contenedores, los que si bien cuentan con atractivos relevantes no poseen políticas de incentivo al turismo; destinos-producto, los que por sí mismos constituyen un producto porque desarrollan y garantizan prestaciones, atractivos y diversión; y destinos difusos, cuando los productos y atractivos no están integrados entre sí debido a la falta de coordinación, y como resultado no cuentan con una personalidad clara en el mercado. La organización y funcionamiento de los destinos se evalúa a partir de Tamma (en Ejarque, 2003) en: modelos de destinos ONE-to-one caracterizados por la fragmentación, falta de colaboración y espontaneidad en las empresas involucradas; de paquete, también denominado de dependencia, cuando la organización y comercialización se centralizan en los tour operadores; y de tipo network o de red, también denominado de integración, cuando se caracterizan por ofrecer una red de servicios, empresas y propuestas entrelazadas y conectadas, desarrollados por las empresas locales del destino que ofrecen y promueven una identidad precisa. Por último, el ciclo de vida de los destinos se analiza teniendo en cuenta las propuestas por Valls (2002): desarrollo reciente, o emergentes, cuando a partir de contar con una oferta de atractivos comienzan a adoptar acciones y a recibir los primeros visitantes; desarrollados, cuando se encuentran en la etapa de mayor crecimiento; consolidados, cuando se alcanza el número de visitantes deseados; estancados, cuando comienza a perder competitividad –por quedar desactualizado– y la demanda cede a mercados de menor gasto; y en declive, cuando se reduce la demanda a favor de otros destinos.



PRINCIPALES RESULTADOS

Sobre el total de los destinos turísticos de estudio, cuatro (Villa Elisa, Federación, Malargüe y Villa Pehuenia) implementaron, en distintas etapas, políticas y estrategias para desarrollar el turismo. Entre las mismas existen semejanzas en la decisión de instrumentar planes estratégicos, programas y acciones prioritarias. En todos los casos la iniciativa y ejecución recae en el gobierno (mayoritariamente municipal y excepcionalmente provincial), aunque su formulación se efectúa de forma participativa sumando al sector privado y a la sociedad civil, también incorporan equipos de consultores u organismos técnicos. De esa forma, los gobiernos locales asumen un rol protagónico fundamental para promover el turismo y sostenerlo en el tiempo. El principal propósito es promover su desarrollo a partir de encauzar un determinado modelo que contribuya a alcanzar la visión esperada por la población residente. Los ejes de acción priorizan la organización y gestión institucional, la oferta (incremento y mejora), la segmentación de mercado, la calidad, la comunicación, promoción y comercialización; la planificación urbana y ambiental, la infraestructura, y la capacitación. Los tres municipios restantes (San José, Paso de La Patria y Chajari) solo ejecutan algunas acciones aisladas y cuya iniciativa recae también en los gobiernos municipales.

La tabla 1 sintetiza las mismas.

TABLA 1. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO DEL TURISMO

LOCALIDAD Y AÑO DE PRIORIZACIÓN DEL TURISMO	DENOMINACIÓN Y AÑO	RESPONSABLES Y ORGANISMO EJECUTOR	OBJETIVOS Y VISIÓN	PROGRAMAS DE ACCIÓN O ÁREAS PRIORITARIAS
Villa Elisa, 1999	2001. Análisis de propuestas para desarrollo del turismo regional. 2004. Programa de Desarrollo Turístico 2008. Plan Estratégico de Desarrollo del Turismo Sustentable	Cooperación del Centro de Investigaciones Escuela Turismo de Suiza. Sin ejecución Gobierno municipal en convenio con Universidad Nacional de San Martín. Org. Ejecutor, Dirección de Turismo con recursos del gobierno municipal.	2004. Promover potencial turístico para mejorar el desarrollo socioeconómico; impulsar el desarrollo y competitividad del sector, preservando el ambiente, conservando y potenciando la identidad local y garantizando la seguridad; incentivar y orientar mayores inversiones internas y externas; y favorecer la integración turística regional. 2008. Revalorización de identidad local, del patrimonio cultural y natural; desarrollo solidario de colaboración y complementariedad con localidades vecinas; equidad en distribución del ingreso; colaboración y cooperación entre actores del sector; competitividad del destino; capacitación y mejora continua; desarrollo de la calidad en oferta turística; y creación de empleo de calidad.	2004. Seis Subprogramas: oferta, productos y servicios turísticos; segmentos de mercados y estadísticas; calidad turística; comunicación, promoción e información; planificación urbano ambiental e infraestructuras; y capacitación y concientización. 2008. Cinco Subprogramas: mercado, calidad y capacitación; organización público-privada, oferta turística; planificación urbano-ambiental e infraestructura.
Federación, 1995	2000. Plan de Desarrollo Estratégico turístico ambiental	Gobierno municipal	Objetivo principal: encaminar un modelo de desarrollo que contribuya a alcanzar la visión deseada por toda	Apoyo, desarrollo del sector; capacitación; crear reserva natural, Ente Desarrollo Turístico; micro

			la comunidad.	región turística; mercado artesanal; desarrollar: identidad náutica y lacustre; parque costero; parque termal; centro recreativo y didáctico; producto ciudad sumergida y de turismo rural; plan de manejo ambiental; modernizar gestión municipal del turismo; puesta en valor museo de Asentamientos. La mayoría no implementados.
San José, 1970, aunque se reactiva en 2004	No	Gobierno municipal	-	Ejecutan acciones aisladas (accesibilidad, turismo rural, gastronomía, artesanía, calidad alojamientos)
Chajari, 2001	No	Gobierno municipal	-	Ejecutan acciones aisladas (capacitación sector público-privado; estrategia comunicacional; desarrollo juegos acuáticos y nueva piscina, y ampliar el uso de reserva natural en escuelas).
Paso de La Patria, 1980	No	Gobierno municipal	-	Ejecutan acciones aisladas (diagrama de circuitos turísticos histórico-culturales, ampliación avenida costanera)
Villa Pehuena, 1990	2010. Plan de desarrollo estratégico y ordenamiento territorial. Es integral y no solo del sector turismo	Ministerio de Desarrollo Territorial provincial y financiación del Consejo Federal de Inversiones, Argentina	Aportar el compromiso a la sociedad comunicando y difundiendo actitudes que sumen al bien común, fomentando el desarrollo humano apartir de la conexión e interrelación y el desarrollo de redes organizando e	El programa de turismo, incluye los proyectos: fortalecimiento identidad turística- y posicionamiento del destino; potenciar el desarrollo turístico cultural; portal informático turístico; observatorio turístico;

			<p>informando a la sociedad, que permitan el logro de los objetivos a partir de sustentabilidad económica manera, con decisión política, generando procesos que garanticen la gestión y los aprendizajes y desarrollo necesarios. Como algunos componentes de la perspectiva social consideran la hospitalidad, seguridad, tolerancia, tranquilidad, unidad, participación, tradición, familia, comprensión y cooperación.</p>	<p>consolidar las localidades como centro de deportes invernales; de congresos y convenciones; estas y eventos; guía turística; regulación y cuantificación de oferta turística, y desalentar los viajes estudiantiles organizados. Se identifican como objetivos sintéticos: mejorar posicionamiento e identificación en mercados; fomentar y potenciar la actividad turística; diversificar la oferta, generar herramientas de comunicación e cauces e información; controlar el cumplimiento de normas y preservar el ambiente.</p>
<p>Malargüe, 1999</p>	<p>1996. Plan de Desarrollo Turístico</p> <p>2008. Plan estratégico de desarrollo turístico (PDT) Malargüe 2020</p>	<p>1996. Gobierno de Mendoza y de Malargüe.</p> <p>Secretaría Municipal de Desarrollo Económico (Ejecutor)</p> <p>2008. Gobierno de Malargüe, Coordinación Plan Estratégico.</p> <p>Diversos organismos públicos y privados (Ejecutor)</p>	<p>1996. Impulsar actividades turísticas enmarcadas en el desarrollo sustentable para promover el desarrollo equilibrado con otros sectores económicos.</p> <p>2008. Generar estratégicas orientadas a profundizar el desarrollo sustentable del turismo, mediante la gestión asociada intersectorial para fortalecer y diferenciar la oferta; la protección del patrimonio natural y cultural, la participación de la comunidad y el incremento y redistribución de ingresos basada en criterios de equidad.</p>	<p>1996. Seis Programas: productos y oferta turística; calidad del turismo; promoción y comercialización; mejora de infraestructuras; medio ambiente; e información.</p> <p>2008. Cuatro Áreas. Oferta turística; capacidad local de gestión turística; Inversiones y financiamiento, y promoción y comercialización. Cada una incluye un conjunto de programas específicos.</p>

Fuente: elaboración propia.



En su estructura orgánico-funcional de gobierno, todos los destinos incluyen un organismo de turismo (secretaría, dirección o coordinación). Asimismo, existen otras áreas de gobierno complementarias con este sector con las cuales el turismo debe coordinar acciones. En algunos municipios, las decisiones e instrumentación del desarrollo del turismo depende de otras áreas del gobierno o tiene directa injerencia el gobierno municipal, delegando en el organismo de turismo solamente las acciones de promoción. Seis destinos cuentan con algún tipo de entidad privada (asociaciones, cámaras) que representan a determinados sectores y acompañan el desarrollo, mientras que tres cuentan con organizaciones de carácter mixto (coordinación, asociación, entes). En la mayoría, con excepción de San José, se promulgaron e instrumentaron normas específicas para el sector, y también adhieren a las normas provinciales vigentes (tabla 2).

TABLA 2. ENTIDADES PARA EL DESARROLLO DEL TURISMO Y MARCO NORMATIVO

LOCALIDAD	PÚBLICAS	PRIVADAS	MIXTAS	MARCO NORMATIVO
Villa Elisa	Dirección de Turismo	Termas Villa Elisa SA	Coordinación Plan desarrollo local Asociación para el desarrollo de Villa Elisa	Se aprueban numerosas normas municipales, y adhiere a otras provinciales.
Federación	Secretaría de Turismo	Asociación de Turismo de Federación	-	Se aprueban algunas ordenanzas municipales, y adhiere a otras provinciales
San José	Coordinación de Turismo	Asociación Prestadores de Servicios Turísticos	-	Escasa normativa municipal, adhiere a otras provinciales
Chajarí	Dirección de Turismo	-	-	Escasa normativa municipal, adhesión a normas provinciales
Paso de la Patria	Dirección de Turismo	Cámara de Comercio y Turismo	-	Escasa normativa municipal, adhesión a normas provinciales
Villa Pehuena	Secretaría de Turismo	Cámara de Turismo, Industria, Comercio y Servicios	-	Escasa normativa municipal, adhesión a normas provinciales
Malargüe	Dirección de Turismo y Centro de Convenciones	Cámara Hotelera, Gastronómica y Artes Asociación de Guías de Turismo Malargüe Asociación Malargüe de Pesca	Ente mixto Comisión de Turismo de Malargüe	Numerosas normas municipales, y adhesión a otras provinciales

Fuente: elaboración propia.



Tal como se presenta en la tabla 3, los cuatro destinos que implementaron algún tipo de políticas y estrategias para el desarrollo del turismo, tienen un crecimiento de nivel alto tanto en la oferta como en la demanda, también en los ingresos e inversiones. Los restantes oscilan entre los niveles medio y bajo.

La inversión privada se concentra en rubros de alojamiento, gastronomía y artesanía. En general corresponden a pequeños emprendimientos y el mayor porcentaje a residentes nativos seguidos por nacionales de otras provincias de Argentina, mientras que no existen inversores de otros países. La inversión pública se destina a mejoras de infraestructuras urbanas, de transporte y embellecimiento general de la ciudad (plazas, parques, iluminación, otros), y, en algunos destinos, en el desarrollo del primer producto turístico que actúa como principal atractor-promotor del desarrollo, siendo el caso de los complejos termales. La mayor postergación de inversiones se encuentra en las nuevas tecnologías aplicadas al turismo (tanto en sector público como privado), que es escasa, y en servicios de recreación y esparcimiento.

Si bien todos los destinos disponen de atractivos y de productos que oscilan entre los niveles medio y alto, no necesariamente se encuentran desarrollados y posicionados comercialmente, a la vez que, entre los destinos, varía el nivel de su desarrollo.

TABLA 3. NIVELES DE INCREMENTO EN OFERTA TURÍSTICA E INVERSIONES

LOCALIDAD	PLANTA TURÍSTICA, INSTALACIONES E INFRAESTRUCTURAS	INVERSIÓN PRIVADA Y/O PÚBLICA	DISPONIBILIDAD DE ATRACTIVOS TURÍSTICOS	DESARROLLO Y DIVERSIDAD DE PRODUCTOS TURÍSTICOS
Villa Elisa	Alto	Alto	Medio	Alto
Federación	Alto	Alto	Alto	Medio
San José	Medio	Bajo	Medio	Medio
Chajarí	Medio	Medio	Medio	Medio
Paso de la Patria	Medio	Medio	Medio	Medio
Villa Pehuenia	Alto	Alto	Medio	Alto
Malargüe	Alto	Alto	Alto	Alto

Fuente: elaboración propia.

La mayor evolución de la demanda, y que alcanza un nivel alto, coincide con los municipios que instrumentaron políticas y estrategias de desarrollo del turismo (con excepción de Chajari). Los restantes poseen un nivel medio de captación de demanda. En tanto que los altos niveles en los efectos económicos solo se reflejan en los cuatro destinos que priorizaron el desarrollo, quedando los restantes postergados al nivel medio o bajo (tabla 4).

TABLA 4. EVOLUCIÓN DE DEMANDA Y EFECTOS ECONÓMICOS DEL TURISMO

LOCALIDAD	EVOLUCIÓN DE DEMANDA	EFECTOS ECONÓMICOS
Villa Elisa	Alto	Alto
Federación	Alto	Alto
San José	Medio	Bajo
Chajari	Alto	Medio
Paso de la Patria	Medio	Medio
Villa Pehuena	Alto	Alto
Malargüe	Alto	Alto

Fuente: elaboración propia.

Respecto de los beneficios y perjuicios que el turismo produce en la población residente, en todos los destinos sobresale el alto nivel de los primeros, y reconocen que las localidades se beneficiaron con la incorporación del sector turismo a la matriz productiva. Los beneficios más destacados son la mayor cantidad y diversidad del empleo, el incentivo a las actividades comerciales, la mayor diversidad de servicios, el desarrollo de emprendimientos propios de residentes, la disminución de las migraciones, en particular de jóvenes; la mejor distribución de ingresos en relación con otras actividades productivas, las mejoras urbanísticas, el embellecimiento general de las ciudades y la revitalización del entorno natural y/o cultural; el ingreso de mayores inversiones, y la capacitación.

Si bien es bajo el nivel asignado a los perjuicios que el sector ocasiona entre los mismos se resaltan, el incremento en el valor del suelo y la suba de alquileres, ambos aspectos limitan el acceso a la vivienda; y los problemas en el manejo de residuos. Es generalizada la respuesta



sobre que el turismo no incentivó conductas inapropiadas en las comunidades.

TABLA 5. BENEFICIOS Y PERJUICIOS PRODUCIDOS POR EL TURISMO

LOCALIDAD	BENEFICIOS	PERJUICIOS
Villa Elisa	Alto	Bajo
Federación	Alto	Bajo
San José	Medio	Bajo
Chajari	Medio	Bajo
Paso de la Patria	Medio	Bajo
Villa Pehuenia	Alto	Bajo
Malargüe	Alto	Bajo

Fuente: elaboración propia.

Sobre las tipologías de desarrollo del turismo, en la tabla 6 se presenta que cada destino se identifica con una alternativa diferente tanto respecto de la actividad proyectada en el espacio, como en la tipología de desarrollo, la organización y funcionamiento, la oferta, la captación de demanda, y la etapa evolutiva en la que se encuentran.

TABLA 6. TIPOLOGÍAS DE DESARROLLO DEL TURISMO

TIPOLOGÍAS DE DESARROLLO DEL TURISMO	VILLA ELISA	FEDERACIÓN	SAN JOSÉ	CHAVARÍ	PASO DE LA PATRIA	VILLA PEHUENIA	MALARGÜE
Según actividad proyectada en el espacio	Turismo termal	Turismo termal y lacustre	Sol y playa. En etapa de diversificación turística rural	Turismo termal, y de sol y playa	Turismo de pesca, y de sol y playa	Turismo de esquí, y de naturaleza	Turismo de montaña
Según tipología de desarrollo	Catalítico con predominio de inversiones de participación local.	Catalítico, seguida por etapa espontánea. Predominio participación local	Espontáneo, de participación local	Espontáneo y tiende a cierta participación local	Espontáneo y sin participación del capital combinada	Catalítico, con aportes de participación participativa	En ciudad origen espontáneo tendiendo hacia la planificación; planificado en centro esquí Las Leñas.
Según la oferta	Destino-producto	Destino-producto	Destino difuso	Destino-producto	Destino-producto	Destino-producto	Destino-producto
Según organización y funcionamiento	One to one o de fragmentación	Oscila entre one to one (temporada alta) y tipo red (temporada baja)	One to one o de fragmentación	One to one o de fragmentación	One to one o de fragmentación. Destino paquete (en pesca un alto porcentaje de visitantes arriba por compra de paquete)	One to one o de fragmentación	One to one (en ciudad y alrededores) De paquete (centro de esquí)

Según productos y actividades dominantes	Turismo de salud asociado a la valoración del cuerpo humano, superación estrés, sentido lúdico y recreación.	Turismo de salud asociado a la valoración del cuerpo humano, superación estrés, sentido lúdico y recreación.	Sol y playa	Preponderancia de productos sol y playa, y termal.	Preponderancia de productos pesca, y sol y playa.	Diversos.	Preponderancia de productos, naturaleza, aventura, esquí y termas.
Etapas del ciclo de vida	En crecimiento. Tipo de destino de desarrollo rápido.	Crecimiento en tránsito a maduro. Tipo de destino de desarrollo rápido.	En crecimiento, difuso, y de desarrollo lento.	Desarrollo reciente/introducción.	En crecimiento.	Desarrollo reciente.	Emergente, en transición hacia desarrollado.
Según distancia de captación y tipo de demanda	Corta distancia y nacional.	Corta distancia y nacional.	Corta distancia y nacional.	Varia según el producto entre media y larga distancia, y nacional.	Varia según producto entre corta, media y larga distancia. Esta última en particular para el producto pesca, y corta y media para producto sol y playa.	Larga distancia nacional e internacional.	Varia según el producto entre media y larga distancia nacional e internacional.
Según permanencia de demanda	Corta estadia.	Corta y media estadia.	Corta estadia.	Corta estadia.	Corta estadia.	Larga estadia.	Media (ciudad) y larga estadia (centro esquí)

Fuente: elaboración propia.



CONCLUSIONES

Como principales resultados se destacan los notables y diversos beneficios que la implementación de determinadas políticas y estrategias produjeron, y permitieron a los municipios alcanzar algún nivel de desarrollo del turismo. Aquellos que instrumentaron políticas y estrategias con objetivos, visiones y programas de acción claros, y con proyección de largo plazo, tienen un nivel alto en el crecimiento de la oferta, la demanda, los ingresos e inversiones. Los restantes oscilan entre los niveles medio y bajo.

En todos los casos, la escala municipal tuvo un rol fundamental en el fortalecimiento del desarrollo del sector mediante la instrumentación de iniciativas, planificación y actuación, que les ha permitido obtener un lugar en el mapa del turismo nacional. Los ejes de acción priorizados son la organización y gestión institucional, la oferta, la segmentación de mercado, la calidad, la comunicación, promoción y comercialización; la planificación urbana y ambiental, la infraestructura, y la capacitación.

Sobre los beneficios y perjuicios que el turismo produce en la población residente, en todos los destinos prevalece un alto nivel de los primeros, a la vez que reconocen que se beneficiaron con la incorporación del sector turismo a la matriz productiva.

Cada destino adoptó una forma propia de desarrollo del turismo, y se identifica con diferentes alternativas tanto en la actividad proyectada en el espacio, como en la categoría, organización y funcionamiento; en los productos y actividades, y en la captación de demanda, además se encuentran en una etapa diferencial del ciclo de vida.

Finalmente, en mayor o menor medida, dependiendo de cada destino, el turismo es un sector que contribuye a su desarrollo y se manifiesta de diferentes maneras reafirmando, así, las perspectivas del desarrollo desde el enfoque local.



BIBLIOGRAFÍA

Ámbito Financiero (1989). Leyes, decretos y resoluciones para la Reforma del Estado 23.696/1989, Buenos Aires: Amfin.

Constitución Nacional de la República Argentina (1994).

Cordero, A. (2003). El turismo y la dependencia latinoamericana. Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe Nro. 6, Flacso / Unesco / Nueva Sociedad, Caracas, 104-111.

Ejarque, J. (2003). Destinos turísticos de éxito. Madrid: Pirámide.

Global Sustainable Tourism Criteria, recuperado 10 de noviembre de 2015 en, <http://www.gstcouncil.org/sustainable-tourism-gstc-criteria.html>.

INDEC, censo de población 2010, recuperado 08 de noviembre de 2015 en <http://www.censo.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp>.

Instituto Geográfico Nacional, recuperado 08 de noviembre de 2015 en: http://www.ign.gob.ar/images/MapasWeb2015/ArgentinaBicontinental/ARG-BICO-COPLA_A4_2016.jpg

Llorens, J. (2002). Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ministerio de Turismo de la Nación Argentina (2015). Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2020: Buenos Aires.

Molina, S. (2011). *Turismo creativo.* El fin de la competitividad. Chile: Escritores de Chile.

Montoya, G. (2009). *Hacia una gestión municipal eficiente,* Salta, Mundo Gráfico

Munck, R. (2010). La teoría crítica del desarrollo: resultados y perspectiva, en *Migración y Desarrollo*, Vol. 8 n° 14, México DF, 35-57.

Pearce, D. (1991). *Desarrollo turístico.* México: Trillas.



Sanz Cala, A. y P. Martín (2006). *Estructura económica del turismo*: Madrid, Síntesis.

Unceta, K. (2015). *Más allá del crecimiento. Debates sobre desarrollo y posdesarrollo*, Buenos Aires: Mardulce.

Valls, J. (2002). *Las claves del mercado turístico*. Cómo competir en el nuevo entorno, Bilbao: Deusto.

Wallingre N. (2014). Análisis del desarrollo de un destino turístico emergente. El caso de la Ciudad de Paso de la Patria, Provincia de Corrientes, Argentina. *Tiempo de Gestión N°16, Año VII: 9-36*, disponible en <http://fcg.uader.edu.ar/index.php/revista-tiempo-de-gestion-1/descargar-revista-tiempo-de-gestion/item/748-revista-tiempo-de-gestion-edicion-16.html>.

(2011). El desarrollo de un nuevo destino turístico. El caso de la Ciudad de Villa Elisa, Argentina. *Anuario Turismo y Sociedad, Vol v N° 3: 235-250*, disponible en <http://foros.uexternado.edu.co/ecoinstitucional/index.php/tursoc>, pp. 235-250.

(2011). Indagaciones sobre los cambios acontecidos en el desarrollo del turismo en la ciudad de San José, Provincia de Entre Ríos, Argentina. *RBTur Revista Brasileira de pesquisa em turismo v.5, n.2:271-296*, disponible en: <http://www.revistas.univerciencia.org/turismo/index.php/rbtur/issue/view/46>

(2010). Aportes del turismo al desarrollo local: evolución experimentada en Federación Argentina. *Turismo em Análise, Vol. 21, n° 3: 539-566*, disponible en: <http://www.revistasusp.sibi.usp.br/pdf/rta/v21n3/o6.pdf>,



ENTREVISTAS REALIZADAS

MALARGÜE, PROVINCIA DE MENDOZA

Graciela Viollaz, coordinadora Plan Estratégico.

Cristina Bravo, técnica en Economía Social y Desarrollo Local, y técnica del Plan Estratégico.

Cintia Noelia Moyano, encargada Área de Calidad y Capacitación, Dirección de Turismo.

Oscar E. González, director de Turismo y Centro de Convenciones.

Simón Jofre, Departamento de Estadísticas, Secretaría Desarrollo Económico y Hacienda del gobierno municipal.

Florior González, presidente de la Asociación Malargüina de Turismo y propietario Hotel Rioma.

Cecilia Martínez, cabañas Monte Corión.



CHAJARÍ, ENTRE RÍOS

José Panozzo, gobierno municipal.

María Silvina Piana, directora municipal de Turismo.

Ana Gómez, guía del museo Camila Quiroga.

Martín Robalo, director de Servicios Públicos.

Víctor Caballero, servicios maxi kiosco.

Patricia Esponda, inmobiliaria turística Palmar.

Graciela Pelayo, asesora organización museo Camila Quiroga.

Natalia González, informante Dirección de Turismo.





VILLA PEHUENIA, NEUQUÉN

Mauro del Castillo, ex intendente municipal (período 2004-2011).

Hernán Gentile, Secretaría de Turismo.

María Luz Laino, Secretaría de Turismo.

Guillermo Carbone, presidente Cámara de Turismo, Industria, Comercio y Servicios.

Mariela Inostrata, presidente ONG Entre Nosotras, asociación de mujeres.

Rocío Puel, estudiante comunidad Puel.

Norma Villares, directora colegio religioso nivel medio.

La Fábrica, regionales.

Carla Cervera, coordinadora Área Planificación y Desarrollo de Villa Pehuenia.



PASO DE LA PATRIA, PROVINCIA DE CORRIENTES

Alejandro Maidana, Las Siete Puntas, excursiones acuáticas.

