

ISSN 1853-6646 (versión en línea)



Universidad Autónoma
de Entre Ríos

Facultad de Ciencias
de la Gestión

TIEMPO DE GESTIÓN 32

Revista Académica Semestral de la Secretaría de Investigación y Posgrado
de la Facultad de Ciencias de la Gestión.

Año XVII. Número 32. Segundo semestre de 2022.

TIEMPO DE GESTIÓN N° 32

SEGUNDA PUBLICACIÓN DE 2022

Facultad de Ciencias de la Gestión (FCG)
Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER)

Tiempo de Gestión: Revista Académica

Secretaría de Investigación y Posgrado

Facultad de Ciencias de la Gestión (FCG) - Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER)

Correo electrónico: fcg_revistatiempodegestion@uader.edu.ar

Página Web: <http://fcg.uader.edu.ar/index.php/revista-tiempo-de-gestion-1.html>

ISSN: 1853-6646 (versión en línea)

Tiempo de Gestión es una revista de la Secretaría de Investigación y Posgrado de la Facultad de Ciencias de la Gestión, Universidad Autónoma de Entre Ríos. Sus páginas constituyen un espacio de divulgación de trabajos científicos y académicos producidos por docentes/investigadores de la FCG y de otras facultades e instituciones nacionales e internacionales, pertenecientes a una amplia gama de disciplinas que abarcan las carreras de grado y posgrado que se dictan en la Facultad (economía, administración pública y de empresas, comercio internacional, bibliotecología, archivología, turismo, entre otras).

Los artículos, notas y reseñas bibliográficas que se publican en Tiempo de Gestión son seleccionados por el Director y el Comité Editorial de la revista, y son sometidos a un sistema de arbitraje "doble ciego". Resguardando criterios de calidad editorial, se procura sostener una publicación pluralista. Se trata, sin embargo, de una pluralidad que se configura dentro de ciertos límites intelectuales, a partir de los cuales se excluye todo tipo de manifestación discriminatoria (de género, racial, ideológica), o neonazi, o fascista, entre otras expresiones autoritarias.

La revista es de libre acceso, y si bien los trabajos están destinados básicamente a los miembros de la comunidad científica, también tienen como "blanco" un público más masivo, con lo cual se intenta contribuir a una mayor democratización y un mejor intercambio social del conocimiento. Una vez editados, los trabajos quedan protegidos por el Registro Nacional de Propiedad Intelectual, y su reproducción en cualquier medio, incluido el electrónico, debe ser autorizado por los editores.

La Dirección no se responsabiliza por las opiniones vertidas en los artículos firmados.

Diciembre de 2022.

TIEMPO DE GESTIÓN

Revista académica de la Secretaría de Investigación y Posgrado, Facultad de Ciencias de la Gestión (FCG), Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER).

Registro de la Propiedad Intelectual N°: 59150882

Edición N° 32 (correspondiente al segundo semestre de 2022)

| Directora

Lic. Nadia Flores.

| Propietario

Facultad de Ciencias de la Gestión, UADER.

| Dirección

San Martín 1505, Paraná, Entre Ríos, Argentina.

| Periodicidad

Semestral.

| Indización

Latindex, Dialnet, LatinRev, Rebiun, Google Scholar.

| Diseño

Tec. María Soledad Trevisán.



AUTORIDADES

| Universidad Autónoma de Entre Ríos

Rector | Abog. Luciano Daniel Filipuzzi

| Facultad de Ciencias de la Gestión

Decano | Cr. Carlos Cuenca

Vice Decano | Prof. Román Scattini

Secretario Económico Financiero | Cr. Facundo Perdomo

Secretario Administrativo | Iván Veá

Secretaria de Comunicación | Melina Tempelopoulos

Secretario de Extensión | Lic. Nicolás Gottig

Secretaria de Investigación y Posgrado | Lic. Cristela Roude

Secretaria de Bienestar Estudiantil | Lic. Paula Silveyra

Secretaria Académica | Lic. Luciana Díaz

Secretaria de Planeamiento Estratégico | Cra. Camila Giménez

ÍNDICE

| PRESENTACIÓN

Nadia Flores, pp. 7- 8.

| ARTÍCULOS

1. Análisis comparativo de los modelos de gestión en las empresas, enfocado desde la Teoría Basada en Recursos y desde la perspectiva de la ventaja competitiva. Héctor Nuñez, pp. 9 - 19.
2. Evolución de la estructura urbano-territorial de Entre Ríos en su configuración espacial. Lecturas de las áreas de mayor dinamismo a partir de la síntesis cartográfica. Victoria Garcia, pp. 20 - 41.
3. El abogado del Niño: en la legislación civil argentina. Cristian Zitelli, pp. 42 - 63.

| NOTAS

1. Plantas nativas y alimentación tradicional en Nogoyá y Las Cuevas. Norma Levrand y otros autores, pp. 64-74.
2. El Balance Social en el Sector Público. Un enfoque desde la Contabilidad Pública. Sheila Rivarola y otros autores, pp. 75 - 84.

PRESENTACIÓN

Nadia Flores¹

Tenemos el agrado de presentarles el N° 32 de la Revista Tiempo de Gestión, correspondiente al segundo semestre del año 2022. El mismo, estuvo marcado por un proceso de cambio de autoridades y de reorganización de la dinámica interna, el que se inició a partir del mes de septiembre. Debido a lo antes mencionado el N° anterior no logró publicarse a término, sin embargo, se realizó un exigente y satisfactorio trabajo, por lo que hoy podemos contar con importantes artículos y aportes en la dicha publicación. En el caso de la presente edición nos propusimos como objetivo, más allá del escaso tiempo con que se contaba, la publicación del N° en tiempo y forma, entendiendo la importancia y relevancia de este aspecto para una revista científica. En este sentido, es que nos resulta sumamente gratificante estar escribiendo esta presentación luego de un gran trabajo realizado con todo el equipo de la Secretaría de Investigación y Posgrado.

El actual N°32 está caracterizado por una enriquecedora interdisciplinaridad en los trabajos, cuenta con tres artículos y dos notas, que esperamos resulten relevantes y de utilidad para la comunidad académica y para todos aquellos que tengan acceso a la presente edición.

En el primer artículo "Análisis comparativo de los modelos de gestión en las empresas, enfocado desde la Teoría Basada en Recursos y desde la perspectiva de la ventaja competitiva", presentado por Héctor Nuñez, se realiza un valioso análisis de los modelos de gestión empresarial a través de la comparación del enfoque basado en recursos y el enfoque de mercado.

El siguiente artículo de Victoria Gracia, "Evolución de la estructura urbano-territorial de Entre Ríos en su configuración espacial. Lecturas de las áreas de mayor dinamismo a partir de la síntesis cartográfica", presenta una apreciable investigación referida al territorio provincial, en la que se describe la estructura urbano-territorial y se logra reconocer una lógica de acumulación material y simbólica.

En el tercer artículo, "El Abogado del Niño: en la legislación civil argentina", Cristian Zitelli realiza una atrayente revisión de la legislación y antecedentes previos a la sanción del Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, a su vez, lleva a cabo un análisis de antecedentes bajo la nueva regulación y presenta una comparación de la legislación con respecto a otros países.

¹ Directora de Tiempo de Gestión, Secretaría de Investigación y Posgrado, Facultad de Ciencias de la Gestión, UADER.

Seguidamente, Norma Levrant y otros autores, nos comparten su interesante trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación y Desarrollo de Inserción "Patrimonio Inmaterial gastronómico y biodiversidad. Plantas nativas y alimentación tradicional en tres localidades de Entre Ríos" (FCG UADER), en el que exhiben parte de los resultados alcanzados en un estudio realizado en dos comunidades provinciales, Nogoyá y Las Cuevas, los mismos surgen de un relevamiento de plantas nativas y sus usos.

Por último, Sheila Rivarola y otros autores, exponen los primeros avances de una investigación que aborda un tema sustancial para la región, "El Balance Social en el Sector Público. Un enfoque desde la Contabilidad Pública". El trabajo lleva a cabo un estudio del Balance Social en el sector público, de su estructura, de su contenido y de la posibilidad de que el mismo sea aplicado en la provincia de Entre Ríos.

Agradecemos y celebramos la colaboración de los investigadores que participaron de la presente edición, tanto autores como evaluadores, destacando la importancia de sus aportes para la comunidad científica y académica.

Los incitamos a reflexionar a través de la lectura de nuestra revista que, con su variedad y diversidad de temáticas tratadas, refleja la interdisciplinariedad característica de la Facultad de Ciencias de la Gestión.

Estamos ansiosos por seguir trabajando en pos del crecimiento de la revista, les proponemos ser parte de este proceso compartiendo y difundiendo, además, los invitamos a que envíen sus propuestas para próximas ediciones recordando que recibimos colaboraciones de forma permanente y que nuestras publicaciones son de acceso abierto.