Cabaña Don Julián. Anahí Lafuente, gerente; miembro Cámara de Comercio y Turismo.

Fernando Romero y Francisco Sera, Asociación Guías de Pesca.

Gastón Waisblatt, La Posta del Volador.

Héctor Arce, secretario de gobierno municipal.

José Balladares, secretario de Obras Públicas.

La Carlina, restaurante.

Luz Noguera, Dirección de Turismo.

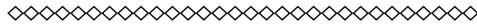


Oscar Armando García, intendente municipal.

Silvia Medina y María Borda, presidente de Comisión de Padres y Discapacidad, Escuela 475.

Stella Maris Villaba de Pelucci, directora de Turismo.

Vlarimir Velazzo, presidente Cámara de Comercio que incluye al turismo.



FEDERACIÓN, ENTRE RÍOS

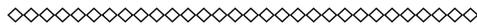
Nidia Grigolatto, personal de planta Secretaría de Turismo.

Juan Centurión, director Parque Termal, Secretaría de Turismo.

Eduardo Martín, Museo de los Asentamientos.

Guillermo Fisher, presidente Asociación de Turismo.

José Florin, secretario de Turismo.



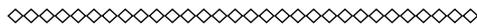
SAN JOSÉ, ENTRE RÍOS

Bibiana Oradini, coordinadora de turismo municipal.

Mercedes Vanurio, directora del Museo Histórico Regional.

Natalia Viollaz, directora parque termal.

Impulsar, asociación de vecinos, entrevista a Silvina Palacios y Gastón Jimenez, , Nilda Decurgez, concejal oficialista y presidente de bloque del Frente Todos por San José.



VILLA ELISA, ENTRE RÍOS

Matías Amarillo, director de Turismo.



Humberto Orcellet, dirección de Turismo.

Mariel Folonier, central de reservas Avenida.

Edgardo Brandolini, presidente Asociación para el Desarrollo de Villa Elisa.

Margarita Trigo, ex concejal y pionera en el impulso del turismo y ex presidente de la primera Comisión Municipal de Turismo.

Imelda Orcellet, presidente del Centro Comunitario Barrio El Ombú y miembro de la comisión del Centro de Artesanos.

Paula Insani, coordinadora general del Plan de Desarrollo Local.

Rubén Feilla, miembro del Centro Saboya.

Claudio Francou, Presidente Cooperativa de Arroceros Villa Elisa.

Edelma Beytrisión, concejal Partido Frente Unido.

ANEXO I

BREVE CARACTERIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS

MALARGÜE, PROVINCIA DE MENDOZA

Se ubica al sudoeste de la provincia, a 1.198 Km. de la ciudad de Buenos Aires y a 421 de la capital provincial. Es un municipio de primera categoría y tiene 28.887 habitantes. En esa provincia la administración municipal coincide con la unidad departamental –por lo que su estudio es desde esta última unidad-, y está a cargo de una municipalidad. Está a 1.475 mts. s.n.m., predomina el clima desértico en el centro, seco de estepa al este y polar de tundra, al oeste del Departamento. La temperatura máxima es de 35° (diciembre) y mínima de -13° (julio). Posee seguridad policial, gendarmería, defensa civil, bomberos, servicios de salud, instituciones bancarias, registro civil, escuelas primarias, secundarias y formación técnica; TV y telecomunicaciones; red de agua potable, cloacas, gas natural y está interconectada al sistema nacional de energía. En lo concreto del ejido municipal es pequeño, próspero, seguro y tranquilo. Las principales actividades económicas tradicionales fueron la explotación y producción de la minería (desde los '50) y el petróleo (a partir de los '70). El turismo se inicia en los '90 de la mano del turismo naturaleza, desde cuando el gobierno local consideró al sector como un importante productor de la economía debido al retroceso que iniciaron las actividades productivas tradicionales. Dispone de un promedio de 5.500 plazas de alojamiento (hoteleras y extra hoteleras) e importantes incrementos en servicios turísticos, mientras que la demanda supera los 100.000 visitantes anuales (sin distinguir entre turistas y excursionistas).

Es necesario resaltar que en 1983 se inaugura el Complejo de esquí Las Leñas, principal destino-producto turístico provincial, distante 80 kms del centro urbano, desarrollado artificialmente adoptando la forma de proyecto integrado creando un espacio ex novo que, por lo tanto, prácticamente no produce beneficios a la ciudad.



CHAJARÍ, PROVINCIA DE ENTRE RÍOS

Se ubica en el noreste de la provincia, a 523 Km. de la ciudad de Buenos Aires siendo la ruta 14 su principal acceso vial. Es un municipio de primera categoría con una población de más de 34.000 habitantes. Su geografía es llana, con leves ondulaciones, el clima es subtropical sin estación seca y con veranos calurosos. La base productiva histórica es la citricultura que produce actividades anexas. Otras son la ganadera, forestal y maderera; en menor medida la horticultura y apicultura. El turismo se incorporó en 2001 cuando el gobierno construye e inaugura el parque termal. Posee seguridad policial, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Defensa Civil, Bomberos, servicios sanitarios (hospital y clínicas), instituciones bancarias, registro civil, escuelas primarias, secundarias y de formación técnica, y pocas carreras universitarias; servicios de TV y telecomunicaciones; y está interconectada al sistema nacional de energía. Es una próspera ciudad, segura y tranquila y desde 1995 se la considera la de mayor crecimiento económico provincial. Dispone de 1.200 plazas (hoteleras y extra hoteleras). y recibe un promedio de 130.000 visitantes al año (sin distinguir entre turistas y excursionistas).

VILLA PEHUENIA, PROVINCIA DE NEUQUÉN

Se fundó en 1989, se ubica al centro-oeste de la provincia, en la Patagonia andina, a 1.200 mts. s.n.m, y está rodeada al oeste por la cordillera de los Andes. Se caracteriza por una importante cantidad de lagos de origen glaciar y ríos de cierto caudal. Distante 310 Km. de la ciudad de Neuquén y a 1.450 Km. de Buenos Aires. Es un municipio de tercera categoría, la población es de unos 1.500 habitantes, y conviven dos culturas muy diferentes que requieren de acuerdos continuos: los criollos y las comunidades originarias mapuches que representan un 25 % sobre el total. El clima es frío, húmedo, el invierno es extenso y con temperaturas que llegan a bajo cero y la nieve cubre la zona; los veranos son agradables. Dispone de accesos viales, no tiene aeropuerto dependiendo de los más cercanos en ciudad de Neuquén y San Martín de los Andes. Cuenta con abastecimiento de agua potable, energía eléctrica, gas instalado, señal de telefónica celular, centro de salud y escuela de formación



primaria y secundaria. Su principal actividad económica fue la ganadería ovina, bovina y la explotación forestal. Es un destino turístico emergente que se encuentra en un proceso de crecimiento sostenido. La gestión de gobierno ha logrado acompañar de forma sostenida el crecimiento turístico, manteniendo su perfil de aldea de montaña. Cuenta con un promedio de 1.100 plazas de alojamiento (hoteleras y extra hoteleras) y recibe unos 12.000 visitantes.

PASO DE LA PATRIA, PROVINCIA DE CORRIENTES

Corresponde a la segunda categoría de municipios. Su población se estima en 6.000 habitantes y es una de las principales villas turísticas de la región, siendo su principal atractivo el río Paraná, debido a sus balnearios y a la pesca.

El principal acceso es vial, posee un puerto comercial y numerosos embarcaderos deportivos. Cuenta con infraestructuras y equipamientos, y dispone de servicios de seguridad policial, bomberos, Prefectura Naval y Gendarmería Nacional; servicios sanitarios (hospital), Aduana, Juzgado de Paz, Registro Civil, escuela de educación primaria, TV por cable, telefonía e Internet. El clima es subtropical con lluvias abundantes y un promedio anual de 17 °, los veranos pueden superar los 40° y los inviernos son templados. Las actividades productivas son escasas y la principal fuente genuina de recursos es el turismo. El crecimiento de la demanda turística, acrecentó la oferta de servicios, y ha proliferado la instalación de residencias de fin de semana de habitantes de importantes localidades cercanas. Cuenta con un promedio de 3.500 plazas de alojamiento (hoteleras y extra hoteleras), y recibe unos 980.000 visitantes al año. Para este último dato no se discrimina entre turistas y excursionistas mientras que el más alto porcentaje corresponde a excursionistas de día de localidades cercanas.

FEDERACIÓN, PROVINCIA DE ENTRE RÍOS

Se sitúa al noreste de la provincia, distante a 490 kms de la ciudad de Buenos Aires, es la ciudad más joven del país y construida de forma totalmente planificada. La planta urbana tiene el 80 % de sus calles asfaltadas, y su diseño incorporó un 60 % de espacios verdes



concentrado en su mayoría en la zona costera al lago. Casi el 100 % de las viviendas cuentan con servicios públicos de alumbrado, telefonía, red eléctrica con tendido subterráneo, y sanitaria. La población tuvo un abrupto crecimiento de 10.351 habitantes en 1990 a una estimación de 17.000. No registra mayores focos de marginación social y posee un alto nivel de seguridad.

El clima es subtropical con transición a templado, las temperaturas oscilan entre 13 C° en invierno y 25 C° en verano. El principal acceso es vial.

La grave crisis económica que atravesó Argentina en la década de 1990, influyó negativamente en sus factores tradicionales de producción (industria maderera). Debido a su crítica situación económica, en 1995 el gobierno municipal contempló que el turismo podía contribuir al desarrollo, y comenzó a impulsarlo y lo hizo a partir de construir un parque termal, primero en la región. Cuenta con unos 150 establecimientos destinados al turismo (alojamiento, gastronomía, transporte, otros), unas 3.000 plazas de alojamiento (hoteleras y extra hoteleras), y recibe un promedio de 400.000 visitantes al año sin discriminar entre turistas y excursionistas.

SAN JOSÉ, PROVINCIA DE ENTRE RÍOS

Se ubica al este de la provincia, distante a 350 kms de la Ciudad de Buenos Aires y la población se estima en 17.000 habitantes.

Su topografía se caracteriza por zonas de suaves ondulaciones, se encuentra a orillas del río Uruguay, se incluye dentro del clima templado pampeano, y tiene cuatro estaciones bien definidas. El principal acceso es vial. Cuenta con servicio de agua potable, cloacas, alumbrado público, recolección de residuos, telefonía, de salud, telecomunicaciones y educación básica. Durante décadas su principal producto turístico fue el de sol y playa de río y, desde 2004 diversificó con el turismo termal. Dispone de unas 1.400 plazas de alojamiento (hotelero y extra hotelero), no se dispone de datos de ingresos de visitantes aunque los mismos tuvieron un acentuado crecimiento en los últimos años.



VILLA ELISA, PROVINCIA DE ENTRE RÍOS

Municipio de primera categoría, se ubica al norte de la provincia, tiene unos 12.000 habitantes y en los últimos años, debido al turismo se produjo un crecimiento urbano y poblacional de relevancia.

Pertenece a la llanura ondulada mientras que el clima es templado-húmedo. El principal acceso es vial. Posee servicios públicos de alumbrado, red de agua corriente, sistema cloacal y recolección de residuos para la mayoría del área urbana. Los espacios públicos verdes equivalen al 2,6% del total de la planta urbana, son muy sensibles para las autoridades y los pobladores que valoran su mantenimiento, aspecto que caracteriza a la ciudad que posee amplios y cuidados espacios verdes. El turismo surgió en 1999 como consecuencia de la crisis agrícola-ganadera que afectaba a la ciudad y a sus factores de mayor producción tradicional (avicultura y producción de arroz), y de la mano del aprovechamiento del recurso termal, mediante la construcción de un complejo. Dispone de un promedio de 1.800 plazas de alojamiento (hoteleras y extra hoteleras) y un arribo de más de 200.000 visitantes-año (entre turistas y excursionistas).



Dos

El Parlamento del Mercosur:
su aporte al desarrollo institucional

POR MARÍA VICTORIA MOLINA

Fecha de finalización del artículo: octubre de 2016



SOBRE LA AUTORA

María Victoria Molina es abogada (UNL), especializada en temas de comercio internacional e integración regional. Actualmente cursa estudios de comercio internacional en la UNQ y de integración regional en FLACSO. Es docente ordinaria adjunta de la cátedra Derecho Público y Privado de las carreras Comercio Internacional y Marketing (FCG-UADER) y docente interina de la cátedra Seminario de Comercio Internacional de la carrera Comercio Internacional (FCG), docente interina de la cátedra “Derecho Público” de la Tecnicatura Universitaria en Gestión de Negocios Internacionales (FCE-UNER), también ha sido docente asistente en la carrera de Derecho de la UCA. En la FCG se ha desempeñado como Secretaria de Extensión, consejera directiva, ha integrado jurados de concursos y ha formado parte del equipo de la carrera de Comercio Internacional. Es autora del proyecto de Observatorio de Integración Regional de América del Sur, en el ámbito de la FCG-UADER.

Contacto: mvmolinaosuna@gmail.com



RESUMEN

Con este trabajo nos proponemos analizar el Parlamento del Mercosur, órgano de representación de los pueblos mercosureños. En primer lugar se realiza una presentación del Mercosur, el contexto histórico, los modelos de integración, y se abordan brevemente algunos aspectos jurídico-institucionales, destacando la importancia de los mismos para el buen desenvolvimiento de los procesos de integración y las dificultades que se observan en el caso del Mercosur. A continuación nos ocupamos del “brazo parlamentario” del Mercosur, sus antecedentes y el proceso hacia su institucionalización, las características centrales que derivan de su marco regulador, en particular la cuestión de sus competencias y su potencial para aportar a la mejora de la calidad institucional y del derecho de la integración.

ABSTRACT

With this paper we intend to analyze the Mercosur Parliament, representative of the mercosurenos peoples body. First made a presentation of the Mercosur, the historical context, integration models, and briefly addresses some legal and institutional aspects, emphasizing the importance of the same for the good development of the integration processes and the difficulties observed in the case of the Mercosur. Then us deal of the “arm parliamentary” of the Mercosur, their background and the process towards its institutionalization, them features Central that derived of its frame regulator, in particular the question of their competencies and its potential for provide to it improves of it quality institutional and of the right of it integration.

Palabras clave: *Integración Regional–Mercosur – Instituciones–Parlamento*

Key words: *Regional Integration – Mercosur–Institutions–Parliament*



INTRODUCCIÓN

El Mercado Común del Sur (Mercosur) es un proceso de integración regional cuyo acuerdo fundacional es el Tratado de Asunción (TA) de 1991, celebrado por la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Su objetivo según lo que expresa el art. 1° del TA es la constitución de un Mercado Común, lo cual implica la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los Estados Partes, mediante la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común frente a terceros; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales; y el compromiso de armonizar las legislaciones en las áreas pertinentes.

Posteriormente, con el Protocolo de Ouro Preto (POP) de 1994, el Mercosur asume la condición de organismo internacional, con personalidad jurídica de Derecho Internacional y se define la estructura institucional originaria del Mercosur. Los órganos derivados de los textos fundacionales son los siguientes: Consejo del Mercado Común (CMC), Grupo Mercado Común (GMC), Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), Foro Consultivo Económico-Social (FCES), Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM). De conformidad con el art. 2 del POP los órganos con capacidad decisoria son: el Consejo Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM). Estas instituciones se pronuncian mediante Decisiones, Resoluciones y Directivas respectivamente, expresiones normativas que resultan obligatorias para los Estados Partes.

El Mercosur fue inscripto en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) como Acuerdo de Complementación Económica N° 18. El Tratado de Asunción está abierto a la adhesión de otros Estados miembros de ALADI. La República Bolivariana de Venezuela se constituyó en el primer Estado latinoamericano en adherir al tratado constitutivo, en 2006, concluyendo el proceso de adhesión en 2013. Desde entonces adquirió la condición de Estado Parte y



participa con todos los derechos y obligaciones en el Mercosur. El Estado Plurinacional de Bolivia está en proceso de incorporarse como nuevo miembro. Su Protocolo de Adhesión ya fue firmado por la totalidad de los Estados Partes en 2015 y se encuentra en vías de incorporación por los congresos de los Estados Partes. Por su parte tienen calidad de Estados Asociados actualmente Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana y Surinam.

El bloque comienza con un impulso de naturaleza económica y comercial, y en una etapa posterior, la integración regional logró profundizarse, abarcando otras áreas de naturaleza social y ciudadana, como las dimensiones cultural, educativa, estructural y productiva. El énfasis en la dimensión económico–comercial de la primera década, en detrimento de las agendas sociales y de participación ciudadana, se vincula directamente con la estructura institucional intergubernamental, que siguió el sesgo comercialista, centrando las decisiones y el proceso legislativo en los funcionarios de los ejecutivos nacionales.

Consideramos relevante hacer una breve referencia al recorrido histórico de la integración en nuestra región, señalando sus sucesivas oleadas y en ese contexto identificar las etapas transcurridas para el caso particular del Mercosur, porque creemos que las instituciones no son neutras sino que se vinculan con las ideas, objetivos e intereses de los distintos modelos o proyectos de integración.

En sus reflexiones sobre el devenir histórico de la integración regional y los debates del presente, Mariana Vázquez (2015) plantea:

El ideal de la unidad de América Latina y el Caribe acompaña a nuestra región desde las independencias; es parte de nuestro capital cultural. Sin embargo, su intensidad, así como las formas en las cuales se ha manifestado a lo largo de los últimos dos siglos, han variado según los vaivenes de la historia. Sus objetivos más nobles han sido siempre la independencia, la emancipación y el desarrollo. Y es desde ese lugar que debemos interpelar a la integración realmente existente (p. 128).

A mediados del siglo XX se ensayaron las primeras experiencias de integración regional. Existe consenso en la identificación de tres grandes olas o proyectos regionales: la primera que se puede



denominar “regionalismo autonómico”, durante las décadas de 1960-1980, promovida por la CEPAL, tiene como ejes la búsqueda del desarrollo industrial mediante sustitución de importaciones y de mayor autonomía en el esquema “centro-periferia”. Esta etapa tiene como expresiones la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de 1960 reemplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) de 1980, y otros proyectos (Pacto Andino, Mercado Común Centroamericano (MCCA), Caribbean Free Trade Association (CARIFTA)); la segunda conocida como “regionalismo abierto” o “nuevo regionalismo”, para diferenciarse de la anterior, transcurre en la década del ´90, en el contexto del “Consenso de Washington” y el surgimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Como explican Porcelli y Perrotta (2016) se trata de “un proyecto regional que busca una inserción competitiva en los mercados mundiales por la vía de la liberalización comercial y la atracción de inversiones así como fortalecer el proceso de reforma estructural encaminado de manera unilateral por los países (generar un efecto candado)”. Estos postulados se concretan en la creación del Mercosur, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA), la Comunidad Andina de Naciones, la firma de numerosos tratados bilaterales de comercio (TLC) y de inversiones (TBI), la “iniciativa de las Américas” (ALCA); la tercera, que ha sido categorizada por algunos autores como integración “post-hegemónica”, “post-liberal”, o de regionalismo social, productivo, inclusivo, se inicia con el comienzo del siglo XXI, luego de las crisis políticas, económicas, sociales que sufrieron los países de la región. Con matices comprende proyectos que, desde la crítica y contestación a los modelos neoliberales, tienen como rasgos centrales el retorno del Estado y la política en la conducción de la integración, la incorporación de nuevas agendas (sociales, infraestructura, energía, finanzas) y la participación de variados actores y grupos de interés. Constituyen ejemplos de esta etapa: el relanzamiento del Mercosur, el nacimiento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alternativa Bolivariana para las Américas – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). A partir de la descripción de estas etapas, Daniela Perrotta (2010) argumenta que las modalidades que asume la integración regional en tanto política pública se relacionan de



manera directa con los diferentes modelos de desarrollo nacional de los Estados que deciden unirse. En consecuencia, las diferentes experiencias de integración regional deben analizarse en forma dialéctica de los modelos nacionales de desarrollo y sus respectivas estrategias de inserción internacional.

En particular para el caso del Mercosur podemos reconocer las siguientes etapas: 1) Antecedentes: acuerdos bilaterales de los '80 entre Argentina y Brasil y la visualización de la integración como motor de la consolidación democrática, afianzamiento de la paz y la promoción de un desarrollo compartido en ciertas áreas industriales y de promoción científico-tecnológica; 2) Regionalismo abierto: la creación del Mercosur con el TA en 1991, el “Mercosur fenicio”. La arquitectura jurídico-institucional fue moldeada para un proceso centrado en las cuestiones comerciales, en el cual la adopción de la apertura comercial intra y extra regional fue una decisión política en el marco de un consenso hegemónico; 3) El Mercosur en el escenario post-hegemónico, el Mercosur ciudadano, social, productivo: la ruptura se hace manifiesta con el “Consenso de Buenos Aires” firmado por los presidentes Luiz Inácio Lula Da Silva y Néstor Kirchner en 2003, que se plasma en el Programa de Trabajo Mercosur 2004-2006. Como características distintivas se destacan: la incorporación de nuevas agendas y la transformación de viejas agendas con nuevos objetivos, la creación de nuevas instituciones, nuevos posicionamientos en el escenario hemisférico y global (“No al ALCA”), la atención de las asimetrías (Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur, FOCEM), la ampliación del Mercosur con la incorporación de más Estados. La creación del Parlamento del Mercosur se encuadra en este contexto.

Celebrando el 25° aniversario de la firma del TA, el Mercosur estaría transitando una nueva etapa, en la que deberá sortear desafíos de corto y mediano plazo, en distintos niveles. Según Porcelli y Perrota (2016) el Mercosur cuenta con desafíos que se despliegan en tres niveles: primero, cómo resolver el rompecabezas de la incompatibilidad entre proyectos nacionales que están cambiando y el proyecto regional imperante en la anterior etapa; segundo, cómo proyectar al Mercosur en el marco de la nueva geopolítica latinoamericana, que incluye proyectos regionales que se solapan,



complementarios y/o en pugna y en especial donde se tensiona cada vez más la división ideológica entre el eje Atlántico y el eje Pacífico; tercero, cómo se inserta internacionalmente el Mercosur en un contexto de retomada (y/o reformulación) de las negociaciones birregionales con la Unión Europea, el establecimiento de mega-acuerdos comerciales y la gravitación de la República Popular China.

Consideramos que el Mercosur es el proyecto más estratégico y profundo de integración para nuestro país. La integración regional latinoamericana ha avanzado por oleadas, se ha configurado y reconfigurado a lo largo del tiempo, las regiones son construcciones sociales y políticas en permanente construcción y tensión. Como trasfondo general podemos identificar dos modelos en pugna, dos tendencias contrapuestas: la afirmación de las soberanías nacionales como base del desarrollo autónomo de los países latinoamericanos en el marco de un proyecto de integración y unidad regional o la reorganización alrededor de los intereses hegemónicos de las grandes potencias y corporaciones, con proyectos en los que la integración queda supeditada al mercado y los dictados del libre comercio.

EL DERECHO DE LA INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR

Como enseña Susana Czar de Zalduendo (2010), el derecho de la integración abarca tres elementos fundamentales: la institucionalidad de los esquemas de integración (funciones de los órganos, naturaleza supranacional o intergubernamental, sistema de toma de decisiones), el ordenamiento jurídico que regula su funcionamiento (fuentes jurídicas, derecho originario y derecho derivado) y la solución de controversias que ese funcionamiento puede ocasionar.

Destacaremos sucintamente algunos aspectos del derecho de integración mercosureño:

El Mercosur se caracteriza por el carácter intergubernamental de sus instituciones. Este tipo de instituciones representan a los Estados que componen, su sistema de toma de decisiones es por consenso –requiriendo acuerdo total en todas sus decisiones– y expresan los



intereses nacionales. Las instituciones supranacionales, en cambio, representan a la ciudadanía regional, se basan en sistemas de toma de decisión por mayoría y expresan el interés regional. En lo que refiere al ordenamiento jurídico, contrariamente al derecho comunitario propio de los organismos supranacionales, que tiene supremacía respecto de la normativa nacional y se rige por los principios de efecto directo y aplicabilidad inmediata¹, un esquema intergubernamental necesita mecanismos de internalización de las normas emanadas de las instituciones regionales. Esta estructura permite a los gobiernos nacionales mantener el control del proceso, puesto que no media renuncia ni transferencia de atribuciones y potestades soberanas. La toma de decisiones se concentra en los Poderes Ejecutivos nacionales y particularmente, en determinadas agencias de los gobiernos nacionales. A ello se suma la ausencia de un órgano jurisdiccional jurisprudencial comunitario que interprete la normativa regional y fije un criterio de aplicación unívoco, lo que deriva en mecanismos de solución de controversias extremadamente flexibles y morosos, orientados a la negociación gradual y lenta de los gobiernos, diseñados para los conflictos comerciales entre los socios y que no han incorporado la intervención directa de los particulares.

Respecto de las fuentes jurídicas del Mercosur, enunciadas en el art. 41 del POP, el derecho de la integración comprende las normas llamadas de derecho constitutivo u originario y las de derecho derivado.

Como indica Luciana Scotti (2010) el derecho constitutivo, originario o primario del Mercosur está integrado por aquellos tratados que constituyen el marco general que da origen o pone en marcha el

1 Supremacía: las normas de derecho comunitario prevalecen siempre ante cualquier otra norma de derecho interno que se les oponga y deben aplicarse con preferencia.

Efecto directo: los destinatarios de la normativa comunitaria no son sólo los Estados miembros, sino que también lo son los ciudadanos, que quedan inmediatamente obligados y pueden exigir su observancia ante los tribunales nacionales.