1.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MODELOS DE GESTIÓN EN LAS EMPRESAS, ENFOCADO DESDE LA TEORÍA BASADA EN RECURSOS Y DESDE LA PERSPECTIVA DE LA VENTAJA COMPETITIVA

Comparative analysis of management models in companies, focused from the Resource-Based Theory and from the perspective of competitive advantage

Hector Ricardo Nuñez²

Resumen

Las teorías de las organizaciones tratan sobre las herramientas que se utilizan para analizar, estudiar y comprender como se comportan en un entorno cambiante y entender cuál es la causal de éxito. Estas teorías incluyen numerosos enfoques, que explican la conducta y la evolución. La adecuada comprensión de estas teorías facilita el diseño de los distintos modelos organizacionales, todos ellos entendidos dentro de dos enfoques: el que aborda el estudio desde los recursos y capacidades propias y el que postula que el contexto en el que opera la organización es el motor de las ventajas competitivas (enfoque interno y enfoque externo respectivamente). En este trabajo, trataremos los modelos de gestión empresarial, en un análisis comparativo entre el enfoque basado en recursos y el enfoque del mercado, con la hipótesis de que si se identifican los recursos internos de cada empresa que mayor aporte hacen a la generación de las ventajas competitivas, veremos los mismos factores que se identifican desde el enfoque de mercado. De esta forma, identificando los recursos propios que contribuyen más fuertemente con los resultados gestionales buscados, podemos propiciar un modelo de análisis que ayude a la gerencia a definir la mejor estrategia para cumplir los objetivos de los stakeholders (o grupos de interés).

Palabras claves: Administración; Teoría basada en recursos; Ventajas competitivas.

² Universidad de Morón; henunez@unimoron.edu.ar; <https://orcid.org/0000-0001-9170-2355>

Abstract

The theories of organizations treat about the tools used to analyze, study and understand how they behave in a changing environment and understand what is the cause of success. These theories include numerous approaches, which explain behavior and evolution. The adequate understanding of these theories facilitates the design of the different organizational models, all of them understood within two approaches: the one that approaches the study from its own resources and capacities and the one that postulates that the context in which the organization operates is the engine competitive advantages (internal focus and external focus respectively). In this work, we will deal with business management models, in a comparative analysis between the resource-based approach and the market approach, with the hypothesis that if the internal resources of each company that make the greatest contribution to the generation of competitive advantages are identified, we will see the same factors that are identified from the market approach. In this way, by identifying the own resources that contribute most strongly to the desired management results, we can provide an analysis model that helps management define the best strategy to meet the objectives of the stakeholders (or interest groups).

Keywords: *Administration; Resource-based theory; Competitive advantages*

Introducción

¿Por qué hay empresas que en el mismo entorno fracasan y otras son exitosas? La cadena de valor es la columna vertebral para identificar las fuentes de aquellos factores que tratan de resolver el problema descrito. Hay autores que resaltan la importancia de la ventaja competitiva, y de igual forma otros autores enfatizan en la necesidad de identificar los recursos, habilidades y capacidades únicas de las organizaciones, y que puedan ser fuentes de ventaja comparativa. Analizaremos qué tan diferentes son estos enfoques en relación con la identificación de las fuentes de la ventaja competitiva y al mismo tiempo estudiar en que aspectos coinciden o difieren ambos enfoques, en el marco de la elaboración del trabajo de tesis.

La estrategia empresarial se ha analizado tradicionalmente desde el enfoque del sector. Este enfoque sitúa los factores como una condición externa a la empresa y entiende que la influencia deriva del entorno competitivo y su análisis y abordaje derivan en la teoría del modelo de las cinco fuerzas competitivas de Porter (2000). Este análisis tradicional ha dejado de lado la revisión de la situación interna. Las teorías en ese sentido son nuevas, y en ellas se busca visualizar y establecer la estrategia mediante el análisis de los recursos y las capacidades internas (Nuñez, 2017). La corriente de pensamiento en la que abreva el concepto

de la Visión Basada en Recursos hace referencia a la búsqueda de las fuentes de la ventaja competitiva dentro de los propios recursos con los que la empresa cuenta. En el trabajo de tesis en que se está trabajando, se busca identificar como aplican ambos enfoques en empresas de diferente modelo gestional (empresas de estructura tradicional y empresas recuperadas por sus empleados, con gestión cooperativista).

Liderazgo y gestión como elementos de administración

Existe el mito que liderar y gestionar es la misma cosa, sin embargo, el liderazgo es influenciar a las personas, mientras que la administración se enfoca en mantener sistemas y procesos, por tanto los gerentes pueden mantener la dirección pero para mover a la gente se necesita influencia (Romain, 2019): las empresas tecnológicas líderes a escala mundial son un claro ejemplo de esta afirmación (Microsoft, Apple, Amazon, Tesla). Los líderes generan el espacio para que los miembros de la organización desarrollen sus capacidades, y colabora para que tomen las decisiones que se traduzcan en mejores resultados, en los que

"el líder debe tener un conocimiento tanto de sus capacidades como de las personas participes de los equipos de trabajo; identificando el rol de cada integrante, y siendo capaz de reconocer las fortalezas, que le permita encontrar siempre motivaciones y metas para los integrantes." (Guerrero Pavajeauc, 2020)

El poder y el liderazgo están relacionados porque ambos implican un proceso de influencia. En las organizaciones se puede distinguir el poder de posición (donde la autoridad es asignada por rango) y el poder personal (donde la autoridad es asignada por los comportamientos humanos). El verdadero liderazgo tiende a confiar en un poder que surge de las relaciones (Capa Benítez, Benítez Narváez, & Capa Benítez, 2018).

La influencia anteriormente mencionada, no siempre se la analiza simultáneamente: la gestión se asocia al modelo de las ventajas competitivas y el liderazgo con el modelo de la gestión basada en recursos. El modelo de las ventajas competitivas propone el enfoque desde el entorno exterior hacia la empresa: el liderazgo en costos (la empresa propone productos o servicios a menor precio que sus competidores), la diferenciación (nichos de mercado, donde los clientes buscan características especiales que otros fabricantes no pueden ofrecer) y el enfoque (especialización en un segmento del mercado) son los factores claves de esta estrategia, mientras que el modelo de las ventajas competitivas lo propone desde las fortalezas internas (los recursos estratégicos son válidos sólo para la empresa considerada, tienen dificultad para ser imitados, son de difícil sustitución y reproducción, no cuentan con un mercado específico y la causa de su éxito es difícil de determinar por su ambigüedad causal).

La teoría clásica de la administración

En el marco de la economía clásica y desde los tiempos de Adam Smith (filósofo escocés y estudioso de la economía y autor de "La riqueza de las Naciones"), se ha denominado recursos a los factores productivos: tierra, capital y trabajo. Este concepto se mantuvo vigente hasta la explosión de la revolución industrial, cuando las empresas se convirtieron en

"una institución central en el funcionamiento de cualquier sistema económico donde las personas satisfacen sus necesidades a través de la división del trabajo, la colaboración en la producción y el intercambio de bienes y servicios. Como parte del sistema a la empresa le corresponde la función de producir bienes o servicios para su venta en el mercado, una función necesaria para que cada persona pueda hacer compatible la especialización en el trabajo y la satisfacción de sus múltiples necesidades" (Bernal Payares, 2017, págs. 1-14).

A principios del siglo XX, Frederick Taylor (Principios de la Administración Científica, publicado en 1911), Henry Gantt, Frank y Lilian Gilbreth, entre otros, estudiaron los problemas de las organizaciones, aplicando el método científico (Palma & Gaspar, 2011). Cuando Fayol postuló los principios generales de la administración (con las estructuras funcionales), la gestión de las empresas comenzó a ser una actividad tan importante como la propia producción de los bienes o servicios.

En mediados del siglo XX (durante la década de 1940) surge la teoría del comportamiento, y la redefinición de los conceptos que se utilizaban en la administración. Los conceptos sobre dinámica de grupo y la teoría de las relaciones humanas ("la sociología funcional de grupo" de Herbert) redefine la conducta gerencial, y la teoría administrativa presenta nuevas contribuciones, que derivan a partir de la década de 1950 en una nueva concepción Intraorganizacional, lo que trae un nuevo enfoque de la teoría administrativa basada en la conducta humana de los miembros de las organizaciones, que trabajan en aras de conseguir cumplir los objetivos empresariales utilizando herramientas de planeación, organización, dirección y control.

Los conceptos derivados de la escuela de diseño (definida por H. Ansoff como el proceso racional, deliberado y planificado por la alta dirección, y tiene un proceso de negociación y compromiso de los directivos y es comunicada a toda la organización para ganar la adhesión y compromiso con respecto a los objetivos trazados) se origina en la primera parte de los años 60, e inicia con los trabajos del Boston Consulting Group y usa como base el pensamiento clásico de la estrategia con origen militar (Sun Tsu y Von Clausewitz) (Nuñez, 2017).