Aplicabilidad inmediata: la norma comunitaria no requiere de ningún acto de incorporación o recepción del derecho interno para integrarlo y tener efectividad dentro del territorio de un Estado.



proceso de integración. Establece los objetivos y los medios para alcanzarlos, así como los órganos del esquema y sus atribuciones. Además, comprende los tratados o acuerdos complementarios, adicionales o modificatorios de aquél. Las condiciones de vigencia de estas normas se encuentran regidas por el derecho internacional, en especial por el derecho de los tratados. El derecho constitutivo se encuentra en el vértice de la pirámide normativa de un proceso de integración. El derecho constitutivo del Mercosur comprende:

- El Tratado de Asunción de 1991, sus protocolos e instrumentos complementarios tales como el Protocolo de Ouro Preto de 1994, el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia, la República de Chile de 1998, el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur de 2002; el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur de 2005; el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur de 2006, el Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al Mercosur de 2015.
- Los acuerdos celebrados en el marco de ese tratado y sus protocolos, por ejemplo: el Protocolo de Las Leñas sobre cooperación y asistencia jurisdiccional de 1992, el Protocolo de Buenos Aires sobre jurisdicción internacional en materia contractual de 1994, el Acuerdo sobre Arbitraje Comercial Internacional de 1998, etc.

El derecho derivado o secundario está conformado por las normas emanadas de los órganos o instituciones del esquema y, por tanto, no es derecho convencional. Su vigencia está determinada por las normas primarias. Se encuentra en una jerarquía inferior a la del derecho originario. El derecho derivado del Mercosur abarca las Decisiones del Consejo Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio.

La cuestión de la incorporación del derecho derivado a la normativa interna de los Estados Parte está prevista en el Cap. IV del POP, especialmente en los arts. 38, 40 y 42. El art. 42 establece que las normas del Mercosur, una vez aprobadas, cuando sea necesario deben ser incorporadas al ordenamiento jurídico nacional, siendo vinculantes para los Estados miembros. Pero no establece plazos perentorios para la incorporación y la misma se lleva a cabo según



los trámites o procedimientos establecidos por cada país. El art. 40 establece un procedimiento para garantizar la vigencia simultánea de las normas emanadas de los órganos del Mercosur en los Estados Parte, por medio de estos pasos: 1) la incorporación por cada país a su derecho interno y la comunicación de ese hecho a la Secretaría Mercosur; 2) la notificación de ello por parte de la Secretaría a todos los países; 3) la vigencia simultánea a los 30 días de la notificación de la Secretaría. Este sistema presenta numerosas deficiencias que Scotti (2010) esquematiza así:

- Limitaciones políticas y valoraciones divergentes para la implementación de un régimen adecuado para el desarrollo del derecho de la integración en el Mercosur. En este sentido, por ejemplo, un sector de la doctrina brasileña sostiene que las normas Mercosur no son por sí mismas normas jurídicas, sino que se trata de resoluciones políticas que obligan a los Estados a realizar adecuaciones en sus ordenamientos internos.
- Existencia de importantes asimetrías constitucionales entre los países miembros. El tratamiento constitucional de los procesos de integración regional y de la normativa derivada de éstos es diferente en los países miembros. Mientras que Argentina y Paraguay reconocen la jerarquía suprallegal de los tratados internacionales de integración, Brasil y Uruguay equiparan los tratados a las leyes.
- La práctica deficiente de los Estados en materia de incorporación de normas Mercosur que posibilita su vigencia unilateral en detrimento de la vigencia simultánea.
- La ausencia de plazos para la incorporación de las normas emanadas de los órganos del Mercosur.
- El bajo porcentaje en los hechos de normas incorporadas.
- La falta de transparencia y la deficiente publicidad oficial de las normas Mercosur.
- La diversa forma de entrada en vigor de los protocolos adicionales y para las normas de derecho derivado.
- La indefinición de las normas que no requieren incorporación.
- Los problemas jurídicos derivados de la protocolización de las normas Mercosur en la ALADI.



- Muchas de las normas aprobadas carecen de consistencia interna, son imprecisas, poco claras, originando diversas interpretaciones.

La misma autora reseña también los avances significativos que se han implementado para perfeccionar el sistema de incorporación de normas, entre los que señalamos: Resol. N° 08/93, Resol. N° 20/93, Resol. N° 91/93, Resol. N° 22/98, Resol. N° 23/98, Dec. N° 3/99, Dec. N° 23/00, Sec. N° 20/02, Acuerdo interinstitucional entre el CMC y la CPC de octubre de 2003, Protocolo constitutivo del Parlasur, art. 4 inc. 12.

A su vez la aplicación del derecho derivado del Mercosur nos conecta con el derecho constitucional de los Estados Parte y el derecho internacional público. Es preciso analizar: 1) la incorporación del derecho internacional al derecho interno, cuestión que es atendida por dos teorías opuestas: la dualista y la monista; 2) la relación jerárquica de las normas internacionales con respecto al ordenamiento nacional, problema que puede ser resuelto según algunas de estas variantes: primacía del derecho interno, primacía del derecho internacional (absoluta o relativa), o teoría de la coordinación. En este punto nos encontramos con asimetrías constitucionales en el tratamiento de estas cuestiones por parte de los países miembros². Asimismo hay que tener presente que

2 Constitución argentina: arts. 27, 31, 75 incs. 22 y 24. Con la reforma de 1994 se consagró la supralegalidad de los tratados internacionales y se reconoce la jerarquía superior de los tratados de integración respecto de las leyes internas, la delegación de competencias y jurisdicción en organizaciones supranacionales y la jerarquía superior del derecho derivado respecto de las leyes.

Constitución de Paraguay de 1992: reconoce la supralegalidad de los tratados internacionales, arts. 137, 141. 145.

Constitución de Brasil: no admite en ninguno de sus artículos la posibilidad de transferir algunas competencias a organismos supranacionales, tampoco contiene normas que especifiquen las relaciones entre derecho interno y derecho internacional, art. 4 refiere a la integración con países de América Latina.

Constitución de Uruguay de 1997: no determina la jerarquía entre derecho interno e internacional ni contiene disposiciones que expresamente habiliten la transferencia de competencias estatales a organismos supranacionales, el art. 6 promueve la integración con países latinoamericanos.



incorporar al derecho interno las normas derivadas de los órganos del Mercosur de manera oportuna y eficaz es un deber jurídico de los Estados miembro en virtud de la obligación de cumplir un tratado de buena fe (principio consuetudinario y art. 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados) y la falta de adaptación del derecho interno a las normas internacionales genera responsabilidad internacional del Estado (art. 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados). Los Estados tienen el deber de adecuar su legislación interna a las obligaciones internacionales que asumen. Con respecto al derecho constitucional de los Estados partes del Mercosur, Perotti (2007) y otros autores han investigado la cuestión constitucional³, para determinar si se requiere, en forma ineludible, la previa reforma constitucional en todos y cada uno de los Estados (en especial Brasil y Uruguay) para: a) la profundización del Mercosur mediante la modificación de la estructura institucional, de modo de combinar órganos intergubernamentales con otros de carácter supranacional, y b) la aceptación de un ordenamiento jurídico de naturaleza comunitaria, y han llegado a la conclusión de que cada Constitución habilita, a través de los recursos y la interpretación que surgen del ordenamiento jurídico interno, la consolidación del Mercosur mediante la inclusión de órganos supranacionales y la elaboración de un ordenamiento jurídico comunitario.

LA IMPORTANCIA DE LOS ASPECTOS JURÍDICO- INSTITUCIONALES

Estas características del andamiaje jurídico-institucional del Mercosur, con sus limitaciones y falencias, han impactado en el desarrollo de la integración. Numerosos autores se han pronunciado

Constitución de Venezuela de 1999: art. 153 promueve la integración latinoamericana y la aplicación directa y prevalente del derecho derivado.

3 Según Perotti la “cuestión constitucional” es el análisis de la compatibilidad de las normas de la Constitución Nacional con un sistema regional que establezca la limitación, delegación o transferencia de competencias de actuación (hasta ahora monopólicamente administradas por las autoridades públicas) a órganos externos al Estado, a los cuales se les confiere, además, la potestad de emitir normas jurídicas obligatorias aplicables a dichos Estados y sus nacionales.



sobre el tema, explicitando cómo la cuestión institucional afecta distintos aspectos de la marcha y funcionamiento del proceso. Entre ellos, Bouzas (2001) analiza el Mercosur a partir de tres indicadores “interdependencia económica”, “brecha de implementación” y “sesgo de politización”. Define la “brecha de implementación” como el indicador que intenta captar el desfase que existe entre las decisiones de política (los acuerdos) y su materialización (implementación). Un acuerdo regional va erosionando su credibilidad en la medida en que su brecha es grande y creciente. En el límite, “un proceso de integración se torna irrelevante cuando las reglas establecidas por sus órganos de toma de decisiones no tienen efectos prácticos sobre las regulaciones nacionales o sobre el comportamiento de los agentes económicos”.

Como observa también Mariana Vázquez (2001), la arquitectura del Mercosur niega completamente el principio de supranacionalidad como organizador y estructurador del proceso. Se ha rechazado sistemáticamente el establecimiento de cualquier tipo de arreglo institucional que pudiera restringir la soberanía de cada uno de los Estados. La autora afirma que las críticas al sistema intergubernamental actual se han centrado particularmente en dos cuestiones: la incapacidad relativa para contribuir a la resolución de conflictos y favorecer la cooperación política, y el déficit democrático.

Por su parte Félix Peña (2002) resalta cuatro fallas metodológicas e institucionales: 1) la acumulación de reglas no incorporadas a los ordenamientos jurídicos internos, 2) las deficiencias en los métodos para preparar y adoptar decisiones, 3) fallas en la administración de los conflictos de intereses entre los socios y en los procedimientos para la solución de diferendos, 4) fallas en la transparencia y participación de la sociedad civil, en la adopción de las decisiones y en el conocimiento de las reglas de juego. Las cuatro fallas se traducen en un proceso de integración que dista de ser “rule-oriented”. Según el especialista, un proceso “rule-oriented” no supone una realidad subordinada rígidamente a lo jurídico, sino el reconocimiento por los socios de que al asumir sus compromisos, aceptan restringir su capacidad a actual unilateralmente, evitando cumplir con las reglas sólo en la medida de sus posibilidades, que los comportamientos reales de cada país podrán ser apreciados a la



luz de reglas libremente pactadas, por instancias jurisdiccionales independientes. Significa encuadrar las relaciones de poder en un marco consensuado de reglas de juego con fuerte potencial de efectividad. Los comportamientos unilaterales no conciliables con las reglas de juego consensuadas, las situaciones de “ilegalidad consentida” o de “ilegalidad compensada” puede conducir a la irrelevancia del proceso de integración o a un proceso “power-oriented” en el que las relaciones de poder predominan sobre las reglas.

Pena y Rozemberg (2005), en un trabajo del BID, consideran que “si no existen garantías respecto a cuándo la normativa que crean los órganos cuatripartitos comienza a tener efectos jurídicos para las personas, o cuándo se ponen en práctica las soluciones que se negocian a los problemas específicos planteados por los mismos sectores, se debilita la previsibilidad del proceso y la seguridad jurídica, afectando directamente su credibilidad”.

Perrotta y Porcelli (2016) cuestionan el sobredimensionamiento de la agenda comercial reflejado en la estructura de toma de decisiones, lo que coloca a las restantes agendas de la integración en una posición periférica y no vinculante; la ausencia de instancias para canalizar la participación social en los órganos creados, la escasa representatividad ciudadana y la poca transparencia del proceso regional; los procesos de incorporación e implementación de normativa y las instancias regionales para la resolución de conflictos entre los socios.

La arquitectura institucional no es nunca un marco neutro, al contrario, se relaciona con el desarrollo de un proyecto o tipo de integración particular. Siguiendo el trabajo de Caetano, Vázquez y Ventura (2008), esto implica cinco cuestiones:

- I. en lo que refiere al modelo de integración, la discusión en torno a la institucionalidad y la forma en que se toman las decisiones es un elemento central en lo que compete a la estrategia de integración regional e inserción internacional (una estructura mínima puede limitarse a dejar librado al mercado la regulación de la integración, mientras que una estructura más compleja permite distribuir los



costos y beneficios generados por el proceso regional);

II. en relación a lo anterior, la arquitectura institucional imprime una metodología de integración que habilita o inhabilita a diversos actores a participar del proceso decisorio (ya sean éstos gubernamentales o no gubernamentales) lo cual conlleva resultados divergentes en materia de opciones de políticas;

III. la institucionalidad da cuenta de la mayor o menor democratización del bloque en función de la tensión intergubernamentalidad versus supranacionalidad y de los grados variables de concentración del poder entre los Estados, la sociedad civil y los gobiernos locales (es decir, los espacios abiertos a la participación de éstos últimos);

IV. indagar en torno a la legitimidad social del proceso y los límites y alcances de las normas que genera;

V. evaluar la capacidad para la resolución de los conflictos internos del bloque (favoreciendo la concertación o la concentración de las negociaciones en intereses nacionales y/o sectoriales)

El Parlamento del Mercosur: su aporte al desarrollo institucional

El Parlasur es el órgano de representación de los pueblos del Mercosur, de los ciudadanos. Es un órgano permanente, unicameral, con sesiones públicas, que funciona en la ciudad de Montevideo. Está conformado por parlamentarios de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. No es el único caso de parlamento de espacios regionales, con similitudes y diferencias, existen otras experiencias: Parlamento Latinoamericano, Parlamento Centroamericano, Parlamento Andino, Parlamento Europeo.

La dimensión parlamentaria del Mercosur ha recorrido un largo camino que condujo a la institucionalización del Parlamento, cuya instalación se concreta en 2007.

Como indicamos en la primera parte del trabajo, el antecedente del Parlamento del Mercosur es la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC). A su vez la CPC aparece contemplada por primera



vez en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD) firmado en 1988 entre Argentina y Brasil. En el TA la CPC apenas es mencionada en su último artículo⁴. En realidad, por iniciativa de los parlamentarios de la región, que manifiestan la necesidad de participar activamente en el proceso de integración, la CPC funciona y aprueba un Reglamento interno en diciembre de 1991 que incluso define atribuciones que no están expresadas en el TA.

El POP contempla a la CPC en sus arts. 22 a 27, en base a este nuevo marco se aprueba un nuevo Reglamento interno en 1995. La CPC constituía el órgano representativo de los parlamentos de los Estados Parte del Mercosur. Estaba integrada por 16 parlamentarios por cada Estado Parte, designados por los respectivos parlamentos nacionales de acuerdo con sus procedimientos internos, y sus decisiones se tomaban a través del consenso de las delegaciones de todos los Estados parte, que se agrupaban en Secciones nacionales, y se expresaban por el voto mayoritario de sus integrantes. Durante 12 años la CPC se constituyó en el brazo parlamentario del Mercosur, integrando los Parlamentos Nacionales de los Estados Parte con los órganos institucionales del Mercosur, en especial, con el CMC y con el GMC. De acuerdo con lo establecido por el POP, la CPC tenía como funciones principales acelerar los procedimientos internos para la entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur, ayudar en la armonización de legislaciones, acompañando el avance del proceso de integración. En el Reglamento interno se enuncia como función *“Desarrollar las acciones necesarias para facilitar la futura instalación del Parlamento del Mercosur”*. El POP no le confirió a la CPC capacidad normativa, sino facultades meramente consultivas que se expresaban en Recomendaciones formuladas al CMC por intermedio del GMC. La integración indirecta de sus integrantes, las características del proceso decisorio y las limitadas competencias impedían la calificación de la CPC como un verdadero parlamento regional.

4 Art. 24: *“Con el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Los poderes ejecutivos de los Estados Partes mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común objeto del presente Tratado”*.



En sus reflexiones sobre la trayectoria de la CPC, Vázquez (2001) reconoce la actuación de la CPC como órgano de asesoramiento hacia el interior de los Parlamentos nacionales en el proceso de internalización de normas. La autora indica que la CPC se interesa por una gran variedad de cuestiones, que se pueden articular alrededor de tres ejes: la institucionalización del Mercosur, problemas políticos y sociales generales, y temas vinculados a la marcha del proceso de integración, ya sea en su dimensión general o específica. A su vez observa una tensión entre el incremento cuantitativo y cualitativo de la labor de la CPC y los límites que a su accionar han impuesto los tratados. El POP le ha dado un lugar más importante en comparación con el TA, pero su lugar continúa siendo consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas, sin poder de creación legislativa.

En el recorrido de la CPC hacia la creación del Parlamento, se registran al menos 23 documentos relevantes emanados de la CPC entre 1991 y 2004 que expresan el objetivo de poner en funcionamiento un Parlamento del Mercosur. Asimismo en el año 2003 se celebra el Acuerdo interinstitucional entre el CMC y la CPC, por el que el primero asumía el compromiso de consultar a la CPC en aquellas materias que requieren aprobación legislativa para su incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales, mientras que la CPC se comprometía a ocuparse de la efectiva internalización normativa⁵.

Es a partir de 2003 con el relanzamiento programático del bloque, que existe la decisión política de encarar una reforma institucional profunda conocida como “Ouro Preto II”. Ese año se aprueba el Programa de Trabajo de Mercosur 2004-2006 (Dec. CMC 26/03) en el que se incluye en el punto “Mercosur institucional” la voluntad de *“considerar, en el año 2004, la propuesta que elabore la CPC relativa al establecimiento del Parlamento Mercosur”*. Si bien no se concretó el “Protocolo de Ouro Preto II” tal como estaba previsto, la Cumbre de 2004 dejó algunas concreciones y acuerdos importantes. Como reseñan Perrotta y Porcelli (2016) para avanzar con la reforma institucional se crearon diferentes grupos de trabajo que funcionaron

5 Adriana Deyzin de Klor en su trabajo “Hacia el Parlamento del Mercosur” analiza la función consultiva de la CPC en el Acuerdo interinstitucional.



de forma simultánea: el Grupo Ad Hoc de Alto Nivel para la Reforma Institucional del Mercosur (GANRI), con el mandato de presentar al GMC una propuesta integral de reforma institucional (Dec. CMC N° 21/05) y el Grupo Técnico de Alto Nivel (creado al interior de la Comisión Parlamentaria Conjunta, CPC) para la presentación de un proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (Dec. CMC N° 49/04). Ambos grupos trabajaron en forma paralela y alcanzaron resultados disímiles: mientras que en diciembre de 2005 el CMC aprobó el Protocolo que permitió la creación del Parlamento del Mercosur, la reforma institucional integral del Mercosur fue prorrogada en el tiempo hasta 2008 y, más adelante, archivada.

En la evolución institucional del Mercosur, con posterioridad al POP se crean nuevas instituciones que revelan una orientación más integral de la integración: Foro de Consulta y Concertación Política, transformación de la Sec. Administrativa en una Sec. Técnica, la creación del Tribunal Permanente de Revisión como consecuencia de la evolución del sistema de controversias del Mercosur del Protocolo de Brasilia (1991) al Protocolo de Olivos (2002), Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, Alto Representante General del Mercosur, Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur, Unidad de Participación Social, Reuniones de Ministros y Reuniones especializadas, Fondos de Convergencia Estructural del Mercosur, entre otras.

La Dec. CMC 49/04 es el paso fundamental en el camino hacia la institucionalización del Parlamento. En noviembre de 2005, la CPC presentó al CMC el proyecto de Protocolo. En diciembre de ese año la Cumbre de Presidentes del Mercosur aprueba el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (PC), a través de la Dec. 23/05. El Parlasur reemplaza a la CPC. En el año 2006 se produce la aprobación por parte de los Parlamentos nacionales de los Estados parte del Protocolo Constitutivo. El 7 de mayo de 2007 el Parlasur entró en vigor cuando se realizó la Sesión de Instalación del Parlamento del Mercosur, acto fundacional del que participan los representantes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, además de los parlamentarios de Venezuela, que concurren sin derecho a



voto (Venezuela aún no era miembro pleno del Mercosur)⁶.

Siguiendo al académico uruguayo Gerardo Caetano (2006) señalamos como características del Parlamento según lo previsto en su marco normativo:

- 1) El Parlamento del Mercosur constituye un órgano de representación de los ciudadanos del Mercosur, por lo que no representa ni a los Estados Parte ni a sus gobiernos sino a los pueblos de los países signatarios del proceso (condición de independencia y autonomía en lo que se refiere a la ubicación en la estructura institucional del Mercosur);
- 2) Se prevé la elección directa de sus representantes mediante sufragio universal y secreto (condición representativa y democrática). Dicha elección se realizará con observancia de la legislación interna de cada Estado parte;
- 3) Se trata de un órgano parlamentario unicameral;
- 4) El parlamento será un órgano permanente y tendrá como sede a la ciudad de Montevideo;
- 5) Sus sesiones serán públicas, lo que favorece su influencia en tanto foro político y caja de resonancia del proceso de integración en su conjunto;
- 6) Para la adopción de decisiones se adopta un sistema de diferentes tipos de mayorías, según lo establecido por el Protocolo y el reglamento interno, rompiéndose con la regla del consenso vigente durante la etapa de funcionamiento de la CPC. Es el único órgano del Mercosur que no requiere unanimidad en la toma de decisiones. Se apuesta a la aceptación y estímulo de alineamientos político-ideológicos y no de referencia nacional en el posicionamiento de los Parlamentarios del Mercosur;
- 7) Se prevé, hasta su conformación definitiva, un período de dos etapas (la primera entre 2007 y 2010 y la segunda entre 2011 y 2014) que asegure la implementación gradual de las condiciones exigidas en el

6 Desde ese año el Parlamento funciona plenamente, a pesar de los discursos de algunos medios de comunicación que a veces ignoran y distorsionan la realidad e influyen en la opinión pública, cuestión que ha analizado Brenda Maffei (2015).



proceso de constitución y profundización de un efectivo Parlamento del Mercosur.

En agosto de 2007, el Parlasur aprobó su propio Reglamento interno, con el español, portugués y guaraní como idiomas oficiales. En abril de 2008, en el marco de las elecciones presidenciales en Paraguay se produjo la primera elección directa de 18 parlamentarios regionales, lo cual se reiteró en las elecciones de 2013.

Luego de aprobado el Protocolo Constitutivo, quedaba pendiente la construcción de un acuerdo político, para determinar la representación ciudadana en la integración del órgano. El desafío a resolver, como explica Porcelli (2013), era el costo derivado de la ausencia de simetría al interior de los Estados Parte de la relación “representantes-representados” que obligaba a modificar la composición igualitaria y simetría reproducida en todos los espacios institucionales del bloque. El PC permitió resolver esta dificultad al establecer la idea de “representación ciudadana” en su art. 5. El “Acuerdo político para la consolidación del Mercosur y proposiciones correspondientes” aprobado en 2009 establece la representación poblacional decreciente, como criterio para definir la distribución del número de bancas por país, de acuerdo con un número de especificaciones.⁷

En virtud de lo estipulado en el acuerdo político y conforme a la población de los países que componían el bloque regional como Estados Parte al año 2009, el Parlamento del Mercosur quedó con la siguiente composición: 43 parlamentarios de Argentina, 75 parlamentarios de Brasil, 18 parlamentarios de Paraguay, 18 parlamentarios de Uruguay, 33 parlamentarios de Venezuela.

El Parlamento aspira a que los legisladores regionales sean representantes de los ciudadanos de toda la región y no de sus Estados de origen. En ese sentido, la proporcionalidad atenuada

7 Como recuerda Claudia Drummond atendiendo la exigencia de la delegación paraguaya, el Acuerdo propone también la creación de un tribunal supranacional para el Mercosur y la ampliación de las competencias del Parlamento para que éste disponga de poder de co-decisión, en colaboración con el CMC.



apunta también a ser incentivo en la creación de bloques políticos que no se orienten necesariamente por su nacionalidad, sino por sus cercanías ideológicas, contribuyendo así a potenciar conductas supranacionales entre las fuerzas políticas de los países de la región. Como manifiesta Caetano (2006) se asume el desafío de la construcción de ciudadanía mercosureña propiamente dicha, lo que se refleja en la creación de un “*Día del Mercosur ciudadano*” para realizar la elección simultánea de los parlamentarios “comunitarios” en todos los Estados Parte.

La Dec. N° 11/14 del CMC tomó en cuenta la Recomendación N° 03/13 del Parlamento del Mercosur y prorrogó la etapa de transición única hasta el 31 de diciembre de 2020. Al cumplirse esta etapa, la totalidad de los parlamentarios deberán haber sido elegidos por el voto directo de los ciudadanos de los distintos países que conforman el bloque.

En diciembre de 2014 con la sanción de la ley N° 27.120 que modifica el Código Electoral, Argentina se convirtió en el segundo miembro pleno que establece la elección popular directa de sus parlamentarios. Así nuestro país cumple con lo dispuesto en el PC y avanza en la democratización de un órgano vital para la integración de nuestros pueblos. La normativa estableció un sistema de distribución de las 43 bancas conjugando la representación territorial y la distribución poblacional de Argentina: una banca por provincia y 19 para distribuir por sistema D´ Hondt en distrito único asegurando la presencia de varias fuerzas políticas dentro de la delegación argentina. En octubre de 2015, junto con las elecciones presidenciales, se realizaron las primeras elecciones directas al Parlasur.⁸ A

8 Tras la primera elección directa resultaron electos 26 parlamentarios por el Frente Para la Victoria (FPV), 12 escaños fueron para la Alianza Cambiemos, 4 para UNA/FR (Massismo) y 1 para Compromiso Federal (Rodríguez Saa). Estos resultados, en conjunción con la composición de las cámaras legislativas en Uruguay, Venezuela y Brasil y los parlamentarios de Paraguay favorecieron la constitución de un segundo grupo político de centroderecha en contraposición a la “bancada progresista” constituida en 2011. Durante 2016, en el total de las sesiones, la agenda ha estado cruzada por la situación política en Brasil y Venezuela sin lograr acuerdos sustanciales debido a la *cuasi* paridad entre las posiciones enfrentadas.



la fecha, la República de Paraguay desde 2008 y la República Argentina en 2015 han avanzado en el cumplimiento de las reglas establecidas en el Acuerdo Político, los demás países no han efectuado elecciones directas de sus representantes parlamentarios.

Como objetivos del Parlasur, los arts. 2 y 3 del Protocolo definen “propósitos” y “principios”, de los que podemos destacar:

- Fortalecer y profundizar el proceso de integración del Mercosur para contribuir a la constitución de un espacio sudamericano.
- Promover un marco institucional equilibrado y eficaz en el Mercosur que permita crear normas que sean definitivas y que garanticen un clima de seguridad jurídica y previsibilidad.
- Reflejar el pluralismo y las diversidades de la región, y contribuir a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social.
- Facilitar la cooperación interparlamentaria, que permita avanzar en los objetivos previstos de armonización de las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes y agilizar la incorporación.

En cuanto al aspecto central de las competencias del Parlamento, el PC en su art. 4 enumera una listado de atribuciones que siguiendo el trabajo de Oscar Casal (2005) pueden agruparse en:

- 1-Competencias políticas y de equilibrio institucional⁹;
- 2-Competencias de consulta y participación en el proceso normativo y de incorporación;
- 3-Competencias de representatividad y participación ciudadana¹⁰.

9 Efectuar pedidos de informe u opiniones por escrito a los demás órganos, recibir informes sobre balances y proyectos al inicio y fin de cada Presidencia Pro Témpore, promover y fortalecer los principios e instituciones democráticos, emitir recomendaciones, declaraciones e informes sobre el desarrollo del proceso, velar por la preservación del régimen democrático, convocar a representantes de otros órganos para informar o evaluar el desarrollo del proceso.

10 Elaborar y publicar informe sobre situación de DDHH, organizar reuniones públicas con entidades de la sociedad civil y sectores productivos, establecer mecanismos para canalizar peticiones de particulares, fomento de instrumentos de democracia participativa.



Las competencias de consulta y participación en el proceso normativo y de incorporación, que nos interesan especialmente a los fines de este trabajo, buscan atender el problema de la incorporación de las normas Mercosur, que ha constituido una de las mayores debilidades del proceso de integración y de su funcionamiento institucional. Están previstas fundamentalmente en el art. 4 incs. 12, 13 y 14 y comprenden las siguientes facultades:

- Elaborar dictámenes sobre todos los proyectos de normas del Mercosur que requieran aprobación legislativa,
- De interfase con los Congresos Nacionales para el trámite preferencial previsto para las normas Mercosur en el art. 4 inc. 12¹¹,

11 Art. 4 inc. 12. Con el fin de acelerar los procedimientos internos correspondientes de entrada en vigor de las normas en los Estados Parte, el Parlamento elaborará dictámenes sobre todos los proyectos de normas del Mercosur que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Parte, en un plazo de noventa días (90) de efectuada la consulta. Dichos proyectos deberán ser enviados al Parlamento por el órgano decisorio del Mercosur, antes de su aprobación.

Si el proyecto de norma del Mercosur es aprobado por el órgano decisorio, de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, la norma deberá ser remitida por cada Poder Ejecutivo nacional al Parlamento del respectivo Estado Parte, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días, contados a partir de dicha aprobación.

En caso de que la norma aprobada no estuviera en conformidad con el dictamen del Parlamento, o si éste no se hubiere expedido en el plazo mencionado en el primer párrafo del presente numeral, la misma seguirá su trámite ordinario de incorporación.

Los Parlamentos nacionales, según los procedimientos internos correspondientes, deberán adoptar las medidas necesarias para la instrumentación o creación de un procedimiento preferencial para la consideración de las normas del Mercosur que hayan sido adoptadas de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, mencionado en el párrafo anterior.

El plazo máximo de duración del procedimiento previsto en el párrafo precedente, será de hasta ciento ochenta (180) días corridos, contados a partir del ingreso de la norma al respectivo Parlamento nacional.

Si dentro del plazo de ese procedimiento preferencial el Parlamento del Estado Parte rechaza la norma, ésta deberá ser reenviada al Poder Ejecutivo para que la presente a la reconsideración del órgano correspondiente del Mercosur.

- 
- Proponer proyectos de normas del Mercosur para su consideración por el CMC, el que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento,
 - Elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales orientadas a la armonización de la legislación nacional para consideración de los Parlamentos Nacionales.

Por otra parte el art. 13 del PC establece que el Parlamento podrá solicitar opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión.

De acuerdo al art. 19 del PC, el Parlamento se expresa mediante los siguientes actos: dictámenes, proyectos de normas, anteproyectos de normas, declaraciones, recomendaciones, informes y disposiciones. Del texto del PC se desprende que estos actos tienen carácter consultivo, no vinculante.

Estableciendo una comparación con otros procesos, el Parlamento europeo también fue el resultado de un largo recorrido en el que gradualmente fue adquiriendo mayores competencias. Además de sus poderes de control y su rol en la aprobación del presupuesto, su función decisoria ha sido reforzada con los siguientes procedimientos: de cooperación o consulta, de co-decisión, de dictamen conforme.

La estructura institucional del Parlasur está formada por una Mesa directiva, que integran un Presidente y un Vicepresidente por cada uno de los demás Estados Parte; cuatro Secretarías: Parlamentaria, Administrativa, de Relaciones Institucionales y Comunicación Social, y de Relaciones Internacionales e Integración; y Comisiones permanentes que se ocupan de diversos temas: asuntos jurídicos e institucionales, económicos, internacionales, de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte, trabajo, empleo, seguridad social, desarrollo regional, salud, medio ambiente, turismo, ciudadanía y derechos humanos, seguridad y defensa, infraestructura, transporte, recursos naturales, presupuesto, etc.

Con marchas y contramarchas, el Parlasur ha avanzado en la construcción de su institucionalidad durante su primera década de vida. No obstante, no ha podido generar autonomía respecto de las lógicas políticas nacionales, en parte debido a su aun frágil



institucionalidad en el marco del proceso de integración, y también debido a la doble representación de la mayoría de sus integrantes, que son al mismo tiempo, parlamentarios nacionales y regionales. De todas formas, el Parlasur ha tenido un rol destacado en la defensa de la soberanía regional a través de declaraciones que han evidenciado una toma de posición de los representantes ante fenómenos, situaciones y conflictos políticos de alcance regional e internacional¹². Por otra parte como sostiene Porcelli (2013), el Parlasur ha tenido un papel relevante en la vinculación y visibilización de algunas de las llamadas “nuevas agendas” del Mercosur, como la participación en la agenda de agricultura familiar, la vinculación con el sector cooperativista y su rol en el fortalecimiento del FOCEM.

En esta instancia es válido preguntarse nuevamente: ¿Para qué un Parlamento del Mercosur? ¿Las competencias que le fueron atribuidas son suficientes? ¿Ha desempeñado en estos años todas sus funciones, cuáles han sido los limitantes o condicionantes en su actuación? ¿Puede aportar a mejorar el derecho de la integración? ¿Cuáles son sus desafíos a futuro? Sin la pretensión de responder todos estos interrogantes, proponemos estas reflexiones:

Rescatamos las premisas de Caetano (2006), como respuesta a la pregunta ¿Por qué y para qué un Parlamento del Mercosur?

- profundizar y democratizar el proceso de integración del Mercosur,
- respuesta institucionalmente firme frente a un formato que no termina de trascender la hegemonía intergubernamental e

12 Declaración 21/2008: Fortalecimiento de la Paz en la región (a propósito de los intentos de desestabilización institucional en Bolivia en 2008)

Declaración 07/2009: Condena a las acciones destituyentes del grupo de militares hondureños que ha derrocado al gobierno constitucional de la República de Honduras.

Declaración 01/2014: República Argentina contra Holdouts o fondos buitres.

Declaración 03/2014: Declaración de Montevideo de respaldo a la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, Islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur.

Declaración 07/2014: Rechazo al espionaje por parte de los Estados Unidos sobre los países del Mercosur.



interpresidencial,

- expresión de rehabilitación de una política integracionista,
- vía de incorporación efectiva de ciudadanía, de dimensiones e intereses locales y subregionales, así como de representación legítima de actores de la sociedad civil
- usina de visiones regionalistas que puedan tramitar desde una clave genuinamente prospectiva (y no rígidamente nacionalista) los conflictos de la integración.

Según el especialista, este órgano puede colaborar en la concreción de la consigna “más y mejor Mercosur” porque el Parlamento implica más y mejor gobernabilidad, involucramiento de partidos políticos, equilibrio en la toma de decisiones y en la adopción de normas Mercosur, audiencia y atención ante requerimientos sociales y productivos, eficiencia en la promoción de coordinación de políticas públicas regionales, transparencia, “*accountability*”, legitimidad en el funcionamiento institucional del bloque, representación de la ciudadanía y de la sociedad civil, seguridad jurídica y previsible mejoramiento de la calidad normativa, intermediación regional en la solución de diferendos binacionales o que afecten al bloque en su conjunto, involucramiento en el proceso de integración de las subregiones de los Estados parte. El autor nos advierte también que la creación del Parlamento configura una oportunidad cuyo aprovechamiento positivo depende de la acción y los desempeños de los actores múltiples (no sólo los Estados ni gobiernos) involucrados en el proceso de integración.

Con respecto a la cuestión de las competencias, se indica que “si bien el Parlamento ha mostrado intensa actividad en momentos políticos clave o en temas específicos, su poder de impacto es más bien simbólico ya que la real influencia en el proceso de integración está limitada a la voluntad de los órganos decisorios de adoptar las recomendaciones o evaluaciones de sus dictámenes. Aun así, el Parlamento se ha concebido como el principal espacio institucional con potencial de promoción de la participación ciudadana en el proceso de integración” (Gil y Paikin, 2013). En el mismo sentido Porcelli (2016) observa que la creación del Parlamento del Mercosur



tiene como objetivo ganar en densidad jurídica e incrementar la participación ciudadana en el proceso de construcción regional. Asimismo, apunta a asociar partidos y parlamentarios a un proceso que carece de la relevancia política que necesita. Sin embargo, el Parlamento regional posee únicamente poderes deliberativos y de recomendación, lo que no modifica sustancialmente el déficit democrático ni el patrón de toma de decisiones prevaleciente en el Mercosur.

Asimismo consideramos pertinentes las ideas expresadas por Claudia Drummond, en su presentación en el Seminario por los 25 años del Mercosur¹³ cuando fundamenta la importancia del Parlamento en estas razones: 1) confiere transparencia al proceso de integración, las negociaciones son opacas y tiene gran impacto en la población y sectores productivos por lo que la ciudadanía tiene derecho a acceder a las mismas y el parlamento es un puente entre las negociaciones y las sociedades del Mercosur, 2) la posibilidad de crear familias políticas o grupos políticos transnacionales, 3) la creación de la identidad Mercosur y su proyección, 4) como foro de debate respecto de las políticas de la integración entendidas en forma integral, su orientación, sus valores, 5) para contribuir a la mayor eficiencia para la internalización de las normas del Mercosur. Al analizar el ejercicio de sus competencias la académica brasileña opina que el Parlamento actualmente es muy “declarativo”, por lo que insta al órgano a que ejercite plenamente sus competencias de control y sus competencias consultivas. La función consultiva prevista en el art. 4 inc. 12 del Protocolo es una de las más importantes para la contribución del Parlamento a la mayor eficiencia en la internalización de las normas Mercosur, ya que habilita a que los proyectos de normas Mercosur que cuenten con dictamen favorable del Parlasur se aprueben en los parlamentos nacionales por un procedimiento preferencial de trámite más rápido. Para ello recomienda que los Parlamentos nacionales reformen sus reglamentos internos adoptando las medidas necesarias para

13 Drummond, Claudia, (2016, 04,16), Seminario Parlasur por los 25 años del Mercosur. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=qA7b2fbUilU>



la instrumentación de la vía rápida lo que posibilitaría acelerar y agilizar los procedimientos de internalización, tal como está previsto en el Protocolo. A la fecha solamente el parlamento brasileño ha adoptado un procedimiento específico para este fin. Por otra parte, también deberá elaborarse, en conjunto con el CMC, la reglamentación del procedimiento de consulta.



CONCLUSIONES

A modo de conclusiones creemos que en esta coyuntura -en la que coexisten visiones en tensión respecto del modelo de la integración regional, y que el Mercosur enfrenta importantes desafíos-, el Parlasur se presenta como un espacio propicio para la construcción de un sujeto político colectivo regional, en la medida que logre avances en su consolidación. En esta etapa consideramos acciones relevantes: implementar las elecciones directas de parlamentarios por parte de los países que aún no lo han hecho en pos de una mayor legitimidad y representación ciudadana; lograr mayor visibilidad respecto de la sociedad civil y obtener reconocimiento como un órgano representativo de los pueblos, sus organizaciones sociales, sus sectores productivos, para lo cual es necesario su incorporación efectiva al proceso, mediante mecanismos de acceso, participación y control; elaborar estrategias para ejercer plenamente las competencias asignadas por el Protocolo, en particular la competencia consultiva para contribuir a una más eficiente internalización de las normas Mercosur. El potencial de desarrollo del Parlamento, considerando las limitadas facultades que ostenta en la actualidad, dependen de varios factores: del concreto desempeño de los actores que lo forman, de la interacción que pueda entablar con los demás órganos Mercosur y de la participación de los ciudadanos y su involucramiento en la institución.

Con el objetivo de consolidar más y mejor integración en el Mercosur, también queda planteado el debate respecto de la necesidad de reforzar las funciones del Parlamento, atribuir mayores competencias en lo que refiere a la capacidad normativa y de avanzar en la reforma institucional hacia elementos de supranacionalidad. Como afirma Caetano (2011): “No debe pensarse el Mercosur desde la identidad coyuntural de gobiernos que ideológicamente puedan ser más o menos afines” (...) “Si lo que se quiere es avanzar pero con profundidad de convergencias estatales y no meramente gubernamentales, la acumulación integracionista traducida en clave institucional es sin duda el mejor resguardo, el instrumento más idóneo para obtener los logros económicos y sociales que permiten abonar una cultura sólida como bloque compartido”. Compartimos



la visión de Methol Ferré (2009) cuando plantea que no hay vínculo directo virtuoso entre los Estados Nacionales y la globalización. El vínculo directo sólo favorece a los poderosos. En consecuencia en estos tiempos para defender la soberanía hay que compartirla en procesos de integración regional que sean instrumentos orientados a alcanzar mayor autonomía y desarrollo para los pueblos de nuestro patria grande.



BIBLIOGRAFÍA

Basaldúa, Ricardo (2011). Mercosur y Derecho de la Integración. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Botto, Mercedes (2015). La integración regional en América Latina: Quo Vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada. Buenos Aires: Eudeba.

Bouzas, Roberto (2001). El Mercosur diez años después: ¿proceso de aprendizaje o deja-vú? *Desarrollo Económico*, 41(162).

Bouzas, Roberto y Soltz, Hernán (2002). *Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: El caso MERCOSUR*, Institute Für Iberoamerika-Kunde Hamburg.

Bouzas, Roberto (2004). La dinámica institucional y normativa: un balance. En **B. Kosacoff**, (editor), *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur*. Buenos Aires: CEPAL.

Briceno Ruiz, José (2007). La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas. Merida: Universidad de los Andes.

Briceno Ruiz, José (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina, *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile.

Caetano, Gerardo (2006). Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración. ¿Una nueva oportunidad para “otro” Mercosur? Montevideo: CEFIR.

Caetano, Gerardo, Vázquez, Mariana y Ventura, Deisy (2008). Reforma institucional del Mercosur. Análisis de un reto. CEFIR.

Caetano, Gerardo (Coord.) (2011). Mercosur. 20 años, CEFIR, p. 23.

Casal, Oscar (2005). El camino hacia el Parlamento del Mercosur. Montevideo: Fesur.

Czar de Zalduendo, Susana (2010). Cap. I y II. En S. Negro, (Dir.),



Derecho de la integración, Tomos I. Buenos Aires: Editorial B de F.

Dreyzin de Klor, Adriana (2004). Hacia el Parlamento del Mercosur. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer-CPCM.

Drummond, Claudia (2009). Parlamento del Mercosur: Consolidación y desenvolvimiento de sus competencias. En **G. Caetano**, (Comp.) *La Reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR.

Drummond, Claudia (2009). Representación ciudadana en el Parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político. *Puente @ Europa*. Año VII, número especial.

Feldstein de Cárdenas, Sara y Rodríguez, Mónica (2010). Guía de estudio de Derecho de la Integración (Parte general y Parte especial). Buenos Aires: Editorial Estudio.

Gil, Luciana y Paikin, Damián (2013). Mapa de la Integración Regional en América Latina. Procesos e Instituciones. *Nueva Sociedad*, p. 20.

Maffei, Brenda Luciana (2010). Parlamento del Mercosur: Perspectivas y desafíos para una verdadera representación ciudadana. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, vol. 7.

Maffei, Brenda Luciana (2015). El debate sobre el Parlasur en los medios de comunicación de Argentina: dos perspectivas de un mismo fenómeno. *Artigo 9(17)*.

Material del Seminario: “Construyendo Nuestra Integración en el Cambio de Época: del NO AL ALCA a la CELAC” (Coordinación: Mariana Vázquez), y **“El Parlasur y los desafíos de la integración regional**, organizados por la Casa Patria Grande “Néstor Carlos Kirchner”, 2015.

Methol Ferré, Alberto (2009). Los Estados Continentales y el Mercosur. Buenos Aires: Ed. Instituto Dr. Arturo Jauretche.

Molina Del Pozo, Carlos, Pizzolo, Calógero (Coord.) (2011). El Parlamento de la Unión Europea y el Parlamento del Mercosur.



Ensayos para un estudio comparado. Buenos Aires: Eudeba.

Molina Del Pozo, Carlos (Coord.) (2011). Evolución histórica y jurídica de los procesos de integración en la Unión Europea y en el Mercosur. Buenos Aires: Eudeba.

Pena, Celina y Rozemberg, Ricardo (2005). Una aproximación al desarrollo institucional del Mercosur: sus fortalezas y debilidades. BID- Intal., p. 17.

Peña, Félix (2002). Reflexiones sobre el Mercosur y su futuro, en Grupo de Reflexión Prospectiva sobre el Mercosur. Brasilia: IPRI-FUNAG.

Peña, Félix. Publicaciones varias del Newsletter sobre Relaciones Comerciales Internacionales.

Perotti, Alejandro (2007). El Mercosur y el derecho constitucional de los Estados partes, en Rev. *El Derecho*, suplemento de Derecho Constitucional. Buenos Aires: UCA.

Perrotta, Daniela (2010). Ayer, hoy y ¿siempre?: La integración regional sudamericana en el siglo XXI, en Rev. *Sociedad Global*, vol. 4 N° 1/2. Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana.

Perrotta, Daniela (2010). La dialéctica entre la integración regional y las estrategias de inserción internacional en el marco de proyectos de desarrollo nacional: algunas pistas para la comprensión del MERCOSUR actual. *Jornadas de Relaciones Internacionales Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación internacional?* Area de RRII de la FLACSO, Buenos Aires.

Pizzolo, Calógero (2010). Derecho e integración regional: Comunidad Andina, Mercosur, SICA, Unión Europea. Buenos Aires: Ediar.

Porcelli, Emanuel (2013). Avatares en el camino hacia la instalación del Parlamento del Mercosur: entre la irrelevancia o la posibilidad de cambio institucional, en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 8 N° 16.



Porcelli, Emanuel y Perrotta, Daniela. (Agosto, 2016). Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa. *Márgenes, Revista de Economía Política*. Universidad Nacional de General Sarmiento. 2 (2), 51-86.

Porta, Fernando, Gutti Patricia y Bertoni, Ramiro (2012). Integración económica. Buenos Aires: Ediciones del CCC y UNQ.

Porta, Fernando (2008). La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas, publicación de la CEPAL.

Racovschik, Alejandra. El Parlamento del Mercosur y su contribución al proceso de integración, CAEI.

Scotti, Luciana. (2010). El Derecho de la Integración en el Mercosur. En **S. Negro** (Dir.) *Derecho de la integración* (Tomo I, p.80). Editorial B de F.

Scotti, Luciana (Dir.) (2013). Balances y perspectivas a 20 años de la constitución del Mercosur. Buenos Aires: Eudeba.

Vázquez, Mariana (septiembre, 2001). La Comisión Parlamentaria del Mercosur. Reflexiones sobre su trayectoria político-institucional. *Congreso de Latin American Studies Association*, Washington, Estados Unidos.

Vázquez, Mariana (2015). Los dilemas de nuestra integración regional en un mundo en transición. En Rev. *Horizontes del Sur*, N° 2. p. 128.

Ventura, Deisy y Perotti, Alejandro (2004). El proceso legislativo del Mercosur. Fundación Konrad Adenauer.



NORMATIVA:

TRATADO DE ASUNCIÓN

PROTOCOLO DE OURO PRETO

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 26/03 PROGRAMA DE TRABAJO DEL
MERCOSUR 2004-2006

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 49/04 PARLAMENTO DEL MERCOSUR
MERCOSUR/CMC/DEC. N° 21/05

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/05 PROTOCOLO CONSTITUTIVO
DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

REGLAMENTO INTERNO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

ACUERDO POLÍTICO PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL MERCOSUR
Y PROPOSICIONES CORRESPONDIENTES

LEY NACIONAL ARGENTINA N° 27.120

SITIOS DE INTERNET

<http://www.mercosur.int/>

<https://www.parlamentomercosur.org/>



Tres

El rol del Estado y las políticas públicas en el desarrollo, dentro de un contexto globalizado

POR LEANDRO DAMIÁN ELORRIAGA

Fecha de finalización del artículo: agosto de 2016



SOBRE EL AUTOR

Leandro Damián Elorriaga es Diplomado en Economía y Administración (UNQ), candidato a Magíster en Ciencias Sociales y Humanidades, mención en Política y Gestión Pública (UVQ). Durante varios años se ha desempeñado en el sector público dentro de la Gerencia de Administración de un organismo de la C.A.B.A. Es becario en docencia e investigación del Departamento de Economía y Administración (UNQ). Ha integrado proyectos de investigación (I+D) en la mencionada casa de altos estudios; producto de ello, ha publicado diversos artículos de su especialización en revistas científicas nacionales e internacionales y ha presentado ponencias en congresos latinoamericanos de investigación. En la actualidad, se desempeña como investigador social en el Proyecto de I+D (UNQ): “Políticas para el desarrollo productivo de territorios con monocultivo de soja” Res. N°1076/15.

Contacto: leandroelorriaga@yahoo.com.ar



RESUMEN

El propósito de este trabajo es analizar las posibilidades de desarrollo para los países periféricos en una economía globalizada. Primeramente, se define la noción de desarrollo. En segundo lugar, se diferencia a los países centrales de los periféricos. En tercer lugar, se conceptualizan a las pymes. En cuarto lugar, se resalta el impacto de dichas organizaciones para el desarrollo económico. A continuación, se discute el rol del Estado en los países periféricos. Luego, se identifican los problemas comunes de las pymes. En el anteúltimo lugar, se presentan las políticas públicas que dan respuesta a los inconvenientes especificados. Y por último, se concluye que se debe optar por un desarrollo alternativo. Incentivar el desarrollo de las pymes tiene un efecto dinamizador y repercute en las economías locales. Además, debe haber un Estado fuerte que intervenga en la economía y que instrumente políticas públicas en post del desarrollo de estas empresas.

ABSTRACT

The aim of this study is to analyze the possibilities of development for peripheral countries in a globalized economy. First, we define the notion of development. Second, we state the difference between central countries and peripheral ones. Third, we conceptualize SMEs. On the fourth place, we highlight the impact these organizations have on the economy's development. Fifth, we discuss the role of the State on peripheral countries. Sixth, we identify SMEs' common problems. Then, we introduce public policies which give answers to the specified problems. To finish, we conclude that we should aim for an alternative development. Stimulating the development of SMEs has a revitalizing effect and influences local economies. Besides, there should be a powerful State which intervenes in the economy and implements public policies to support the progress of these enterprises.

(Traducción: Traductora Pública Nacional Yanina Paola Islas (UNLP)).

Palabras clave: *Desarrollo económico y social, política estatal, PyMEs.*

Keys word: *Social and economic development, state policy, SMEs*



INTRODUCCIÓN

La problemática del desarrollo en la actualidad tiene lugar en un contexto globalizado. El escenario en el que se desenvuelve el desarrollo está caracterizado por el incremento de los intercambios de capitales, bienes y servicios, información, ideas, tecnologías y pautas culturales. Todo lo cual genera situaciones propicias (a nivel de inversión, de crecimiento, económico, etc.) a ser aprovechadas por los que sepan detectarlas. A su vez, autores como Vázquez Barquero (1999) destacan la oportunidad que significa la globalización para el desarrollo local. Además, la globalización de los mercados ofrece a los países en desarrollo amplias posibilidades para mejorar su nivel de integración en la economía mundial.