Se redefine con estos nuevos conceptos el proceso administrativo como

"el proceso de planear, organizar, dirigir y controlar las actividades de los miembros de la organización y de utilizar todos los recursos organizacionales disponibles para conseguir los

objetivos organizacionales establecidos, incluyendo no sólo categorías económicas como tierra, capital, y trabajo, sino también información y tecnología. Es obvio que las personas constituyen el elemento inteligente y dinámico que maneja, opera y agiliza todos estos recursos" (Bernal Payares, 2017, pág. 6).

En un nivel estratégico, los recursos de la empresa se comienzan a clasificar en físicos (financieros, tecnológicos y humanos) y de capital organizacional (formado por los procesos operativos y administrativos), también llamados capacidades.

Finalmente, a mediados de los años 80, surge la escuela de la configuración o de estrategias emergentes, teoría que contempla la toma de decisiones como resultante de un complejo proceso, en el que los mandos de la empresa traducen la estrategia y la adaptan a las circunstancias cambiantes del mercado. Los trabajos de Mintzberg y Porter abordan los procesos estratégicos desde este enfoque (Nuñez, 2017).

La diferencia entre las formas de estructurar la estrategia no es primordial, es importante ver como se complementan entre sí para que las empresas tengan elementos que apoyen el proceso de toma de decisiones, fijación de metas por la alta dirección y sirvan como mecanismos de coordinación. De esta forma, los planes de acción diseñados por la alta dirección se comunican y posibilitan los diferentes enfoques, búsqueda de consensos y compromiso de la organización para su implementación (Grant, 2014).

El enfoque de la ventaja competitiva

La ventaja competitiva surge porque las condiciones de competencia han cambiado. Los supuestos de la ventaja comparativa, si bien nunca fueron totalmente confirmados, eran más persuasivos en tiempos en que la mayoría de los sectores estaban fragmentados, la producción más intensiva en la explotación de los factores, más que en la especialización de estos y por tanto los costos serán la forma fundamental mediante la cual se comparaban los productos y la competencia se realizaba vía precios (Díaz Fernández, 2009).

Este enfoque implica un permanente monitoreo del ambiente que permita un correcto análisis y diagnóstico del entorno tanto interno como externo, de tal suerte de identificar las verdaderas fortalezas y debilidades de la empresa, al mismo tiempo que las reales oportunidades y amenazas presentes en el mercado. Con estos temas en agenda, podrá procederse al diseño de opciones de estrategia con el objetivo último de construir una ventaja competitiva diferenciadora y perdurable en el tiempo (Romero, Sánchez, Rincón, & Romero, 2020). Para conseguir este objetivo, las empresas delegan en las gerencias el desarrollo de determinadas características tales como, la potenciación de algunos recursos o competencias (tecnología, recursos humanos especializados, cultura organizacional innovadora, sistemas de información de avanzada, entre otras), que la distingan y sean valoradas como únicas por los clientes (Capa Benítez, Benítez Narváez,

& Capa Benítez, 2018). Existen 3 factores conducentes en este análisis gerencial: El pensamiento estratégico, la estrategia y la ventaja competitiva (en los términos expresados por Porter).

- El pensamiento estratégico es la génesis del proceso, formación, diseño, selección e implementación de una estrategia que conlleve a la obtención de una ventaja competitiva (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2020).

- La estrategia (en términos de Chandler) se define como un elemento que determina las metas básicas a largo plazo de una empresa, además de la adopción de planes de acción con su respectiva asignación de recursos para alcanzar las metas trazadas (Dueñas Galdos, 2017).

- Desde la ventaja competitiva, surgen 2 fuentes: diferenciación o liderazgo en costos, o como dice Porter,

“...hay dos tipos básicos de ventajas competitivas que puede poseer una empresa: costos bajos o diferenciación. La importancia de cualquier fortaleza o debilidad que posee una empresa es, en su esencia, una función de su impacto sobre el costo relativo o la diferenciación” (Porter, 1987, pág. 148).

La conjunción de estos 3 elementos interactúa en la definición de las estrategias específicas de cada empresa, y atendiendo al sector industrial de pertenencia, son los factores que juntamente con los recursos y capacidades que tienen definen el rumbo de negocio de cada una de ellas. También se la llama competitividad estructural, entendiéndolo como tal los procesos de creación o adaptación de las tecnologías que mejoran los resultados en cualquiera de los eslabones de la cadena de valor.