En el contexto caracterizado anteriormente, entiendo que fomentar la participación de las pymes en el sistema productivo de los países, en especial los periféricos, es sumamente importante para el desarrollo de los mismos. Si se tiene en cuenta el impacto social, económico y hasta cultural que tiene en las economías locales, se percibe con claridad la necesidad de la intervención del Estado para incentivar la participación de este tipo de empresas en la economía.

En el presente artículo se sostiene que las posibilidades de desarrollarse que tienen los países periféricos están vinculadas con un “desarrollo alternativo” entendido como un desarrollo construido sobre “la base de la acción autónoma de organizaciones basadas en la comunidad, locales o de base; que el desarrollo debe ser participativo en forma, humano en escala y centrado en el pueblo” (Veltmeyer, 2003, p. 11).

El propósito de este trabajo es analizar las posibilidades de desarrollo para los países periféricos dentro del marco de una economía globalizada como la actual, en la que el Estado oriente las actividades de los distintos agentes sociales para que converjan en una dirección general en común. Particularmente, se hará foco en la situación de la Argentina. Además, se pondrá especial énfasis en la oportunidad de desarrollo que representan para los países periféricos las pymes. Sobre todo por el efecto dinamizador que tienen en las economías regionales y las posibilidades de desarrollo local que presentan.



En relación al tema central del artículo, es relevante lo expuesto por Kosacoff y López (1998, p. 1) al afirmar que “muchos creen que no hay posibilidades de un desarrollo exitoso en términos no sólo económicos sino sociales sin una fuerte presencia de un denso tejido de pymes que soporten, complementen y compitan con las firmas de mayor tamaño”.

Asimismo es importante destacar lo mencionado por Poli (2004, p. 58): “No existe desarrollo económico posible si, en forma simultánea al avance de las inversiones de los grandes grupos empresarios, no se alienta el desarrollo de las empresas de menor tamaño”.

PRIMERA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE DESARROLLO

A lo largo del artículo, el abordaje del concepto de desarrollo se llevará a cabo teniendo como base la estructura del razonamiento deductivo, ya que se irá de lo general a lo particular. Es decir, que se comenzará por debatir qué se entiende por desarrollo a nivel general. Luego, se recurrirá a los aportes que brindan los economistas del desarrollo al respecto. Posteriormente se profundizará en lo que es el desarrollo en los países periféricos. Hasta llegar a entender lo que representa el desarrollo a nivel local, en particular en la Argentina.

Para sentar las bases del presente debate, es necesario definir algunos conceptos que serán clave a lo largo del ensayo.

En un sentido amplio, se entiende al desarrollo como aumento de los niveles de bienestar. En primera instancia, la expresión “desarrollo económico” fue utilizada por diversos autores desde comienzos del siglo pasado (entre ellos se destaca Schumpeter) para hacer referencia a un proceso virtuoso de cambio estructural en el largo plazo de la economía de un país. El desarrollo, además de ser una expresión del bienestar, es el conjunto de capacidades que una población tiene para generar riquezas. Tener esas capacidades muy desarrolladas, frecuentemente es una condición necesaria para crecer económicamente, pero nunca es una condición suficiente.

Es importante tener en cuenta que el desarrollo es un proceso a largo plazo, por lo que se requiere que las condiciones que lo posibilitan



se mantengan en el tiempo y que las fuerzas que lo impulsan sean duraderas.

Por otra parte, para los economistas del desarrollo, el desarrollo es el tránsito de una sociedad atrasada a una moderna. Las claves para lograrlo son la inversión productiva, el crecimiento económico y la industrialización. Los economistas del desarrollo aportaron la noción de “cooperación para el desarrollo” como un conjunto de instrumentos técnicos y financieros articulados, que constituyen el apoyo internacional para salir del atraso. Además, afirman que los países centrales son cualitativamente diferentes a los periféricos debido a que la estructura económica de los países de la periferia es heterogénea y especializada.

Lo que resulta importante aclarar es que no hay que confundir la noción de “desarrollo” con la de “sistema capitalista”. Cardoso y Faletto (1969, p. 31) mencionan que en determinado momento se creó tal confusión entre ambos conceptos que “se llegó a suponer que para lograr el desarrollo en los países de la periferia era necesario repetir la fase evolutiva de las economías de los países centrales”. Justamente no es viable replicar las prácticas de los países centrales en los periféricos y esperar iguales resultados dado que, entre otras cuestiones, presentan distintas estructuras económicas.

Vinculado con lo expuesto antes, Hirschman habla de la monoeconomía y afirma que los economistas del desarrollo rechazaban esa pretensión:

Entiendo por el rechazo de la monoeconomía la idea de que los países subdesarrollados se apartan como un grupo –debido a varias características económicas específicas comunes a todos ellos- de los países industriales avanzados, de modo que el análisis económico tradicional, que se ha concentrado en los países industriales, deberá reformularse en sentidos importantes cuando se ocupe de los países subdesarrollados (Hirschman, 1984, p. 13).

IDENTIFICACIÓN DE LOS PAÍSES PERIFÉRICOS

Para enmarcar de manera correcta el objeto de estudio del presente artículo, es necesario definir con claridad qué se entiende por países



periféricos, o en otros términos, “periferia dependiente de un centro dominante” (Hirschman, 1984, p. 16).

Con el objeto de diferenciar dichos conceptos, se hará referencia a la Teoría de la Dependencia. Para ampliar sobre dicha teoría y comprender la dualidad centro-periferia, resulta aclaratorio la afirmación de Marini (1991, p. 18) que entiende la dependencia como “una relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia”.

De esta forma, la Teoría de la Dependencia utiliza la dualidad centro-periferia para exponer que la economía mundial posee un diseño desigual y perjudicial para los países no desarrollados, a los que se les ha asignado un rol periférico de producción de materias primas con bajo valor agregado, en tanto que las decisiones fundamentales y los mayores beneficios se realizan en los países centrales, a los que se ha asignado la producción industrial de alto valor agregado.

Como afirman Cardoso y Faletto (1969, p. 25), “las nociones de centro y periferia (...) subrayan las funciones que cumplen las economías subdesarrolladas a nivel mundial”. Desde el punto de vista del sistema capitalista mundial, la relación del centro hegemónico con la periferia es a través del abastecimiento de materias primas, para asegurar su propio abastecimiento de materias primas (Cardoso y Faletto, 1969).

Por su parte, los neomarxistas al trabajar esta dicotomía ponen el acento en las relaciones de dominación. Afirman que los países periféricos carecen de dinamismo propio debido a su posición dependiente. Su retraso con respecto a los países desarrollados no es consecuencia de condiciones internas sino de la dependencia. La causa de dicha relación es la especialización productiva de la economía mundial, surgida de la industrialización. Las raíces del subdesarrollo de los países se encuentran en que éstos tienen una dinámica económica inducida desde el centro y son proveedores de materias primas, por lo que dependen de los ritmos y necesidades de los países desarrollados.



CONCEPTO DE PYME Y PARÁMETROS DE CLASIFICACIÓN EN LA ARGENTINA

Para comprender la importancia de las pymes en la estructura económica de la Argentina y su contribución al desarrollo, es necesario antes definir con claridad a estas empresas, como así también definir las características distintivas que presentan las mismas.

Por ello, antes de definir estas empresas en particular (pymes), es conveniente comprender qué se entiende por “empresa” en términos generales. Según Bueno Campos, Cruz Roche y Durán Herrera la empresa moderna:

Es la unidad económica que combina un conjunto de elementos humanos, técnicos y financieros, localizados en una o varias unidades técnicas y físico-espaciales, ordenados según determinada estructura de organización y dirigidos en base a cierta relación de propiedad y control, con el ánimo de alcanzar unos objetivos determinados. (Bueno Campos, Cruz Roche y Durán Herrera, 2002, p. 48).

En cuanto a las pymes, cabe resaltar que las definiciones formuladas por diferentes corrientes de pensamiento, ya sean económicas o sociológicas, y distintos organismos públicos y privados, tienen en cuenta una variable en común para definir las: el número de trabajadores (Silva, Slobodianinck y Marino, 2008).

En consonancia con el aporte de Silva et al. (2008), se puede mencionar al IdePyME (Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa). Este organismo, en lo que respecta a los criterios utilizados para clasificar a estas empresas, afirma que “se basará en elementos cuantitativos cuando la determinación se efectúe en base a elementos cuantificables como el número de personal ocupado o nivel de facturación” (IdePyME, 2004, p. 268).

Siguiendo a Silva et al. (2008), otras variables que se toman en cuenta para construir el concepto de pyme son:

- Nivel de ventas e ingresos promedio en los últimos tres años.

- 
- Capacidad productiva (incremento y/o disminución del número de trabajadores y de la inversión en activos fijos) promedio en los últimos tres años.
 - Nivel de utilidades promedio generadas por la empresa en los últimos tres años.

Además de las variables cuantitativas que se han mencionado, es necesario incorporar también criterios cualitativos, como el sector económico o el tipo de actividad que desarrolla la empresa (agropecuario, industria, comercio, servicios o construcción), la región donde se desarrolla la actividad, la tipología societaria, etc.

Otros elementos cualitativos relevantes en la determinación de la condición pyme son datos como la propiedad del capital y la independencia de la empresa (IdePyME, 2004).

En Argentina, el organismo que tiene la función de diseñar, implementar y supervisar políticas públicas para fomentar el desarrollo de las pymes y afianzar la integración productiva de todas las regiones del país, es la Secretaría de Emprendedores y Pymes, dependiente del Ministerio de Industria de la Nación. Las categorías (micro, pequeña y mediana empresa) están reglamentadas por la Disposición 147/2006, para los sectores agropecuario, industria y minería, comercio, servicios y construcción.

En su primer artículo se establece la definición de pyme, considerando un nivel máximo en las ventas totales anuales como parámetro de clasificación. En el año 2016, a través de la Resolución 11/2016¹, se realiza la modificación de la Resolución 24/2001 en relación con la determinación del valor de las ventas anuales:

1 ARTÍCULO 1° — A los efectos de lo dispuesto por el Artículo 1° del Título I de la Ley N° 25.300 serán consideradas Micro, Pequeñas y Medianas Empresas cuyas ventas totales anuales expresadas en Pesos (\$) no superen los valores establecidos en el cuadro que se detalla.

**TABLA 1****CLASIFICACIÓN DE PYMES, SEGÚN VENTAS TOTALES**

Tamaño/ Sector	Agropecuario	Industria y minería	Comercio	Servicios	Construcción
Micro- empresa	\$ 2.000.000	\$ 7.500.000	\$ 9.000.000	\$ 2.500.000	\$ 3.500.000
Pequeña	\$ 13.000.000	\$ 45.500.000	\$ 55.000.000	\$ 15.000.000	\$ 22.500.000
Mediana Tramo 1	\$100.000.000	\$360.000.000	\$450.000.000	\$125.000.000	\$180.000.000
Mediana Tramo 2	\$160.000.000	\$540.000.000	\$650.000.000	\$180.000.000	\$270.000.000

Estos valores máximos establecidos por la Resolución citada, permiten identificar el tamaño de una empresa en función de las ventas facturadas (criterio cuantitativo) y el sector de actividad (criterio cualitativo).

Siguiendo a Silva et al. (2008), existe otra serie de criterios para la definición de una pyme que no se toman en cuenta en la ley. Uno de ellos relaciona la pyme con la cantidad de mano de obra asalariada; este criterio se adoptó durante mucho tiempo en el Consejo Federal de Inversiones (CFI):

- Microempresa: empresas que cuentan con menos de 6 empleados
- Pequeña empresa: organizaciones que cuentan con 6 a 20 empleados
- Pequeña mediana empresa: comprende aquellas empresas entre 21 y 49 empleados
- Mediana empresa: aquellas organizaciones que tienen entre 50 y 100 empleados
- Grandes empresas: organizaciones con más de 100 empleados.

Además según Silva:

Otro de los criterios utilizados para construir la definición de pyme es la que emplea la fundación Observatorio Pyme, que sostiene que una



empresa será pyme siempre y cuando no sea controlada por un grupo económico u otra empresa que no cumpla con los requisitos pyme establecidos por ley (Silva et al., 2008, p. 15).

LA RELEVANCIA DE LAS PYMES EN EL DESARROLLO DE UN PAÍS

En este apartado se procederá a justificar la relevancia de las pymes en el proceso de desarrollo local, lo cual se relaciona con su papel en el mercado interno, particularmente en lo que hace a la generación de empleo. Ello se vincula en forma directa con las posibilidades de desarrollo del país a partir del impulso que generan las economías regionales, y el aporte que ellas brindan a la estructura económica nacional.

Como obligado punto de partida debe reconocerse la relevancia de las micro, pequeñas y medianas empresas, “en tanto cumplen un rol fundamental en la dinámica económica y social de cualquier país” (Poli, 2004, p. 56).

Siguiendo a Villar (2007), las pymes ocupan un lugar estratégico para el desarrollo local por tres razones fundamentales: el papel que tienen en el desarrollo endógeno, los sistemas productivos locales y la especialización flexible.

En cuanto a la primer razón, “el desarrollo de las pymes es un elemento que tiende a asegurar el equilibrio entre las regiones del país como vía hacia un crecimiento más integrado, al tiempo que constituyen el núcleo fundamental para el desarrollo de las economías regionales” (Poli, 2004, p. 56). Asimismo, se considera al territorio como complejo de producción territorial en cuyo marco se combinan procesos de integración donde los actores combinan estrategias de competencia y cooperación (Sabel, 1992 citado en Villar, 2007) a partir de las cuales se desarrolla una red que involucra no sólo a los actores empresariales sino también a las instituciones públicas y privadas. Por lo tanto, todas las sociedades localizadas en un territorio tienen recursos que constituyen su potencial de desarrollo, en el que se pueden identificar distintas dimensiones, una de las cuales es la económica. Según Villar (2007) las pymes constituyen el actor privilegiado del desarrollo local, conformando



un sistema productivo local que tendrá mayores posibilidades de desarrollar conductas flexibles y adaptativas a los cambios que demanda la economía globalizada.

Las otras razones que resaltan el papel de las pymes son su participación en la dinámica del mercado interno y su capacidad de generar empleo. En lo concerniente al mercado interno, se sabe que cumplen un papel central para el desarrollo en América Latina en general, y particularmente en Argentina. Siguiendo a Villar (2007) el sistema productivo mundial está constituido por un conjunto heterogéneo de actividades, junto a otro conjunto mayoritario que se desenvuelven en ámbitos y mercados internos, protagonizadas de forma predominante por microempresas y pequeñas y medianas empresas. La producción interna es, por tanto, un componente principal en todos los países periféricos.

Las pymes no constituyen un sector marginal de la estructura industrial, sino un actor relevante, particularmente en materia de empleo (Peres y Stumpo, 2002 citado en Villar, 2007). En el mismo sentido, se puede observar la relevancia que las micro y pequeñas empresas tienen en los sistemas productivos de los países de América Latina. En conclusión, las pymes ocupan un papel central en la dinámica del mercado interno, particularmente para las economías periféricas latinoamericanas.

Respecto de la especialización flexible, la explotación de economías de escala estáticas y de economías de gama², en forma conjunta, se basan en dicho principio. Esto es, obtención de un bajo costo medio de producción y capacidad de adaptar la oferta a la demanda en poco tiempo y a bajo costo fijo. Esto se logra mediante el acortamiento de los ciclos de la producción, adaptándose a la rápida obsolescencia de procesos y productos y a la inestabilidad cuantitativa y cualitativa de la demanda.

En palabras de Kosacoff y López (1998, p. 7) el mencionado principio

2 Se dice que se explotan economías de gama de un bien de capital, establecimiento o red cuando aumenta la eficiencia económica debido a su capacidad para producir una amplia gama o variedad de bienes.



“supone una capacidad de ajuste instantáneo a las fluctuaciones en la composición de la demanda, y es una de las bases a través de las cuales las pymes pueden competir exitosamente con las grandes firmas”.

Vinculado con lo desarrollado en los puntos anteriores, Poli dice que:

Las pymes son también un factor clave de estabilidad económica por su fácil adaptación a las circunstancias cambiantes del mercado y a los ciclos económicos, dada su especial sensibilización a los procesos de recuperación de la inversión. Por otro lado, las prácticas laborales de parte de estas empresas han demostrado comportarse de manera anticíclica, registrando mayores niveles de empleo en las épocas de recesión (Poli, 2004, p. 57).

Además, cabe resaltar el impacto social que genera el desarrollo de este segmento empresarial dado que “se encuentra íntimamente relacionado con la instrucción de capacidades en los estratos más pobres de la población y con la implementación del autoempleo, proveyendo los medios para una disminución de la pobreza y una mejora en términos de inclusión social” (Poli, 2004, p. 57).

En conclusión, Dabat sintetiza de forma esclarecedora el lugar que deben tener las pymes respecto de las políticas de desarrollo:

La amplia red de pymes manufactureras internacionalizadas (directa o indirectamente) se ha convertido en un agente de cambio social en tanto el tipo de firmas que la conforma tiene mayor arraigo territorial que la gran empresa, genera más empleo por unidad de capital invertido y tiene mayor flexibilidad para adaptarse a los cambios en el mercado y a las crisis. En síntesis, por ser adecuadas a la especificidad del paradigma actual tienen que ocupar un lugar central en las políticas de desarrollo (Dabat, 2009, p. 18).

EL ROL DEL ESTADO EN LOS PAÍSES PERIFÉRICOS

Resulta necesario mencionar el rol del Estado en el debate que se ha planteado en el presente ensayo. Teniendo en cuenta que para las empresas de menor envergadura como las pymes, acceder al mercado y ser competitivas les es más dificultoso, se percibe con



claridad la necesidad de la intervención del Estado para fomentar la participación de este tipo de empresas en la economía. Poli (2004, p. 60) afirma que “se requiere la intervención del Estado para reducir las asimetrías y colocar a las pymes en una situación de igualdad de oportunidades respecto de las grandes”.

En el presente artículo se sostiene que el Estado debe estar presente en la economía de los países periféricos y realizar las intervenciones necesarias para direccionarla hacia un fin en común: el desarrollo. Sobre todo si se tiene en cuenta lo mencionado por Pérez:

Una estrategia exitosa de desarrollo para un país rezagado, según la lógica del paradigma actualmente en difusión —y especialmente en presencia de las megaempresas globales— exigirá una gran cooperación entre las empresas locales y entre éstas y el Estado a distintos niveles (Pérez, 2001, p. 132).

Siguiendo a Kosacoff y López (1998, p. 5), cabe destacar que para este tipo de empresas su “capacidad de supervivencia y expansión depende de que exista un marco institucional favorable. Parte de este marco institucional son las políticas públicas específicas -implementadas a escala local, provincial/estadual, nacional y supranacional-”. Así se puede facilitar el desenvolvimiento y reconversión de las mismas dentro del mercado.

Estas consideraciones plantean la necesidad de establecer una política de apoyo desde el Estado a este sector, teniendo en cuenta en su diseño y armado las particulares circunstancias que necesita afrontar el pequeño empresario.

Es así que el rol del Estado se torna crucial para las posibilidades de desarrollo de las pymes. Por ello, para comprender su injerencia es importante comenzar por definir qué se entiende por política pública. Según Tamayo Sáez (1997, p. 2) “las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”.

Como se puede apreciar en la definición de Tamayo Sáez (1997), las políticas públicas surgen para dar respuesta a un problema que



afecta a la sociedad en un momento determinado.

En cuanto a la definición de un problema, siguiendo a Subirats (1994, p. 1), “no existen los problemas objetivos”. Lo que hay que hacer es construir una definición del problema a resolver. En el presente trabajo se mencionarán en el apartado siguiente aquellos problemas que tienden a presentarse con mayor asiduidad en las pymes de la Argentina.

Es importante destacar que existen otras corrientes económicas que tienen una influencia notable en las pymes y pueden ser una alternativa a la libre economía de mercado, que ya ha mostrado sus falencias. Sin embargo, para que esas corrientes se puedan desarrollar, desde el Estado se deben fomentar las políticas públicas necesarias para crear un marco acorde a su implementación.

Entre las nuevas corrientes se pueden mencionar la economía del bien común, economía verde-azul, economía circular, economía social, entre otras. Para comprender el enfoque de las nuevas corrientes y visualizar las diferencias que presentan con la corriente liberal, se explicará brevemente la posición de la Economía Social.

Según Barea dicha corriente:

Comprende las empresas que actúan en el mercado con el fin de producir, asegurar, financiar o de distribuir bienes o servicios, pero en las que la repartición de beneficios no está directamente relacionada con el capital aportado por cada miembro; y en las que las decisiones no se toman teniendo en cuenta el capital de cada socio; el peso a la hora de tomar decisiones es el mismo para todos, independientemente del capital aportado por cada uno. (Barea, 1990, p. 110).

Asimplevistasepuedenotarque,si desde el Estado se implementaran las políticas públicas acordes, tranquilamente se podría propender al desarrollo del sector pyme desde el enfoque, por ejemplo, de la Economía Social, como alternativa a la corriente vigente.

A modo de conclusión, es imprescindible decir que todas las consideraciones efectuadas pierden sentido si no existe una alta capacidad de gestión en la administración pública. Según Poli (2004,



p. 66) “sin capacidad de gestión, los mejores instrumentos carecen de utilidad y razón de ser, especialmente cuando no se logra la correcta implementación de los programas concebidos en auxilio del mundo del pequeño empresariado”.

SITUACIÓN DE LAS PYMES EN ARGENTINA: PROBLEMAS COMUNES

Todo tipo de empresa presenta dificultades inherentes a su forma. Es por ello que resulta clave identificar esas particularidades.

En este apartado se resaltarán algunas de las dificultades que poseen este tipo de empresas en la Argentina³, para detectar sus debilidades y poder preparar una estrategia acorde a sus necesidades. Como así también, desde el Estado realizar políticas dirigidas a subsanar las dificultades que presentan.

Un problema común entre los pequeños empresarios es su limitada capacidad para estar informados y, de esa forma, tomar sus decisiones de gestión. Las pymes suelen manejarse con información limitada e incompleta.

Vinculado con el punto anterior está el hecho de que las pymes, en general, presentan administración de tipo unipersonal y paternalista, en el cual se centralizan la gestión y la toma de decisiones en la figura del dueño. Esto genera muchas desventajas ya que se dejan pasar oportunidades de negocio al no haber un empowerment⁴.

Por otra parte, en materia de comercio exterior, los elevados costos de información sobre potenciales mercados externos generan una

³ En este tema se sigue el trabajo de Poli (2004).

⁴ El sentido que adopta dicho término en el presente artículo es el que utiliza Peter Block (1988): darles la responsabilidad y el control a las personas que realizan el trabajo que son la base de la organización. Sin embargo, cuando se hace referencia al empowerment “no ha de asimilarse a una simple reducción de sistemas de control. La cuestión es más compleja e implica el crecimiento paradójico de la autonomía de la gente y de la confiabilidad de los sistemas de control conjuntamente” (López Espinoza y Ponte, 1999, p. 242).



limitación para la internacionalización de las pymes.

Asimismo, son notorias las dificultades de la pymes para generar tecnología a través de las actividades de investigación y desarrollo, debido a su alto costo.

En lo que respecta al personal que trabaja en este tipo de empresas, presentan una falta de capacitación o profesionalización en sus recursos humanos (capital humano). En relación a este punto, siguiendo a Elorriaga y Barreto (2013), se enfatiza la idea de que el capital intelectual constituye una verdadera fuente de ventajas competitivas sostenibles, por lo tanto, tienen un impacto directo sobre los resultados de las organizaciones, en general, y las pymes, en particular. Otros autores (Elorriaga y Barreto, 2015a; Elorriaga y Barreto, 2015b; Littlewood, 2004; Chiavenato, 2000) muestran la importancia que tiene el capital humano al afirmar que es uno de los factores determinantes que contribuye a la competitividad de las organizaciones, puesto que las competencias, los conocimientos, la creatividad, la capacidad para resolver problemas, el liderazgo y el compromiso del personal son algunos activos requeridos para enfrentar las demandas de un entorno turbulento y alcanzar la misión organizacional.

Esto resulta muy sensible para estas organizaciones dado que la competitividad de las empresas se debe, en gran medida, a la calidad de sus recursos humanos, de forma que las competencias de los empleados y su continuo desarrollo, en el que la formación ocupa un puesto primordial, se convierten en un factor permanente de ventajas competitivas.

La dificultad de acceso al crédito merece un comentario aparte. A nadie escapa la importancia del crédito para el desarrollo y expansión de la actividad económica. Las dificultades de acceso al crédito para las pymes no son exclusivas de la Argentina, y entre sus principales causas, según Poli (2004), se encuentran:

La rigidez del mercado financiero para incorporar recursos de largo plazo a las pymes.



El difícil acceso de las pymes a instrumentos alternativos de financiación de costo inferior a los créditos bancarios.

Los mayores costos financieros y menores períodos de amortización para las operaciones financieras tradicionales de las pymes.

Una vez identificados los problemas que presentan las pymes en general, se deben utilizar instrumentos para que las autoridades públicas puedan alcanzar las metas que se proponen. “Los instrumentos de política pública son el conjunto de técnicas por medio de las cuales las autoridades gubernamentales ejercen su poder, en el intento de garantizar apoyo e impactos, o prevenir el cambio social” (Vedung, 1998, p. 1).

Como se puede apreciar, es fundamental identificar las políticas que se dirigen a las pymes. Es por ello que en la sección siguiente se tratará dicho tema.

POLÍTICAS PÚBLICAS A MEDIDA DE LAS PYMES

La estrategia pyme debe ser una política de Estado, entendiendo que el desarrollo de este segmento es un proceso de gran importancia en la construcción de un sistema económico competitivo y que debe ser planteado en un horizonte temporal de largo plazo.

En este apartado dichas políticas se han agrupado para permitir tener una aproximación más ordenada. Así, en primer lugar se encuentran las destinadas a ampliar el mercado, tanto interno como externo. Luego, las que tienen como fin la búsqueda del incremento de la productividad de las empresas a través de la innovación y la articulación con el sector educativo y científico tecnológico.

Dentro del primer grupo de políticas, Villar (2007) destaca que uno de los principales desafíos que enfrentan las pymes y sobre los que pueden actuar las políticas, es la ampliación del mercado para colocar los productos locales. Para esto se han generado dos tipos de programas. Unos, destinados principalmente al mercado interno, y otros, al externo. Los primeros son las ferias regionales o nacionales para exponer la producción local. Los segundos (que se desarrollarán en este artículo) se orientan al estímulo del comercio exterior.



En cuanto a los programas destinados al apoyo del comercio exterior de las pymes, la relación de estos programas con el desarrollo endógeno y el fortalecimiento de los sistemas productivos locales puede observarse en que la necesidad de incrementar la productividad y la competitividad tiende a generar un ambiente productivo más dinámico y exigente.

La necesidad de estos programas se debe a los altos costos de entrada y salida en el comercio internacional, que, además, crecen en términos relativos cuanto más pequeñas son las empresas. Por ejemplo: costos de permanencia en el mercado internacional, así como también la incertidumbre ocasionada por los cambios en las reglas de juego, en los tipos de cambio reales, en las condiciones de financiamiento, etc. (Dabat, 2002 citado en Villar, 2007).

La posibilidad que tienen las pymes para participar en el mercado global, según Villar (2007), se encuentra sujeta a variables que van desde las oscilaciones de los precios internacionales hasta las políticas macroeconómicas y la fluctuación de las políticas cambiarias, tanto del propio país como del lugar de destino, etc.

Ahora se trabajará todo lo que respecta al segundo grupo de políticas, es decir, el que procura la articulación con el sector educativo y científico-tecnológico como un aporte sustancial para incrementar la productividad de las empresas a través de la incorporación de procesos de mejora e innovación.

En Argentina, este proceso se ha focalizado en las llamadas “tecnologías blandas”, vinculadas a la administración y la gestión, relegando a las que se orientan al desarrollo de innovaciones o mejoras de productos, procesos técnicos, equipamientos y maquinarias (Villar, 2007).

El sector empresario revalorizó las tecnologías organizacionales en la medida en que se incorporaban nuevos criterios ligados a la flexibilización y especialización, y se consolidaban nuevas formas de organización empresarial, como las alianzas de firmas locales con extranjeras o los acuerdos de complementación, a lo que se sumó el recambio generacional de los empresarios (Kosacoff y López, 1998). Esta demanda encontró una respuesta en las universidades



públicas y privadas, que generaron una amplia oferta de cursos de capacitación y carreras de posgrado destinados a ocupar un lugar en este nuevo escenario.

Esta situación generó las condiciones para que los municipios impulsaran programas de capacitación en los que generalmente cumplen la función de nexo entre los empresarios y las universidades y las consultoras privadas. De esta forma se logra cierta economía de escala, poniendo a disposición de las pymes locales una oferta de capacitación que por sí mismas no podrían costear.

Con respecto a las empresas de menor tamaño de la clasificación que se presentó, Silva et al. realizan un comentario aclaratorio:

De todos modos, los programas destinados a las mipymes por parte del gobierno, no podrán por sí solos compensar los efectos negativos de políticas económicas que discriminen al sector. Si bien se produjo un significativo avance con medidas económicas que se llevaron a cabo en la década de 1990, es necesario un contexto macroeconómico apropiado y aplicación de políticas específicas de desarrollo de este segmento de empresas (Silva et al., 2008, p. 18).

Es así que el sector pyme necesita ser flexible frente a los cambios en el mercado. Esto lo convierte en uno de los principales generadores de inversiones y también en un segmento clave en términos de estabilidad económica.

LAS POLÍTICAS MUNICIPALES DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Como se ha mencionado en el apartado anterior, las políticas públicas resultan de suma importancia para las pymes. En el ámbito de las economías locales, las decisiones que se tomen a nivel estatal marcarán el rumbo del desarrollo de las empresas.

Buarque (1999, p. 9) define al desarrollo local como “un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y agrupamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico y la mejoría de la calidad de vida de la población” (traducido del portugués). Este autor, hace referencia en su definición



a la extensión del territorio objeto del desarrollo, y presupone que el término se aplica cuando el proceso ocurre en pequeñas extensiones.

También esbozando una definición de desarrollo local, Villar (2006, p. 231) sugiere que es entendido como “...la capacidad de llevar adelante un proyecto de desarrollo sustentable en el que se aprovechen las capacidades territoriales (sociales, naturales, técnicas, económicas, institucionales, culturales, etc.) en pos de un desarrollo sostenible e inclusivo”. Aquí el autor, incorpora dentro de la definición el concepto de sustentabilidad, sostenibilidad e inclusión, valores claramente deseables.

Di Pietro Paolo dice que el Fondo de Inversión para el Desarrollo Local (El Salvador), define al desarrollo local como:

El proceso de generación de capacidades a nivel comunitario y municipal que promueve el crecimiento económico, social y político de las personas y las comunidades, en forma autosostenida, creciente, equitativa y respetuosa del medio ambiente, en el que los gobiernos municipales juegan el papel de facilitadores y sus comunidades ejercen función protagónica (Di Pietro Paolo, 2003, p. 21).

Entonces, luego de definir al desarrollo local se puede deducir fácilmente que el impacto de las políticas municipales será aún mayor. Es así que las acciones del Estado a nivel municipal, se materializan a través de lo que Villar (2007) define como políticas municipales de desarrollo económico. Se trata de aquellas que implementan directamente los municipios y que están destinadas a desarrollar la economía local a través de la promoción de las empresas radicadas en su territorio.

Es por eso que a nivel municipal el rol del Estado es aún más significativo por los impactos que genera. Pérez destaca que:

El Estado nacional debe ser capaz de actuar como intermediario dentro del país y entre los diversos niveles supranacionales y subnacionales a fin de promover y negociar oportunidades equitativas para todos. Asumiendo el papel de promotor del consenso entre los distintos



protagonistas, es posible que el Estado logre ejercer una autoridad más eficaz, como base para establecer un poder real que le permita influir en el curso de los acontecimientos (Pérez, 2001, p. 133).

Además, Pérez (2001, p. 133) resalta que “el nuevo asiento del Estado desarrollista dinámico es la administración local”. De esta forma, el crecimiento que tenga lugar a nivel local debe darse a partir de políticas nacionales que estén vinculadas con los niveles inferiores del Estado, es decir, a nivel municipal.

Ahora se hará foco en el concepto de desarrollo económico local. Se puede definir al mismo como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región (Vázquez Barquero, 2000).

Como ya se mencionó, el desarrollo local hace referencia a procesos de acumulación de capital en ciudades, comarcas y regiones concretas.

Siguiendo con el concepto de desarrollo local que se presentó, la CEPAL realiza una aclaración interesante:

Se trata de procesos de desarrollo económico, que se caracterizan por la organización sistémica de las unidades de producción, que favorece la competitividad de las empresas locales en los mercados nacionales e internacionales. La organización del sistema productivo local formando redes de empresas propicia la generación de economías de escala y la reducción de los costes de transacción y, por lo tanto, rendimientos crecientes y crecimiento económico (Vázquez Barquero, 2000, p. 5).

En resumen, puede decirse que el desarrollo económico local es un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comarca o región, en el que se pueden identificar al menos, tres dimensiones (Vázquez Barquero, 2000): una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar, eficientemente, los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados; otra sociocultural, en que el sistema de relaciones económicas y sociales,



las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo; y otra, política y administrativa, en que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible.

PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS A IMPLEMENTAR

Como se ha mencionado, las pymes en Argentina presentan una serie de problemas comunes que les impide potenciar su funcionamiento y desarrollarse apropiadamente. A continuación, se sintetizarán dichas dificultades desarrolladas en uno de los apartados previos para una mejor visualización:

- Gestión con información limitada e incompleta
- Administración de tipo unipersonal y paternalista
- Limitación para la internacionalización
- Dificultades para generar tecnología
- Falta de capacitación o profesionalización en su capital humano
- Dificultad de acceso al crédito

Ya se ha dicho que se considera fundamental que la estrategia pyme sea una política de Estado. A su vez, las mencionadas dificultades deben ser parte de la agenda de gobierno ya que si bien algunos gobiernos intervienen activamente en la economía con políticas para determinados sectores o grupos de empresas, no siempre las pymes ocupan un espacio en la agenda de la política pública (Kulfas y Goldstein, 2011). Por ello, es necesario que se formulen políticas públicas a medida de este tipo de empresas.

No obstante ello, resulta fundamental tener presente que los territorios subnacionales reciben el impacto de políticas nacionales y provinciales, ya que se desenvuelven dentro de un contexto general que brinda condiciones cambiantes para el desarrollo. Esas políticas no son neutrales para las condiciones que tienen los actores para planificar y llevar a cabo experiencias de desarrollo local.

Teniendo en cuenta lo desarrollado antes, se considera que muchas



de las mencionadas dificultades podrían ser subsanadas a partir de la implementación en concreto de una serie de políticas públicas que se cree que son necesarias y no están implementadas.

A continuación, se sugieren un conjunto de políticas, programas y acciones, que en la actualidad no se implementan, o si lo están no logran los resultados esperados. Dicha propuesta surge a partir del diagnóstico realizado.

Como primera medida, se presentan los ejes de acción en los que se debe trabajar:

- Creación de empresas
- Asistencia técnica y capacitación
- Innovación y mejoras de gestión
- Internacionalización
- Articulación productiva
- Compras públicas
- Acceso al financiamiento

En cuanto al primer eje, es decir, a la creación de empresas (Hamel y Prahalad, 1996), se propone como objetivo principal de las políticas a implementar la promoción y el fomento del entrepreneurship⁵. Si bien aparentemente esta política se focaliza en las micro-empresas, las diversas dimensiones que asumen los instrumentos de promoción involucrados, incluyen tanto a los actores propiamente dichos (empresas) como a las instituciones que conforman el ecosistema emprendedor (cámaras empresariales, entidades de financiamiento, instituciones de entrenamiento, aceleradoras, incubadoras, universidades, centros de transferencia de tecnología, gobiernos locales, etc.). Lo que se plantea es colocar el emprendedurismo como un eje vital de las políticas de desarrollo de los países, impulsando

5 En este tema se sigue a Fasiolo Urli (2006, p. 30) quien afirma que “por entrepreneurship entendemos al conjunto de temas relacionados con el mundo del emprendedorismo, entre los cuales podemos destacar a su protagonista, el emprendedor, y el proceso que realiza desde el diseño del proyecto hasta la puesta en marcha del negocio”.



a emprendedores/as desde una perspectiva integral, articulada, con un enfoque de ecosistema, desde el cual se reconoce que desarrollar emprendimientos es ciertamente una tarea crucial.

De esa forma se busca fomentar el pensamiento emprendedor para estimular la creación de empresas éticas y sostenibles, fortalecer el ecosistema de apoyo al emprendimiento, promover el desarrollo de la cadena de financiamiento a los emprendedores y promover el emprendimiento como eje transversal en todos los ámbitos de la educación nacional, para cambiar a soñadores en hacedores, a empleados en empleadores.

En cuanto al plan de acción para esta política, se considera que es crucial trabajar en cinco ejes:

- Instrumentos de soporte
- Financiamiento de capital semilla e inversión
- Articulación institucional entre instituciones públicas, privadas, academia y cooperantes
- Mentalidad y cultura (agencia de noticias y promoción de inversiones)
- Sistema educativo (formación para los maestros en el tema del emprendedurismo).

En lo que concierne al segundo eje, se considera necesario la utilización de redes de agencias o centros de desarrollo de PyMEs para dotar de capilaridad a las políticas de asistencia técnica y capacitación, y de esa manera acercar la relación con los empresarios.

Siguiendo a Albuquerque (2003), es preciso ir incorporando, mediante las alianzas oportunas, la capacidad de asesoría técnica apropiada. Para poder llevar adelante dicha política se propone la creación de centros de Desarrollo Empresarial y agencias de extensión. Se pretende que dichas entidades brinden de modo gratuito o cofinanciado con los empresarios, los siguientes servicios:

- Asesoría Empresarial
- Asesoría en el Uso de las Tecnologías de Información y Comunicación



- Asesoría en Empresarialidad Femenina
- Asesoría Financiera
- Asistencia técnica
- Capacitaciones

Cabe destacar que las actividades de capacitación deben estar, por tanto, guiadas por las necesidades de la demanda de innovación de cada territorio y nunca definidas desde instancias alejadas o desde un enfoque de oferta (Alburquerque, 2003).

En lo que atañe al eje de innovación y mejoras de gestión, se ha detectado una debilidad y una zona a ser mejorada en las pymes. Por ello, es necesario implementar políticas que propicien progresos sustanciales en el ámbito de la innovación⁶, la difusión y, que a su vez, brinden transferencia de soluciones productivas.

La introducción de innovaciones tecnológicas y el fomento de la capacidad empresarial y organizativa en los diferentes ámbitos territoriales son variables estratégicas de la política de desarrollo local, la cual debe dirigir sus objetivos principales a fomentar el surgimiento y modernización de las empresas locales (Alburquerque, 1997; Alburquerque, 2002; Alburquerque, 2003). Esta política se puede materializar a través de la implementación de tres programas:

1-Centros de Extensionismo Tecnológico: para promover la masificación, desarrollo y fortalecimiento de prácticas y capacidades tecnológico-productivas de las pymes en determinados sectores de la economía. Cada Centro deberá desarrollar un conjunto de servicios articulados

⁶ Es relevante tener presente lo desarrollado por Levy (2003) quien afirma que la creación de valor económico depende de la capacidad de la empresa de armar un portafolio de productos con fuertes y valiosos atributos diferenciales con respecto a los productos competitivos; una empresa es innovadora cuando crea productos que los mercados necesitan pero que hasta ese momento ni siquiera han imaginado. Lo cual se aplica, sin dudas, a las pymes.



(diagnósticos, asesorías especializadas, capacitaciones, entre otros) destinados a mejorar el acceso a soluciones tecnológicas.

2-*Fortalecimiento de Capacidades para Difusión Tecnológica:* para mejorar la productividad de las empresas mediante el desarrollo de capacidades de absorción para la innovación. Se propone realizar un cofinanciamiento a grupos de empresas que viajen a conocer soluciones tecnológicas relacionadas con sus problemáticas; apoyo a profesionales y técnicos que deseen adquirir, mediante pasantías, conocimientos relevantes para la empresa en la que trabajan y la contratación de expertos para resolver problemas específicos de las empresas.

3-*Promoción de la Innovación Productiva:* para impulsar el apoyo a la innovación empresarial en procesos y productos a través de subsidios. Se busca apoyar la fase de prototipo del proyecto y la validación y empaquetamiento de la consecuente innovación.

Vinculado con el cuarto eje que se expondrá a continuación, es decir, la internacionalización, se pudo detectar que en la actualidad los programas para impulsar la inserción externa buscan incrementar básicamente el coeficiente de exportaciones de las empresas pymes, aun cuando el concepto de internacionalización vinculado al objetivo de mejora de la competitividad es mucho más complejo que el antes citado. Además, “en términos muy generales se destacan las dificultades para identificar y evaluar modos de entrada y agentes de comercialización adecuados, para realizar actividades de promoción comercial en el exterior, identificar potenciales clientes, ofrecer servicios de post-venta” (Kantis, 1996, p. 14).

La participación de las pymes en las exportaciones es reducida como resultado de su débil desempeño en términos de competitividad, su baja productividad y su fuerte dependencia del mercado interno. Es por ello que la implementación de las políticas públicas descritas en los ejes anteriores generará mayor productividad, gracias a, por ejemplo, la promoción y los programas de fomento a la innovación, lo cual traerá nuevas oportunidades para la inserción externa.



Además, siguiendo a Kantis (1996), las pymes deben contemplar las siguientes actividades en su agenda estratégica:

1. *Exportación estratégica*
2. *Diferenciación de productos en el mercado interno*: trabajar sobre la base de "conceptos de producto" con un enfoque de calidad y servicios orientados al cliente.
3. *Actividad innovadora*: implementación de sistemas de calidad, desarrollo y mejora de productos y procesos, cambios organizacionales, nuevas formas de vinculación con el mercado.
4. *Mayor propensión hacia la cooperación con otras empresas*: si se tiene una mirada regional de la internacionalización, se hace evidente la necesidad de impulsar y fomentar iniciativas de cooperación con firmas brasileñas a los efectos de capitalizar las oportunidades del Mercosur. Estos acuerdos serían un elemento central para la competitividad de las firmas en el nuevo escenario. La posibilidad de aprovechar estructuras de comercialización ya instaladas y el conocimiento de un mercado poco transparente parecen ser los principales estímulos para el desarrollo de este tipo de cooperación.

Respecto de las políticas de articulación productiva, si bien hoy en día la gran mayoría de las políticas de esa naturaleza forman parte de la agenda pública, la realidad muestra que las experiencias han sido variadas en cuanto a los objetivos planteados y a los resultados.

Una de las claves del éxito de las políticas públicas para las pymes, en general, es la continuidad de las mismas. Y en particular, las políticas de articulación productiva requieren un tiempo de maduración para el establecimiento de los vínculos público-privados y entre las propias empresas que componen las aglomeraciones. Dicha continuidad es necesaria para poner en marcha políticas de apoyo a las pymes basadas en la cooperación empresarial y la colaboración interinstitucional, con el fin de mejorar el desempeño productivo y competitivo de las empresas y crear un ambiente de negocios pujante, innovador y dinámico (Ferraro y Stumpo, 2010).

En relación a las compras públicas, la política que se propone



busca mejorar y diversificar el acceso a mercados con énfasis en la producción de pequeña escala y transformación de materias primas nacionales, ampliando el mercado interno y la oferta exportable con valor agregado en nichos de mercado. Siguiendo a Porter (2000, p. 35), quien ha definido la estrategia de diferenciación como aquella que pretende “ser única en su sector en aquellas dimensiones que los compradores valoran ampliamente”, se cree que, para este caso, dicha estrategia es la que mejor se adapta a las características de estas empresas.

El instrumento a implementar en este caso es el desarrollo y diversificación de las compras estatales de productos para que las pymes puedan acceder en mejores condiciones a los procesos de contrataciones y compras del sector público, en sus diferentes niveles de gobierno (con énfasis en la desburocratización del proceso de compras) y así propender a la agilidad de dicho proceso.

Finalmente, vinculado al acceso al financiamiento, es vital, como afirma Alburquerque (2003), asegurar el acceso al crédito, sobre todo para operaciones a medio y largo plazo, así como el asesoramiento financiero para la elaboración de los proyectos de inversión. En este sentido, el logro de alianzas con entidades financieras con presencia en el territorio, a fin de vincularlas en el despliegue de las iniciativas locales de desarrollo, constituye una cuestión crucial, así como la existencia de un marco fiscal favorable para las pymes, y no la tradicional penalización que suele sufrir este tipo de empresas en el acceso al crédito.

COMENTARIO FINAL

En conclusión, para los países periféricos el rol de las pymes tiene un efecto dinamizador en las economías locales. Lo cual favorece al desarrollo tanto económico como social de las distintas regiones. De esa manera, a partir del desarrollo local se potencia el desarrollo de grandes regiones hasta alcanzar un desarrollo a nivel país. Todo ello está en sintonía con las tendencias globales de regionalización (Dabat, 2009; Kosacoff y López, 1998; Pérez, 2001; Villar, 2007).

Es por ello que el Estado debe tener un rol activo y fomentar el



crecimiento y desarrollo de este tipo de empresas. Para lo cual debe instrumentar, como así también readecuar, un conjunto de políticas públicas que estén a la medida de las necesidades particulares que presentan estas organizaciones.

Es así que, para garantizar una gobernabilidad futura es interesante el aporte que realiza Dabat al respecto:

Debe formar parte de la agenda las formas específicas en las que las instituciones internacionales priorizarán al capital productivo⁷ y a las iniciativas estatales [...]. En esa misma línea hay que considerar el auge de países con fuerte intervención estatal en la economía y liderazgo del capital productivo, así como fuerte inversión en investigación y desarrollo, educación e infraestructura moderna; por lo que los nuevos criterios rectores de la política tienen que apuntar a fortalecer al capital productivo y la intervención del Estado en la economía (Dabat, 2009, pp. 17-18).

A su vez, los países periféricos deben desarrollar “industrias remolcadoras de la economía” (Pérez, 2001, p. 133) que sean capaces de propulsar el crecimiento a nivel local y que, al mismo tiempo, estén conectadas globalmente.

Dentro de la estructura económica mundial, que divide a los países a partir de la dualidad centro-periferia, los países periféricos se encuentran en una posición desfavorable y atrasada respecto de los países centrales. Es por ello que las posibilidades de desarrollo y avance deben buscarse, desde mi perspectiva, fuera de las propuestas de desarrollo neoliberal. Como afirma Veltmeyer (2003, p. 10), “lo que se necesita es que cada pueblo, con referencia a sus propios valores y sobre la base de la acción autónoma y las organizaciones de base, teja sobre sus propios tejidos culturales y construya así su propio

7 Al hablar de capital productivo se hace referencia a un término que engloba las motivaciones y el comportamiento de los agentes que generan riqueza nueva produciendo bienes o prestando servicios. Hacen esto con dinero prestado por el capital financiero y luego comparten la riqueza generada. Su poder proviene del poder de las empresas, por lo que depende del éxito de las actividades como productores. (Pérez, 2005 citado en Dabat, 2009)



futuro”. Dado que se ha constatado que las recetas neoliberales (ajuste, achicamiento del Estado, entre otras) sólo han servido para acrecentar la brecha entre los países desarrollados y los que están atrasados.

La libre economía de mercado ha fallado como modelo económico que busque resolver las desigualdades entre los países⁸. Es más, tiende a concentrar la riqueza (Piketty, 2014). O en otros términos, “ya es hora —y las condiciones son propicias para ello— de abandonar la ilusión del *efecto de goteo* y avanzar hacia la participación directa de toda la población en actividades generadoras de riqueza” (Pérez, 2001, p. 133). Por lo tanto, el Estado debe tener un rol activo y protagónico dentro de la economía de los países para así poder regularla. De esta forma se pueden tener en cuenta factores sociales que mejoren la calidad de vida de las personas.

Los resultados de las políticas tienen que estar orientados hacia un fin social e inclusivo. El eje de las políticas debe incluir conceptos como el de la otredad, la participación, el desarrollo desde abajo, etc. Así, poder resaltar otros valores y que las posibilidades de desarrollo se conviertan en realidad.

El rumbo de un desarrollo inclusivo debe estar marcado por un “Estado fuerte” (Pérez, 2001, p. 132). A partir de las directrices que se definan de forma estratégica, el Estado debe ejercer un rol de liderazgo y hacer que converjan todas las actividades económicas en un fin que sea de beneficio general para la sociedad. Entonces se podrá propiciar el desarrollo.

8 Como afirma Piketty (2014, p. 4) “el capitalismo produce mecánicamente desigualdades insostenibles, arbitrarias, que cuestionan de modo radical los valores meritocráticos en los que se fundamentan nuestras sociedades democráticas”.



BIBLIOGRAFÍA

Albuquerque, F. (1997). El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local. ILPES/CEPAL

Albuquerque, F. (2002). Desarrollo económico territorial. Guía para agentes. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria. Sevilla.

Albuquerque, F. (2003). Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local. Instituto de Economía y Geografía. Consejo Superior de investigaciones científicas. Madrid.

Barea, I. (1990). Concepto y agentes de la Economía Social. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 8, 109-117.

Block, P. (1988). *The empowered manager*. D. Jackson (Ed.). San Francisco, CA, Jossey-Bass.

Buarque, S. C. (1999). Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA, Brasília, Brasil.

Bueno Campos, E., Cruz Roche, I. y Durán Herrera, J. (2002). *Economía de la empresa: análisis de las decisiones empresariales*. Pirámide. Madrid.

Cardoso, F. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Siglo XXI. México.

Chiavenato, I. (2000). *Administración de Recursos Humanos* (5ª Ed.). Mc Graw-Hill. Bogotá.

Dabat, G. (2009). Oleada Tecnológica y Crisis Financiera: la gobernabilidad internacional como blanco móvil. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes*, 16.

Di Pietro Paolo, J.L. (2003). Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local. En Burin, D. y Heras, A. (Comps.), *Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la*



globalizacion (pp. 13-50). Ciccus-La Crujia. Buenos Aires.

Elorriaga, L. y Barreto, A. (2013). La problemática de la inducción en los puestos operativos en las Mipymes de alojamiento turístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2011-2013). *Ad-Gnosis*, 2, 23-47.

Elorriaga, L. y Barreto, A. (2015a). Programa de inducción en MiPyMEs de alojamiento turístico: su importancia como herramienta de gestión estratégica del capital humano. *Sociales y Virtuales*, 2(2). Disponible en <http://socialesyvirtuales.web.unq.edu.ar/programa-de-induccion-en-mipymes-de-alojamiento-turistico-su-importancia-como-herramienta-de-gestion-estrategica-del-capital-humano/>

Elorriaga, L. y Barreto, A. (2015b). Inducción organizacional o entrenamiento operativo en las MiPyMEs de alojamiento turístico de la C.A.B.A Argentina (2011-2013). *FACES*, 21(45), 7-24.