Determinar las fuentes existentes o por crear de la ventaja competitiva, constituye la pieza central del proceso estratégico a nivel de negocio. Este puede realizarse por diferentes vías, sin embargo, dos de las que más difusión han obtenido han sido la cadena de valor propuesta por Porter y el análisis de las competencias básicas esenciales planteado por Hamel y Prahalad (Diaz Fernandez, 2009).

El enfoque de la Visión basada en recursos

Originados en la teoría de recursos y capacidades surgen diferentes enfoques teóricos, identificados en el marco de la teoría de la organización: la visión basada en recursos, la visión basada en el conocimiento, la teoría de la capacidad de absorción y la perspectiva de las capacidades dinámicas, entre otras.

La Visión Basada en Recursos (o RBV, *Resources based view*) como base de la ventaja competitiva fue definida por Wernerfelt, B. en 1984 en el Strategic Management Journal, pero Edith Penrose (1959) fue quien estableció la base de la teoría al definir que “una firma es más que una unidad administrativa, es también una colección de recursos productivos dispuestos entre los diversos usuarios y en un cierto plazo, dada una

decisión administrativa. Cuando miramos los procesos de negocio de las empresas privadas desde este punto de vista, el tamaño de la firma es mejor calibrado a través de la medición de los recursos productivos que emplea", y son estos los conceptos sobre los que Grant fundamenta sus teorías (Grant, 2014).

La visión tradicional de las estrategias, anteriormente comentada, ha sido criticada por ser estática, y no considerar el acelerado desarrollo tecnológico y la apertura de la economía. Sumado a esto, en los últimos años se han hecho estudios para determinar si el impacto de los resultados se origina por el sector y las fuerzas competitivas (externas) o las estrategias generadas por las empresas (internas). Contrariamente a lo observado en el pasado, cada vez más estudios han comprobado una mayor importancia a las estrategias emergentes. Sorprendentemente, también esta crítica le cabe a la visión basada en recursos:

"La visión basada en recursos (RBV) ha tenido críticas que giran en torno al hecho de que da poca relevancia a la dinámica del entorno, generando por una parte en sus postulados un carácter muy estático en la relación organización-entorno (Teece et al.,1997; Eisenhardt & Martin, 2000; Ambrosini & Bowman, 2009; Cruz et al., 2009; Chatterji & Patro, 2014; Gonçalves & Bitencourt, 2014; Chang, Fu & Ku, 2015; Storchevoi, 2015), y por otra parte en su especial énfasis sobre la heterogeneidad(2) de los recursos y de sus características de valiosos, raros, no imitables y no equivalente estratégicamente necesarias para que la organización obtenga ventajas competitivas (Barney, 1991; Grant, 1991; Hart, 1995), y que hacen diferente a las organizaciones" (Zapata Rotundo, 2018, pág. 3).

La competitividad es un asunto complejo de abordar y difícil de comprender. En el escenario de competencia global se impone un desafío para las organizaciones, para que desarrollen ventajas competitivas sustentables. Este reto significa para las empresas que el objetivo ya no es administrar, sino desarrollar aquellas características distintivas estratégicas que vayan mejorando la posición relativa de la empresa, mejorando continuamente su capacidad de gestión de los recursos dentro de la empresa y teniendo en cuenta el entorno competitivo.

Según este enfoque, al aparecer las diferencias en los resultados no por factores externos sino por los internos de la empresa, cobra importancia la relevancia de los recursos y capacidades para crear, mantener y apropiarse de las mejoras que brindan las ventajas competitivas sustentables en el tiempo.

Las capacidades se refieren a los resultados que la organización puede conseguir con sus recursos. Las capacidades, entendidas desde la visión basada en recursos, son el resultado de la combinación de los recursos (que surge de las actividades propias de la empresa, en términos de las tareas realizadas por los empleados que usan sus habilidades y trabajan en equipo de manera sistémica). O sino

"Para que una empresa pueda explotar sus recursos adecuadamente y convertirlos en capacidades que sean una ventaja competitiva, necesita tener el adecuado diseño organizacional,

el cual incluye, estructura, cultura y procesos que sean coherentes y estén alineados con la estrategia" (Amador de Avila, 2018, pág. 20).