Fasiolo Urli, C.A. y otros (2006). *Emprender el camino*. Editorial Buyatti. Buenos Aires.

Ferraro, C. y Stumpo, G. (2010). Las pymes en el laberinto de las políticas. En Carlo Ferraro y Giovanni Stumpo (Comp.), *Políticas de apoyo a pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*. CEPAL, 107. Santiago de Chile.

Goldstein, E. y Kulfas, M. (2011). Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Debates para un nuevo marco conceptual. En Carlo Ferraro (Comp.), *Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago de Chile.

Hamel, G., y Prahalad, C. K. (1996). *Compitiendo por el futuro*. Editorial Ariel.

Hirschman, A. (1984). *De la economía a la política y más allá*. Primera edición en español. Fondo de Cultura Económica. México.

IdePyME (Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa) (2004).



Definición PyME en la Argentina. En, *Las PyMEs Argentinas. Mitos y realidades* (pp.265-280). Sol Print S.A. Argentina.

Kantis, H. (1996). Inercia e innovación en las conductas estratégicas de las Pymes argentinas: elementos conceptuales y evidencias empíricas. *CEPAL*. Santiago de Chile.

Kosacoff, B. y López A. (1998). Cambios organizacionales y tecnológicos en las pymes. En, *Las pymes. Clave del crecimiento con equidad*. Kesselman, R. (Coord.), Grupo SOCMA.

Levy, A. (2003). *Liderando en el infierno, la competitividad de empresas, clusters, ciudades*. Editorial Paidós. Buenos Aires.

Littlewood, H. F. (2004). Análisis factorial confirmatorio y modelamiento de ecuación estructural de variables afectivas y cognitivas asociadas a la rotación de personal. *Revista interamericana de psicología ocupacional*, 23 (1), 3-27.

López Espinosa, G. y Ponte, J. (1999). Capítulo 7: El nuevo papel de recursos humanos. En Arthur Andersen (Ed.), *El management en el Siglo XXI. Herramientas para los desafíos empresariales de la próxima década* (pp. 217-244). Granica. Buenos Aires.

Marini, R. M. (1991). *Dialéctica de la dependencia* (11ª Reimpresión). Ediciones Era. México.

Pérez, C. (2001). Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. *Revista de la Cepal*, 75, 115-136.

Piketty, T. (2014). “Pasado y presente de la desigualdad”, en *Le Monde Diplomatique*, págs. 4/7, Septiembre.

Poli, F. (2004). Políticas Públicas para las PyMEs. En, *Las PyMEs Argentinas. Mitos y realidades* (pp.53-84). Sol Print S.A. Argentina.

Secretaría de Emprendedores y PyMEs (2016). Resolución 11/2016. Disponible en: <http://www.ieralpyme.org/C49B4238-55F2-40DD-9E2B-C217698ADB42/FinalDownload/DownloadId-CF5900224FoD508C-C76D5AC69176B5D5/C49B4238-55F2-40DD-9E2B-C217698ADB42/>



images_db/imgsImg/File/noticias/NUEVA%20CLASIFICACION%202016.pdf

Disposición 147/2006. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000->

Silva, R., Slobodianinck, D. y Marino, N. (2008). *Gestión de PyMEs*. Universidad Virtual de Quilmes Bernal.

Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración* Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps.), *La nueva Administración Pública*. Alianza Universidad. Madrid.

Vázquez Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Editorial Pirámide. Madrid.

Vázquez Barquero, A. (2000). Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. *CEPAL*. Santiago de Chile.

Vedung, E. (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. En, Bernelmans-Videc, M., R. Rist y E, Vedung (eds.), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation*. New Brunswick and London: Transaction Publishers. (Traducción Elsa Pereyra).

Veltmeyer, H. y O`Malley, A. (2003). La búsqueda de un desarrollo alternativo. En, *Contra el neoliberalismo* (pp.7-38). Editorial Porrúa-Universidad Autónoma de Zacatecas. México.

Villar, A. (2006). Desarrollo local en Argentina. Contexto, municipio y actores de un proceso incompleto. En Rofman, A. y Villar, A. (Comps.), *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate* (pp. 231-258). Espacio Editorial. Buenos Aires.

Villar, A. (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el desarrollo local*. Editorial CICCUS. Buenos Aires.



CUATRO

**POR GRACIELA MINGO, DANIEL SAIN,
MARÍA LAURA BEVILACQUA**

Fecha de finalización del artículo: septiembre de 2016



SOBRE LOS AUTORES

Graciela Mingo es magister en Investigación Científica y Tecnológica (UNER) e investigadora Cat.II, Es docente titular de Metodología de la investigación Social, Métodos Cuantitativos y Análisis Estadísticos (UNER). Es exdocente titular de UADER y Doctorando en Ciencias Sociales.

Contacto: gbevi@arnet.com.ar

Daniel Sain es magister en Márketing y Gestión Comercial. Es investigador Cat IV, Es docente titular de UTN y de UADER. Es especialista en Metodología de la Investigación.

Contacto: daniel_sain@hotmail.com

María Laura Bevilacqua es magister en Desarrollo Económico en América Latina UNIA, España e investigadora Cat V. Es docente adjunta de UADER y Doctorando en Economía. Es directora general de Planificación de la Provincia de Entre Ríos.

Contacto: laura_bevilac@hotmail.com



RESUMEN

A partir de un proyecto de investigación anclado en la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) Regional Paraná¹ se presenta uno de los ejes estudiado, referido al comportamiento encontrado en las empresas alimentarias entrerrianas, en cuanto a su modalidad de operatividad en el proceso y el manejo de la información, según los fines de vigilancia.

El énfasis del presente artículo se concentra en el trabajo empírico, y de allí discernir si la vigilancia es de tipo tradicional o si han incorporado el uso de nuevas tecnologías en sus procesos de decisión y organización inherente a la vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva.

Se determinó como área de estudio los departamentos de la costa del Río Paraná en la provincia de Entre Ríos: La Paz, Diamante, Paraná y Victoria y de allí se identificó las empresas alimentarias, cuyo peso relativo es importante en el contexto industrial provincial según los procesos productivos de significación.

Desde lo conceptual hay una especificación del término vigilancia: tradicional, vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva, luego una esbozo del porqué de la elección del sector industrial.

Es un estudio descriptivo, se elaboró una encuesta específica sobre el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Entre los resultados logrados se vislumbra que el área de estudio presenta una alta proporción de empresas de tipo familiar, con un mercado restringido a nivel local y utilizan escasas actividades de vigilancia e inteligencia competitiva en términos globales.

¹ Proyecto PID “Vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva en las empresas del rubro alimenticio de la provincia de Entre Ríos mediante el uso de las TIC”. Aprobado por el Consejo Superior de la Universidad Tecnológica Nacional. Resolución SCTyP N^o 155/13, con participación conjunta de docentes investigadores de UADER y UNER.



ABSTRACT

This paper derives from a research project realized in the National Technology University Paraná headquarters. We studied the behavior of the Entre Ríos food companies, about their mode in the operation process and the management of the information, according to Technological Surveillance and Competitive Intelligence (TC&CI) concepts.

We focuses in the empirical work based on a representative survey in the west coast of Entre Ríos. In particularly, we centers in companies locates in La Paz, Diamante, Paraná and Victoria departments. In addition, we chose food businesses companies because the relative weight of this industries are the most important according to production of the region.

The study is descriptive, and we inquire about the how the use of new information and communications technology (ICT) was developed. Among the results, we achieved that the study area has a high proportion of family type companies with a locally restricted and limited use surveillance and competitive intelligence in the global market.

Palabras claves: *Empresas alimentarias - Vigilancia tradicional - Vigilancia tecnológica.*

Keys word: *Food companies - Traditional vigilance - Technological vigilance.*



CONTEXTUALIZACIÓN DEL ESTUDIO

El interés por explorar en el vínculo empresa- y la valorización de la información en la toma de decisiones se enmarca en el supuesto que en la sociedad de la información y en una cultura tecnocientífica (Díaz, 2003) son interpeladas tanto por los problemas de coyunturas, sumado a un contexto globalizado que actúa en lo local. El desafío se ha complejizado y entre nuestras inquietudes surgieron la necesidad de conocer cómo asumen las tendencias, cambios, el uso de las tecnologías necesarios de encarar en la permanente toma de decisiones estratégicas y de allí comprender si tienen estas empresas alimentarias, mecanismos de competitividad, factor que cobra fuerza en las reglas del mercado.

La característica esencial para que la información sea útil y tenga significado, y por tanto cumpla los fines de la vigilancia, es su valorización, como una de las funciones de la vigilancia tecnológica. Además, que la organización en la empresa requiere funciones básicas inherentes a una vigilancia que permitan conjugar el método y las herramientas, con los recursos humanos como es la de observar a través de la búsqueda, captación y difusión de redes.

En un mundo competitivo las empresas, en general, están en estado de alerta ante los cambios posibles de detectar en su entorno comercial. No escapa a ellas la necesidad de obtener información relevante para su actividad. Quienes generan información, de manera sistemática y ordenada, entendemos que trabajan con la meta de alcanzar sus objetivos y lograr la sustentabilidad de sus emprendimientos desde una cultura organizacional acorde a los tiempos actuales, en donde internet y su utilización tienen un peso relevante. .

Las organizaciones de tipo familiar caracterizan a las empresas entrerrianas y el perfil productivo de la zona presenta un alto sesgo hacia la industrialización del sector primario, por lo cual en este proyecto se enfocó el análisis en las empresas alimentarias.

Las preguntas guías en que se basó la investigación fueron: ¿De qué manera las empresas alimentarias de la región en estudio trabajan al



interior de sus organizaciones la gestión de la información? ¿En sus estilos de trabajo realizan vigilancia tradicional o han incorporado herramientas de la vigilancia tecnológica?

APROXIMACIONES CONCEPTUALES

De acuerdo a los avances tecnológicos y los reajustes empresariales, en un comienzo las aproximaciones teóricas fueron difusas y con el transcurrir del tiempo, junto al desarrollo tecnológico y las prácticas empresariales implementadas, se han ido robusteciendo cuando la información se fue valorizando y aclarando lo que contiene cada término.

En el entorno empresarial, muchas veces se muestran señales que pueden representar oportunidades o amenazas y es allí cuando algunas de estas organizaciones empresariales recurren y/o acceden a revistas de su especialidad, evalúan tendencias, recogen aportes de sus vendedores, de los clientes fijos o esporádicos, de los proveedores. Otras, a su vez, analizan con detalle los productos y las acciones de sus competidores y asisten o participan en ferias, congresos, es decir, acuden a prácticas que las podemos definir como de “vigilancia tecnológica tradicional”.

Escorsa y Maspons (2001, pag. 16) diferencian las posibles maneras de acceder a la información e identifican a la Vigilancia Pasiva o Scanning -cuando la labor es de tipo rutinaria de búsqueda en un amplio conjunto de fuentes de datos con la esperanza de encontrar información de interés-, de la Vigilancia Activa o Monitoring – que es la búsqueda de información relevante sobre actividades previamente seleccionadas con el objeto de proveer conocimiento en áreas específicas. Esta búsqueda puede ser puntual sobre un determinado tema (search) o generar un sistema de organización que permita observación, análisis y difusión de la información para la correcta toma de decisión (*watching*).

Morcillo (2003) consigna que la vigilancia se aplicó inicialmente a la tecnología, citando en su trabajo a Morin (1985) y Morin y Seurat



(1989), quienes la consideran como parte integrante de los modelos de gestión de la tecnología e innovación. Sostienen que la vigilancia tecnológica consistía “en analizar el comportamiento innovador de los competidores directos e indirectos, en explorar todas las fuentes de información (libros, literatura gris, oficinas de patentes, etc...), en examinar los productos existentes en el mercado (análisis de la tecnología incorporada) y en asistir a ferias, congresos para posicionarse respecto de los competidores y tomar así conocimiento de las tecnologías que predominarán en el futuro”.

Morcillo (2003) analiza el proceso de evolución del concepto cuando cita los aportes realizados por Martinet y Martí (1995) quienes expresan que "la vigilancia tecnológica permite a la empresa determinar los sectores de donde vendrán las mayores innovaciones tanto para los procesos como para los productos que tienen incidencia en la empresa". Interesa conocer las tecnologías que utilizan a su vez los competidores que comercializan el mismo producto y cómo se mueven.

Malaver Rodríguez y Vargas Pérez (2007, pag. 22) se refieren a los procesos de innovación observados en las industrias colombianas. Estas se mueven de manera poco convencional y sostienen que el cambio implica considerar el componente interno de la responsabilidad empresarial. Dicho cambio se encuentra asociado a la presencia de prácticas de gestión de conocimiento y al componente externo ligado a la responsabilidad social.

Entendemos que el desarrollo conceptual vertido, en esta oportunidad, está en concordancia con el avance tecnológico y las pautas que la globalización juega en el mundo del mercado, en el cual las empresas no son ajenas, por ello es común la referencia a la vigilancia tecnológica como disciplina, enfoque o herramienta; generalmente referida a la gestión de la estrategia de innovación de una organización.

Lo que ha jugado un papel importante en el desarrollo de la vigilancia tecnológica es Internet, dado que facilita el acceso a bases de datos y con el transcurrir del desarrollo hoy es posible realizar la vigilancia por medio del contenido que tienen páginas webs a



través de los agentes Pull, que envían a los empresarios mensajes para mirar dichas páginas.

Muchos de los autores mencionados, Malaver Rodríguez y Vargas Pérez (2007), Palop y Vicente (1999), Rouach (1996), entre otros, agregan que la vigilancia la podemos entender como los diferentes modos existentes de generar información, lo cual corresponde incorporar tecnologías unido a la necesidad de dotar de capacidad o conocimiento a los recursos humanos que trabajan dentro de las empresas para competir en mejores condiciones en el mercado.

La inteligencia competitiva o inteligencia económica es un concepto que también se aplicó, primero, a la tecnología en el “Libro Verde de la Innovación de la Comisión Europea” (1995) y luego Cubillo (1991) lo trabaja pero desde un enfoque genérico entendiendo que generará comportamientos proactivos en las empresas. Serán Palop y Vicente (1999, pág. 55) quienes aclaran "que las empresas deben realizar unos esfuerzos sistemáticos y organizados que les permitan observar, captar, analizar y difundir informaciones procedentes del entorno económico, tecnológico, social o comercial de cara a tomar decisiones adecuadas con escaso riesgo", lográndose así un cambio radical dentro de la sociedad industrial.

Según Pérez Escorsay Maspons (2001, pag.17) el concepto de inteligencia competitiva aglutina las distintas clases de vigilancia como las de origen tecnológico, comercial, jurídico y financiero; mientras que otros autores Baumard (1991) y Rodríguez (1999) prefieren hacer especial hincapié en las diferencias entre ambos conceptos. Para estos últimos autores, la inteligencia competitiva presentaría una información más elaborada de cara a la toma de decisión y tendría una dimensión estratégica que no posee la vigilancia tecnológica. Asimismo, Morcillo P. (2003) cita en su artículo “Vigilancia e inteligencia competitiva: fundamentos e implicaciones” a Hidalgo, León y Pavón (2002) quienes afirman que "la inteligencia se diferencia de la vigilancia en que constituye un paso más en el proceso de gestión de la información obtenida: la vigilancia persigue la obtención de la información más relevante del entorno para nuestros intereses y su análisis, mientras que la inteligencia hace especial énfasis en otros aspectos como su presentación en un formato adecuado para la toma de decisión y el



análisis de la evaluación de los resultados obtenidos mediante su uso".

En síntesis se podría definir, de acuerdo a lo expresado, que la inteligencia competitiva es el conjunto de conceptos, métodos y herramientas que sirven para desarrollar de forma coordinada, las actividades de búsqueda, obtención, análisis, almacenamiento y difusión de la información relevante de cara a la toma de decisión en la organización y/o empresa de acuerdo con su estrategia de actuación.

LA UNIÓN ENTRE LA VIGILANCIA TECNOLÓGICA Y LA INTELIGENCIA COMPETITIVA

Hemos realizado aproximaciones conceptuales de los términos vigilancia tradicional, vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva, por lo cual entre los dos primeros términos podemos sostener que uno es sustituido por el otro. Si bien hay muchos que afirman que aunque no son sinónimos los usan de manera indistinta. Sin embargo, se puede sostener que la expresión inteligencia tiene una connotación más estratégica, aporta a la elaboración y al trabajo de los datos y que los resultados de la vigilancia con un mayor nivel de desarrollo de la información, se adaptan en la toma de decisiones organizacionales pensando el futuro de las empresas en el mercado donde actúan. Se incorpora además de la dimensión tecnológica, con un sentido de mayor amplitud, lo que hace a la parte financiera y comercial.

Acordamos para este trabajo que la vigilancia tiene un enfoque básicamente externo, de observación continua del entorno (tanto del macro como del micro entorno), permite que la información fluya hacia la empresa, mientras que la inteligencia debe combinar dicha información con la gestión del conocimiento interno de cualquier organización empresarial.

LAS EMPRESAS ALIMENTARIAS EN EL ESCENARIO ECONÓMICO ENTRERRIANO

Hemos analizado desde la teoría los aspectos conceptuales de la vigilancia tecnológica y la manera de situar la inteligencia competitiva, ahora hacemos una descripción general del contexto

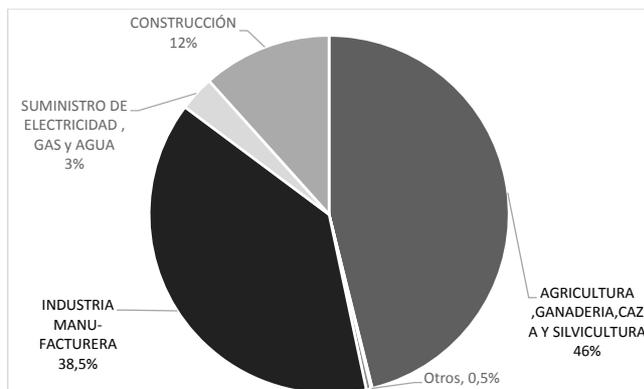
de nuestro objeto de estudio que son precisamente las empresas del rubro alimentación instaladas en cuatro departamentos de la provincia de Entre Ríos.

Según lo recabado a través del PBI provincial, el valor de la economía entrerriana en el año 2014 fue de 22.605 millones de pesos, de los cuales el 40,2% se generó en el sector de bienes y el resto fue creado por el sector servicios.

Dentro del sector productor de bienes, el sector primario (agricultura, ganadería y pesca) representa 46% del valor agregado, mientras que el sector manufacturero equivale al 38,5% (ver gráfico 1). Dada allí un elemento que estuvo presente en la elección por la alta prevalencia del sector primario, en donde la industria se enfoca básicamente en el sector productor de agro-alimentos, y luego genera el encadenamiento con el sector primario agregando valor y caracterizando el perfil productivo de la provincia.

Es por ello que se seleccionó trabajar con las industrias de la alimentación pues el potencial que dicha actividad marca en la economía como generadora de valor agregado, ligada a la producción primaria principalmente a través de los cereales y oleaginosas. Por otra parte la provincia está dentro de la cuenca lechera de la región pampeana, de allí que el sector tambero tiene suma importancia, así como es la segunda provincia dedicada a la actividad avícola.

FIGURA 1: PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES PRODUCTORES DE BIENES A VALORES CORRIENTES, ENTRE RÍOS, 2014



Fuente PBI de Entre Ríos. Dirección General de Estadística y Censos. Año 2014



Como se aprecia en el mapa siguiente, es en el departamento Paraná donde se concentra el mayor número de empresas alimentarias encuestadas y dentro de ellas se destacan las dedicadas a la producción láctea y elaboración de otros productos alimenticios.

Los frigoríficos vacunos están distribuidos en los cuatro departamentos, lo mismo que las empresas de productos lácteos.

FIGURA 2: DISTRIBUCIÓN DE LAS INDUSTRIAS ALIMENTICIAS EN LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS



Fuente: elaboración propia en base a DGI-MP Entre Ríos



FUENTES DE INFORMACIÓN Y OTROS ASPECTOS METODOLÓGICOS

Se tuvo en cuenta en primer lugar la información del Censo Nacional Económico de 2005 en la provincia, en donde las industrias alimenticias representaron un fuerte peso en el sector industrial y se combinó con los datos del estudio de la Agencia de Ciencia, Tecnología e Innovación de la provincia de Entre Ríos (ACTIER) y se identificó que las empresas del rubro de la alimentación son en general, por el tamaño, consideradas Pymes (pequeñas y medianas empresas). Luego se desagregó la información de acuerdo a lo expresado para las industrias alimenticias en la sección “C” del CIU², que según la clasificación adoptada “comprende la elaboración de los productos de la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca para convertirlos en alimentos y bebidas para consumo humano y animal”.

De acuerdo a la aplicación de la CIU y los datos del Censo Nacional Económico 2004/5 se obtuvo que para ese momento se censaron en la provincia un total de 3.298 establecimientos industriales, donde la industria de la alimentación representaba el 36,9% del total y con valores similares como expresamos, sigue ocupando un lugar de preponderancia la actividad en el desarrollo industrial entrerriano.

Al tratarse de un estudio descriptivo, se elaboró un cuestionario para aplicar a las empresas alimenticias de los departamentos que conforman esta área de análisis y en la elección de las empresas se partió por identificar y se diseñó una muestra de tipo probabilístico.

2 Es un clasificador adaptado a las recomendaciones internacionales definidas en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme, tercera revisión (1989) de las Naciones Unidas (CIU-3), posibilitó tener el panorama general y obtener la participación relativa y la segmentación de las empresas, según tamaño descripto en el contexto entrerriano. Por otra parte esta Clasificación Internacional Industrial Uniforme (siglas: CIU) o, en inglés, International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (abreviada como ISIC), es la clasificación sistemática de todas las actividades económicas cuya finalidad facilita establecer su codificación armonizada a nivel mundial. Argentina la ha adoptado, al igual que la mayoría de los países para sus diferentes áreas de gobierno.



En la decisión del universo de empresas del rubro de la alimentación se depuró el padrón de la Dirección General de Industria y se partió con un total de 163 empresas y con la siguiente distribución de acuerdo a los rubros que las agrupan y dando lugar a formar parte del universo de estudio. Respecto a la distribución geográfica de las empresas alimenticias en los departamentos bajo estudio, se realizó la selección respetando la representatividad en dos sentidos: a) por cantidad de empresas según departamentos y b) se distinguió por el rubro que se concentran al interior de los departamentos.

Entre estas variables seleccionadas se podrán distinguir las referidas al perfil de las empresas, localización, sector dentro de la alimentación en que se desempeña (CIIU- 10), productos que elabora, tamaño de la empresa según clasificación utilizada por la SEPYM, tipo de sociedad y proceso de toma de decisión, autonomía en la toma de decisiones, destino de la producción (mercados geográficos) y otras referidas a los aspectos específicos de la implementación de estrategias respecto de la información asociada a los competidores y a los clientes.

RESULTADOS HALLADOS

Al clasificar por su tamaño las empresas que configuran la población muestral, son las medianas las que presentan mayor participación en el sector. Luego, se ubican las pequeñas. A su vez, las empresas alimenticias de mayor tamaño de la región presentan como principal producto de venta carnes, harinas y pollos.

TABLA 1. TAMAÑO DE LAS EMPRESAS

	PEQUEÑAS	MEDIANAS	GRANDES	TOTAL
TAMAÑO DE LAS EMPRESAS	36.8%	42.1%	21.1%	100%
<i>Elaboración propia.</i>				

Por el régimen jurídico, hay una primacía de empresa familiares, cuando solo un 10,5% de las empresas analizadas pertenecen a grupos de empresas y estas se encuentran ubicadas en los estratos medios y grandes.

TABLA 2. ORIGEN, REALIDAD AUTONOMÍA DE GESTIÓN DE LAS EMPRESAS

	EMPRESA FAMILIAR	GRUPO DE EMPRESAS	ORIGEN EN OTRA EMPRESA	MANEJO AUTÓNOMO
FORMATO DE LAS EMPRESAS	63.2%	10.5%	10.5%	57.9%
<i>Elaboración propia</i>				

Precisamente el 63,2% de las empresas corresponde al tipo familiar. Dentro de este grupo, el 50% son pequeñas, mientras que el resto de las empresas familiares se encuentran en el estrato de tamaño medio. El manejo autónomo de las decisiones alcanza solo a menos del 58%.

Otro de los temas indagados es en relación a los mercados en el que venden sus productos estas empresas. Como se registra en la tabla 3, el 100% de las empresas entrevistadas tienen ventas a nivel local o provincial. Mientras el 73,7% también realiza ventas a nivel nacional, es decir a otras provincias. En cuanto a los mercados externos, sólo 15,8% de los establecimientos entrevistados exporta, con primacía al Mercosur (carne vacuna y de pollo), y otros países de América Latina (arroz y carne de pollo) lo mismo que a Asia y África siendo porcentajes similares exportan a Asia y África. Respecto a los 5,3% a Europa (carne de pollo). Ninguna exporta a Estados Unidos y Canadá.