En el conjunto de las capacidades, hay algunas que son la base para estrategias más importantes y más difíciles de imitar (son las competencias centrales o "core competences"), y que son el conjunto de otros recursos aplicados. Las características de estos recursos son, en términos de:

- Valor: el recurso incrementa ingresos y/o reduce costos (elimina desperdicios e incrementa el valor para el cliente), maximiza las oportunidades o contrarresta las amenazas del ambiente.
- Rara o única: es una capacidad que los otros competidores, actuales o potenciales, no poseen. Si otras empresas tienen la misma capacidad, podrían usar la misma estrategia, lo que anula la factibilidad de conseguir una ventaja competitiva. La rareza indica que solo la tiene uno o pocos competidores. Definir el grado de rareza que un recurso tiene para generar una ventaja competitiva es de difícil determinación.
- Difícil de imitar: medida en cuánto tiempo y con qué inversión los competidores pueden conseguir esta capacidad diferencial, que puede ser una patente, habilidades del personal desarrolladas en el tiempo, relaciones de confianza, talento gerencial, cultura organizacional). Difícil de imitar no significa que durará para siempre. Las razones por las que las capacidades son difíciles de imitar son:
 - Depende de condiciones históricas únicas. Las capacidades de una empresa hoy son el resultado de su historia.
 - La relación entre las capacidades, los recursos y la ventaja competitiva de la empresa es de causalidad indeterminada (que existe cuando la relación entre las capacidades, recursos y ventaja competitiva no se entiende o se entiende muy imperfectamente). En estas condiciones, un competidor no sabría qué imitar. El origen de esta ambigüedad se da por la complejidad de las capacidades (aunque no es el caso general) y siempre se debe buscar explicitarlo. La cultura organizacional y el papel de las gerencias puede originar a esta causalidad ambigua.
 - La capacidad es compleja de analizar y por lo tanto difícil de imitar, por ejemplo, el prestigio entre los clientes, la cultura organizacional y la reputación entre los stakeholders no es fácilmente imitable. La tecnología no es difícil de imitar, si se cuenta con los recursos económicos para adquirirla.
- Difícil de sustituir: si los recursos o capacidades reúnen estos tres primeros atributos, se incrementan las dificultades que pueda ser sustituida por otra capacidad o recurso diferente que posea uno o varios de sus competidores. Si la capacidad o recurso tiene un sustituto que está en manos de otras empresas, no generará ventaja competitiva sostenible.

De la teoría de la organización que se fundamenta la visión basada en recursos, derivan los conceptos de visión basada en el conocimiento, capacidad de absorción y capacidades dinámicas.

A modo de resumen, mostraremos en el siguiente cuadro comparativo algunos aspectos de comparación basado en investigaciones propias en empresas metalúrgicas y textiles:

| | Enfoque tradicional | Visión basada en recursos |
|-----------------------------------|---|--|
| Hacia el interior de las empresas | El valor de las empresas viene dado por sus activos físicos (instalaciones, maquinarias). | Los recursos intangibles relacionados con el conocimiento de procesos y productos son elementos diferenciales, que hacen al valor percibido. |
| Hacia el exterior de las empresas | La diferenciación por precio o por calidad son los elementos que permiten a las empresas su posicionamiento en el mercado en el cual compete. | No son los únicos factores de diferenciación el precio o la calidad, existen otros intangibles (marca, imagen, por ejemplo) que hacen al producto. |

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Los aspectos vinculados con las organizaciones (tales como: administración y gerencia estratégica, gestión de los recursos humanos, procesos tecnológicos y de innovación, mejora continua, aprendizaje organizacional y gestión del conocimiento, liderazgo, emprendedurismo y creación de empresas, competitividad y desempeño organizacional, marketing, redes de organizaciones y diseño organizativo) se desarrollan a partir de las capacidades cognitivas de quienes dirigen la organización, y es el factor determinante en el desarrollo de las ventajas competitivas sostenibles en el tiempo y en el logro de desempeños superiores.

Los autores que abordan cada uno de estos rumbos se aglutinan en escuelas de pensamiento estratégico diferentes: Mintzberg, Porter y otros en la escuela de posicionamiento (de donde proviene el enfoque de la ventaja competitiva) y Hamel, Prahalad, Grant y otros en la escuela de aprendizaje (que incluye la visión basada en recursos). Si bien parecen ópticas contrapuestas, (la primera de las escuelas enfatiza el resultado en favor de la adaptación de las organizaciones a las fuerzas del entorno, y la ventaja conseguida le permite al menos alcanzar la rentabilidad media del sector al lidiar con las fuerzas del mismo, mientras que la teoría de la visión basada en recursos prioriza las condiciones internas de la organización, en el proceso de dominio de competencias esenciales y de ir saltando las barreras del entorno hasta alcanzar una ventaja que le

permita lograr sus objetivos, aunque esto pueda ser alcanzado a más largo plazo), ambas convergen en el objetivo final: la creación de valor para la empresa.