TABLA 3. ANÁLISIS PORCENTUAL DE LOS MERCADOS GEOGRÁFICOS ABORDADOS POR LAS EMPRESAS

DESTINO GEOGRÁFICO	% SOBRE TOTAL
Local o provincial	100.0%
Nacional (otras provincias)	73.7%
Mercosur	10.5%
Otros países de América Latina	10.5%
EE.UU. y Canadá	0.0%

Europa	5.3%
Asia	10.5%
África y Oceanía	10.5%
<i>Elaboración propia.</i>	

Como una forma de acercar el comportamiento de las empresas con el tipo de vigilancia que realizan, se les interrogó sobre el seguimiento que hacían, en general lo hacen más con los clientes, ex clientes y potenciales clientes, aunque de manera tradicional y aquellas en la que utilización de la TICS no superan el 50%.

TABLA 4. APROXIMACIÓN A LA VIGILANCIA TECNOLÓGICA

ASPECTOS DE ANÁLISIS	REALIZAN %	TRADICIONAL% S/REALIZAN	TICS % S/ REALIZAN
Competidores	57.9%	26.3%	73.7%
Clientes, ex clientes y potenciales	73.7%	52.6%	47.4%
Tecnología y sus avances	73.7%	47.4%	52.6%
Entorno sistema comercial	78.9%	47.4%	52.6%
<i>Elaboración propia.</i>			

Este cuadro muestra quienes realizan seguimiento de competidores, clientes, tecnología y entorno y de la manera en que lo hacen. Por ejemplo en el caso de los competidores un 57,9% hacen un seguimiento y de ellos el 26,3% lo hace de manera tradicional y el 73,7% utilizando las nuevas tecnologías.

Ahora bien al momento de indagar como realizan el seguimiento, las formas aplicadas son las más tradicionales que aquellas que incorporan internet; dicho en otros términos se busca el contacto a través del personal de la empresa o se realiza el seguimiento en el entorno de las cámaras o asociaciones empresariales.

Tabla 5. Formas de realizar el seguimiento a clientes en las empresas

ASPECTOS DE ANÁLISIS	PERSONAL DE LA EMPRESA	CONSULTORES	INTERNET	PUBLICACIONES ESPECIALIZADAS	CÁMARAS O ASOCIACIONES EMPRESARIAS	OTROS
ENTORNO	68.4%	42.1%	52.6%	47.4%	52.6%	15.8%
<i>Elaboración propia</i>						

Cuestión que queda aún más confirmado el uso de la vigilancia tradicional al momento de preguntar sobre la disponibilidad de la información, cuando expresan que está en la cabeza de quien toma decisiones o que no está disponible o debe generarse cada vez que se necesita información. Los avances se dan más por un sistema informático aunque se desconoce quienes acceden al mismo.

TABLA 6. DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN

DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN	% SOBRE TOTAL
Un sistema informático	57.9%
En la cabeza de quien toma las decisiones	57.9%
Un área específica de la empresa	31.6%
En la base individual de cada persona de la empresa	31.6%
No está disponible y debe generarse cada vez	21.1%
Otros ¿cuáles?	10.5%
<i>Elaboración propia.</i>	

NIVEL DE VIGILANCIA E INTELIGENCIA APLICADO

De acuerdo a las repuestas recibidas, la alta actividad de vigilancia e inteligencia se presenta solamente en las grandes empresas, aunque en los otros estratos son escasas las actividades de vigilancia

e inteligencia que se implementan en casi todas las empresas.

TABLA 7

	TAMAÑO DE LAS EMPRESAS			TOTAL
	PEQUEÑAS	MEDIANAS	GRANDES	
Ninguna o escasa actividad de vigilancia e inteligencia	42.9%	37.5%	25.0%	31.6%
Baja actividad de vigilancia e inteligencia	42.9%	62.5%	0.0%	47.4%
Media actividad de vigilancia e inteligencia	14.3%	0.0%	0.0%	5.3%
Alta actividad de vigilancia e inteligencia	0.0%	0.0%	75%	15.8%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

CONCLUSIONES

En esta presentación se ha precisado el porqué de la elección de las empresas del sector alimentario conjugado con el peso importante que tienen dentro del PBI provincial. La imagen espacial muestra la mayor presencia de empresas alimentarias dentro del departamento Paraná y tienen establecimientos de elaboración de productos lácteos en los cuatros departamentos seleccionados coincidiendo con la cuenca lechera provincial

Las empresas alimentarias han configurado estructuras jurídicas familiares en los distintos tamaños de empresas, representan el 85,7% del total de las empresas pequeñas, mientras que de las empresas medianas y grandes corresponden al 50%. Solo un 15,8 % exporta y los productos son arroz, carne vacuna y carne de pollo.



Se dedican más a un trabajo enfocado en la vigilancia tradicional, con la incorporación de internet como herramienta fundamental de uso interno, cuestión que con el tiempo puede modificarse, ampliar el trabajo a través de la incorporación de la TIC's.

De acuerdo a las aproximaciones conceptuales que se hicieron, una forma de contacto es sin uso de internet y prima el contacto personal, se suman la participación en eventos, la realización de seguimientos a través de cámaras y asociaciones son las respuestas que describieron este grupo de empresas.

Por el tamaño de las empresas muchas de las grandes son las que realizan actividades de vigilancia e inteligencia y lo expresan en llevar adelante reuniones periódicas para debatir y analizar la información recopilada en todo nivel de la empresa, y cuando establece un método y/o herramientas para formalizar y comunicar fácilmente la información recopilada.

.Entendemos que muchas trabas se deberán superar tanto por propio ritmo del desarrollo tecnológico, como por las formas de organización en la que sigue estando la organización de tipo familiar, que no les ayuda a ampliar una visión estratégica y con una escasa valoración de la utilidad de la información en pos de apuntar a un cambio desde uso más apropiado de la TIC's.



BIBLIOGRAFÍA

Agencia de Ciencia, Tecnología e Innovación de Entre Ríos (ACTIER). Introducción al Sistema de Investigación, Desarrollo e Innovación de Entre Ríos: Un Aporte al Plan de I+D+i 2009-2011. Disponible en: https://www.entrerios.gov.ar/msyas/actier/images/ACTIER_InfoBasePlanI+D+i.pdf. Consultado el 12 de septiembre de 2014.

Baumard, P. (1991). Stratégie et surveillance des environnements concurrentiels. Masson, Paris.

Comisión Europea (1995). Libro verde de la innovación. Disponible en: <http://sid.usal.es/idocs/F8/FDO11925/libroverde.pdf>. Consultado 20 de septiembre de 2014.

Cortés Muñoz J. Caracterización de la función de Inteligencia Competitiva en las Empresas del Sector Software en Bogotá. Tesis doctoral Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/9911/>. Consultado el 28 de octubre de 2014.

Cubillo, J. (1991). Techno-Economic Intelligence. UNIDO, Viena.

Diaz, Esther (2003). La Posciencia. El conocimiento científico en las postrimerías de la modernidad. Buenos Aires. Editorial Biblos.

Escorsa P. y Maspons R. (2001). De la vigilancia tecnológica a la inteligencia competitiva. Madrid: Prentice Hall.

Escorsa P. y Maspons R. (2004). La vigilancia tecnológica, un requisito indispensable para la innovación. IALE Tecnología. Disponible en: <http://www.uned.es/experto-universitario-gestion-I-D/bibliografia/bibliografia%202/BIBLIOGRAFIA/La%20vigilancia%20tecnologica%20oun%20requisito%20indispensable%20para%20la%20innovacion.pdf>. Consultado 16 de octubre de 2015

Malaver Rodríguez, F. y Vargas Pérez, M. Vigilancia tecnológica y competitividad sectorial: lecciones y resultados de cinco estudios. Pontificia Universidad Javeriana. ISBN: 978-958-44-1156-3- Primera edición: Bogotá, 2007. Disponible en: <http://ocyt.org.co/LinkClick>.



aspx?fileticket=9TUtlzI_FI%3d&portalid=0&language=es-ES.
Consultado el día 22 de agosto de 2014.

Morcillo, P. (2003, Junio–Julio). Vigilancia e inteligencia competitiva: fundamentos e implicaciones. *Vigilancia Tecnológica*, número 17. Obtenida el día 15 de septiembre de 2013, disponible en: <http://www.madrimasd.org/revista/revista17/tribuna/tribuna1.asp>.

Disposición N° 825/2010. Ministerio De Economía y Finanzas Públicas. Instituto Nacional De Estadística Y Censos. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/178048/norma.htm>. Consultado 13 de septiembre de 2014.

Palop F. y Vicente J. (1999). Vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva. Su potencial para la empresa española. Universidad Politécnica de Valencia. Disponible en: http://info.uned.es/experto-universitario-gestion-I-D/bibliografia/VigilanciaTecnologica_inteligencia%20competitiva.pdf. Consultado el día 12 de septiembre de 2014.

Rodríguez, M. (1999). La inteligencia tecnológica: elaboración de mapas tecnológicos para la identificación de líneas recientes de investigación en materiales avanzados y sinterización. Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona.

Rouach, Daniel (1996). *La Veille Technologique et l'Intelligence Economique*, Colección *Que sais-je?*, N° 3086, Presses Universitaires de France, París

DERECHOS HUMANOS



Monumento a la Memoria, en homenaje a los desaparecidos de la dictadura cívico-militar, de la artista Amanda Mayor, ubicado en la Plaza Sáenz Peña, de Paraná, Entre Ríos, Argentina.

En diciembre de 2005, el Rectorado de la UADER por la Resolución Rectoral 811 dispuso la necesidad de incorporar una cátedra de Derechos Humanos en todas las carreras que se dictan en la Universidad Autónoma de Entre Ríos. La medida fue luego ratificada en 2008 por la Resolución 246, reglamentada en 2012 por la Resolución 1.122 y en julio de 2013, a través de la Ordenanza 007, fue definitivamente instaurada en todas las carreras de grado y pregrado, como así también en los cursos propedéuticos.

Con el fin de aportar diferentes visiones que sirvan como material didáctico y de divulgación general del tema, TIEMPO DE GESTIÓN desde el Número 16 incluyó una sección especial dedicada a los derechos humanos.



CINCO

Principales características de la Ley N° 10.450 de
Procedimiento Penal para Niños y Adolescentes
de la Provincia de Entre Ríos

POR PABLO A. BARBIROTTO

Fecha de finalización del artículo: noviembre de 2016



SOBRE EL AUTOR

Pablo A. Barbirotto es juez Penal de Niños y Adolescentes de Paraná (Entre Ríos), abogado, escribano, especialista en Derecho Penal, doctorando en Ciencias Jurídicas y Sociales, autor del libro *Proceso Penal Juvenil Principios Derechos y Garantías de las niñas, niños y adolescentes en el proceso penal*. Delta Editora 2013, coordinador General del Anteproyecto de ley Procesal Penal para Niños y adolescentes para la Provincia de Entre Ríos, responsable de la sección “Derechos de la Niñez” de la Revista *Pensamiento Penal*, Coordinador de las Comisiones de Discusión y Redacción y Comisión Consultiva del Anteproyecto de Código Procesal Penal de la Provincia de Entre Ríos y del Anteproyecto de Ley de Juicios por Jurados, Integrante de la Comisión de la Asociación Civil *Pensamiento Penal*, para la Reforma y Adecuación de la Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia de Catamarca - comisión mixta Ley 5.292..

Contacto: pablobarbirotto@hotmail.com



RESUMEN

La Ley N° 10.450 sancionada por la Legislatura de la provincia de Entre Ríos y promulgada en octubre de 2016, es una propuesta contundente y novedosa ya que proviene del campo de la interdisciplina que aporta una mirada integral y compleja a la problemática de los adolescentes que transgreden la ley penal, enriqueciendo los abordajes y brindando a la Justicia amplias posibilidades y herramientas de acción.

ABSTRACT

The 10,450 law, was sanctioned by the Legislature of the province of Entre Ríos and was promulgated in October 2016. It is a striking and novel proposal because it comes from the field of interdiscipline. As well contributes an integral and complex view to the adolescents problems who transgress the criminal law. This point of view, enriches the approaches and gives to the Justice wide possibilities and tools of action.

Palabras clave: *Ley, Niños y Adolescentes, Sistema Procesal Penal*

Key words: *Law, Children and Adolescents, Criminal Procedure System*



INTRODUCCIÓN

La ley N° 10.450 tiene por objeto otorgarle orden, claridad y sentido al sistema procesal penal juvenil, librándolo de hipocresías, eufemismos y ambigüedades provenientes de la coexistencia de los paradigmas de la Situación Irregular (Menor objeto de tutela – actual ley 9.324) y de la Protección Integral (Niño sujeto de derechos y garantías – C.D.N)

La ley promulgada aborda los principios, derechos y garantías de los cuales son titulares los jóvenes durante el proceso penal, los medios alternativos a la sanción y al proceso y los diferentes tipos de medidas a adoptar con el adolescente infractor, tanto privativas como no privativas de la libertad.

Sin dudas, brindará a los operadores del sistema mayor claridad en los procedimientos y lineamientos de acción. En cuanto a los adolescentes imputados o acusados de infringir la ley penal les brindará un mensaje claro y respetuoso de su singularidad, priorizando las garantías del debido proceso y ubicándolos como protagonistas en las decisiones que se toman sobre ellos, posibilitando movimientos de responsabilización subjetiva.

Con la promulgación de la ley, la Provincia de Entre Ríos se ubica a la vanguardia legislativa en la materia, no solo a nivel nacional sino regional, pues el procedimiento que se regula se ha realizado con un minucioso análisis y estudio de los instrumentos internacionales que componen el corpus iure internacional en materia de niñez y adolescencia, sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, recomendaciones, dictámenes y resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño, todos los cuales son de aplicación obligatoria para nuestro país.

UBICACIÓN SISTEMÁTICA

No se consideró acertado, ni práctico modificar el Código Procesal Penal entrerriano para incorporar un capítulo referido



al procedimiento penal de niños y adolescentes, pues la correcta ubicación de una nueva norma procesal penal juvenil debería plasmarse en una ley específica que aborde este especial y excepcional proceso conforme lo establece el artículo 40.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En este sentido, se modificó e incorporó a la ley provincial N° 9.861 de Protección Integral de los Derechos del Niño, el Adolescente y la Familia – Título V-, a partir del capítulo III- un procedimiento penal para jóvenes infractores a la ley penal que expresará necesariamente los principios, derechos y garantías que a continuación se detallan:

PROCESO ADVERSARIAL

Se asegura a las personas menores de 18 años de edad la plena vigencia en la provincia de Entre Ríos de un proceso penal acusatorio conforme lo establece la Constitución Nacional y Provincial, definiendo claramente los roles procesales del juez, Ministerio Público Fiscal y de la Defensa.

ABANDONO DEL PARADIGMA TUTELAR

Se regula un procedimiento penal de responsabilidad por el hecho y no por la personalidad, peligrosidad, pobreza o vulnerabilidad del supuesto autor.

Siempre que sea posible, se privilegia la permanencia del niño y/o adolescente dentro de su grupo familiar y en el caso de no existir éste, o la familia no brinde los cuidados o no cumplan sus deberes inherentes a la patria potestad, el juez penal de Niños y Adolescentes dará intervención a los órganos administrativos de protección de derechos del niño, niña y adolescentes – CopNAF- en el marco de las leyes 26.061 y 9.861, a los fines de adoptar la medida de protección de derechos que la situación particular del niño amerita. Es decir, que si el niño o adolescente imputado se encuentra en riesgo o existe una vulneración de sus derechos debe tratárselo como tal, aplicando la normativa y el fuero correcto (de familia) para garantizarle sus derechos esenciales que como sujeto de derecho le corresponden, debiendo limitarse el fuero penal de niños y adolescentes a



investigar el hecho contrario a la ley penal que se le imputa.

PROCESO PENAL ADECUADO A LAS NECESIDADES DE LOS ADOLESCENTES

Se prevén estándares más exigentes en comparación con los vigentes para las personas adultas, conforme lo establecen las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directriz N° 52) al igual que la Convención Sobre los Derechos del Niño (art. 40) y la Observación General N° 13, párrafo 16, que recomiendan a los estados la promulgación y aplicación de leyes, procedimientos y garantías especiales para fomentar y proteger los derechos y el bienestar de todos los jóvenes.

PRINCIPIOS, DERECHOS Y GARANTÍAS

Se garantiza a todo niño y adolescente sometido a un proceso penal en la provincia de Entre Ríos los siguientes principios, derechos y garantías:

Principios de Excepcionalidad, de Especialidad, del Interés Superior del Niño, Favor Minoris, de Humanidad, Proporcionalidad y Racionalidad, de Igualdad y No Discriminación, de Legalidad, de Irretroactividad, de Retroactividad respecto de la ley penal más benigna y las garantías de Juicio Previo, de Juez Natural e Imparcial, de Inocencia, a la Intimidad y Honor, de Defensa, Plazo Razonable de Duración del Proceso y Derecho al Recurso.

COMPETENCIAS

Se garantiza que los órganos judiciales (jueces, fiscales, defensores oficiales) se encuentren capacitados y/o tengan competencia para actuar cuando los delitos sean cometidos por personas menores de 18 años de edad.

Asimismo, se prevé que las autoridades administrativas de aplicación del sistema y los establecimientos de ejecución de las penas sean especiales, es decir, diferenciados de los destinados a la población de mayores de 18 años.

MEDIDAS DE COERCIÓN PROCESAL

Se limita la utilización de las medidas de coerción procesal a los casos en los cuales la misma obedezca estrictamente a una finalidad procesal legítima, determinada con anticipación por la ley.

La libertad personal del niño sólo se restringirá cuando fuere absolutamente indispensable para asegurar la averiguación de la verdad, el desarrollo del procedimiento y la aplicación de la ley. Por lo tanto, la prisión preventiva tendrá carácter excepcional, y estará limitada por los principios de inocencia, necesidad y proporcionalidad. Única y fundadamente, bajo pena de nulidad, podrá ser decretada cuando la objetiva y provisional valoración de las características del hecho y las condiciones personales de la niña, niño y/o adolescente imputado hicieren presumir que intentará eludir la acción de la justicia o entorpecer las investigaciones.

Se asegura que la decisión judicial de ordenar la privación de la libertad durante el proceso sea excepcional y esté debidamente fundamentada en el caso concreto, señalando de forma explícita las razones por las que no es posible aplicar otras medidas que no impliquen una medida privativa de la libertad. Adicionalmente, para que la privación de la libertad durante el proceso pueda justificarse, deberá versar sobre una infracción respecto de la cual correspondería la aplicación de una pena privativa de libertad (Principio de Proporcionalidad).

En base a lo expuesto, y en consonancia con el Principio de Inocencia, la libertad como regla durante todo el proceso seguido contra niños y/o adolescentes no es desconocida en nombre del interés superior del niño. Por ello, cuando se presente ante el juez un adolescente inculpado de un delito, y el sujeto se encuentra en especial estado de vulnerabilidad, y se hace necesario adoptar medidas “tutelares” o de protección de derechos, debe darse intervención a los órganos administrativos de protección integral de niños, niñas y adolescentes, y en su caso, al organismo judicial con competencia en la materia.

REVISIÓN PERIÓDICA DE LAS MEDIDAS DE COERCIÓN PERSONAL

Se garantiza que cuando se prive de libertad a un niño acusado de infringir leyes penales, el juzgador deberá revisar cada 30 días, si los



motivos que originariamente fundaron la prisión preventiva aún subsisten.

DERECHO A SER OÍDO Y A PARTICIPAR DEL PROCESO

Se garantizan los derechos de los niños sometidos al proceso penal juvenil a expresar sus opiniones, a ser oídos y a participar en todas las etapas del procedimiento, y asegurando que los niños cuenten con información suficiente y comprensible con respecto al proceso que se lleva en su contra.

MEDIDAS ALTERNATIVAS AL PROCESO Y A LA SANCIÓN

Se establecen medidas alternativas no solo a la sanción sino también al proceso penal. Se contemplan un gran abanico de opciones que posibiliten una vía diferente de la del proceso penal y/o la suspensión del mismo una vez iniciado. Ejemplos de estos mecanismos son la remisión de casos, la mediación penal, procedimiento abreviado, la conciliación o la imposición de determinadas obligaciones a la persona imputada –asistir a un establecimiento educativo o capacitarse en determinado oficio– o la compensación a las víctimas.

ADOLESCENTES NO PUNIBLES

Se garantiza el proceso penal a los adolescentes de 14 y 15 años de edad para determinados delitos graves específicamente establecidos en la ley a los fines de no dar lugar a la discrecionalidad de los operadores. Ejemplos: abuso sexual, homicidios, robos con armas, etc. En estos casos, solo se deberá determinar la autoría y/o participación del adolescente en el hecho, prohibiéndose expresamente la adopción de medidas de coerción procesal y medidas privativas de libertad. El objetivo es lograr responsabilidad e implicancia subjetiva en el infractor.

Debe remarcarse que anteriormente cuando se le imputaba a un niño de esta franja etaria se procedía al archivo de la causa, quedando como resabio la insatisfacción y el malestar no sólo de los posibles damnificados con el acto supuestamente realizado, sino también pudiendo quedar estigmatizado socialmente el adolescente sobre el cual recae la sombra de la duda sobre su accionar. Por otra parte, en



el caso de que se compruebe la autoría del adolescente en cuestión se trabajará con el órgano administrativo con el objeto de posibilitar la responsabilidad e implicancia subjetiva en el infractor a fin de prevenir la emergencia de nuevas conductas de transgresión.



NORMAS PARA PUBLICAR EN TIEMPO DE GESTIÓN



- 1) Se podrán publicar artículos, notas cortas, resúmenes de tesis y disertaciones y otras comunicaciones científicas. Deberán ser originales, inéditas, en idioma español. Los artículos deben remitirse a la dirección de correo electrónico `fcg_revistatiempodegestion@uader.edu.ar` en un archivo adjunto.
- 2) Los artículos tendrán una extensión máxima de 10.000 palabras, en letra Times New Roman, cuerpo 12, interlineado de 1 y 1/2. Los editores podrán considerar los casos que exceden esa extensión.
- 3) Los artículos tendrán una estructura que comprenderá, en este orden: título (corto, conciso), autor, fecha de finalización de la redacción, breve currículum del autor, resúmenes (en castellano e inglés), palabras clave (en castellano e inglés), cuerpo del trabajo y bibliografía.
- 4) El currículum del autor no excederá las 120 palabras. Deberá describir los títulos y antecedentes laborales del autor e incluir una dirección electrónica de contacto.
- 5) El artículo debe contener un resumen escrito en español y en inglés de no más 150 palabras.
- 6) Las palabras clave serán tres. Se expresarán tanto en español como en inglés.
- 7) Si el trabajo es una ponencia presentada en congresos, en jornadas, seminarios, deberá especificarse el nombre del encuentro, la institución organizadora y lugar y fecha de realización. Tiempo de Gestión sólo publicará este tipo de trabajos cuando sean inéditos.
- 8) Las citas bibliográficas se realizarán insertando en el lugar que corresponda, entre paréntesis, el nombre del autor seguido por el año de publicación, por ej: (González, 2013). Si el nombre del autor forma parte de la oración, irá solo la fecha de publicación entre paréntesis. En el caso de que se citen dos autores, ambos deberán estar incluidos en el texto. Con tres o más autores, se cita el primero seguido de tal. En el caso de las referencias bibliográficas se colocarán al final del artículo, por orden alfabético por autor. Primero, el apellido del autor, luego el nombre, el año de publicación entre paréntesis, el título, los datos editoriales (nombre de la editorial y lugar en que se publicó, o nombre de la publicación si es un revista y número o volumen), además de las páginas citadas.
- 9) Los cuadros, tablas, gráficos, fotografías, etcétera se deberán remitir en escala de grises, en extensión JPG o TIF, con una



resolución de 300 DPI. Se recomienda enviar en forma separada del texto con la indicación del lugar en que deben ubicarse.

10) Tiempo de Gestión emplea un sistema de arbitraje doble ciego, por el cual ni el autor ni el árbitro se conocen mutuamente. Este arbitraje es obligatorio para todos los artículos. La revista cuenta con un Comité de Árbitros que evalúa aspectos como la solvencia temática, la solidez argumentativa, la claridad expositiva y el aporte original de ideas del artículo. El arbitraje concluirá en un dictamen que el autor tiene derecho a conocer, por intermedio del Editor. Ese dictamen podrá aceptar, rechazar o sugerir correcciones para los artículos.

11) El Editor queda facultado para decidir en qué edición se publicará el artículo aprobado.

12) El Editor y los evaluadores quedan facultados para hacer correcciones de estilo en los artículos propuestos. Esta facultad no comprende correcciones de contenido, en lo cual serán respetados los originales.

13) Los artículos publicados en Tiempo de Gestión no expresan necesariamente las opiniones del Editor, de los miembros del Comité Editorial, de los árbitros actuantes, ni de ninguna de las autoridades de la Facultad o de la Universidad, y son exclusiva responsabilidad de los autores.

EN ESTA EDICIÓN

UNO

Desarrollo de nuevos destinos turísticos.
Análisis comparativo de casos en Argentina.
Por Noemí Wallingre.

DOS

El Parlamento del Mercosur:
su aporte al desarrollo institucional.
Por María Victoria Molina.

TRES

El rol del Estado y las políticas públicas en el desarrollo,
dentro de un contexto globalizado.
Por Leandro Damián Elorriaga.

CUATRO

Las empresas alimentarias en Entre Ríos:
¿vigilancia tradicional o vigilancia tecnológica?.
Por Graciela Mingo, Daniel Sain, María Laura Bevilacqua.

CINCO

Principales características de la Ley N° 10.450
de Procedimiento Penal para Niños y Adolescentes
de la Provincia de Entre Ríos.
Por Pablo A. Barbirotto.



Universidad Autónoma
de Entre Ríos