Por tanto, una tiene una mirada desde "afuera de la organización hacia adentro" y la otra a la inversa y puede ser que el uso de la ventaja competitiva sea diferente, sin embargo, ella sigue siendo valor a crear para el cliente, por lo que en esencia son lo mismo y la función también. Los estudiosos de la teoría de la visión basada en recursos enfatizan en que las ventajas provienen de poseer recursos, habilidades o competencias únicas, pero no niegan el efecto de estos factores sobre los costos y la diferenciación, como tampoco aquellos que lo hacen en las ventajas competitivas (y se enfocan en las actividades de creación de valor) minimizan los efectos que los recursos aportan en este campo. En ambas orientaciones se encuentran presentes las necesidades explícitas e implícitas de los clientes, y las herramientas que la organización utilice para satisfacerlas (identificación de las debilidades y el desarrollo técnico de las herramientas para eliminarlas).

Finalmente, las ventajas competitivas no son permanentes en el tiempo (varían en función de los gustos y preferencias del cliente). La sostenibilidad de esta ventaja se basa en tratar de convertirla en un factor inimitable por la competencia. Si el origen de esta ventaja competitiva lo constituyen aspectos de la cultura de la empresa o rutinas organizacionales (normas, procedimientos, instrucciones de trabajo, apropiación de habilidades, etc.), serán de más difícil apropiación por sus competidores.

Bibliografía

- Amador de Avila, C. (2018). Opciones estratégicas a partir del análisis de recursos y capacidades: Una herramienta gerencial. *Biblioteca de la Universidad Tecnológica de Bolívar*.
- Bernal Payares. (2017). Evolución del proceso administrativo desde los orígenes de la revolución industrial y su fundamento como una función del administrador. *Enfoque disciplinario - Centro de Investigaciones y Capacitaciones Interdisciplinarias SAS (CICI)*, 1-14.
- Capa Benítez, L. B., Benítez Narváez, M., & Capa Benítez, X. (2018). El liderazgo como fuente de ventaja competitiva para las organizaciones. *Revista Universidad y Sociedad (Universidad de Cienfuegos)*.
- Díaz Fernández, I. (2009). Enfoque de Porter y de la teoría basada en los recursos en la identificación de la Ventaja Competitiva: ¿contraposición o conciliación? *Economía y desarrollo - Universidad de La Habana, Facultad de Economía*.
- Dueñas Galdos, J. (2017). Estudio del impacto de la planificación estratégica y del entorno empresarial mediante la utilización de las cinco fuerzas de Porter que moldean la estrategia como factores competitivos de las mypes. *Repositorio de Tesis - Pontificia Universidad Católica del Perú*.
- Grant, R. (2014). *Dirección Estratégica: conceptos, técnicas y aplicaciones*. España: Civitas.
- Guerrero Pavajeau, S. (2020). Liderazgo y gestión del cambio. *Repositorio Institucional Universidad Católica de Colombia*.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (2020). *Safari Strategy*. Londres: Prentice Hall.

- Nuñez, H. (2017). Análisis de los modelos de gestión en empresas recuperadas: Estudio de tres casos del área Metropolitana de Buenos Aires. *Repositorio Institucional Abierto - Universidad Tecnológica Nacional Regional Buenos Aires*.
- Palma, H., & Gaspar, H. (2011). La gestión empresarial, un enfoque del siglo XX, desde las teorías administrativas científica, funcional, burocrática y de relaciones humanas. *Revista Escenarios*, 127.
- Porter, M. (1987). *Ventaja Competitiva. Creación y sostenimiento de un desempeño superior*. Mexico: Diana.
- Romero, D., Sánchez, S., Rincón, Y., & Romero, M. (2020). Estrategia y ventaja competitiva. *Revista de ciencias sociales (Universidad del Zulia)*, 465-475.
- Zapata Rotundo, G. (2018). Capacidades dinámicas de la Organización: Revisión de la literatura y un Modelo Propuesto. *SciELO Analytics*.



2. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA URBANO-TERRITORIAL DE ENTRE RÍOS EN SU CONFIGURACIÓN ESPACIAL. LECTURAS DE LAS ÁREAS DE MAYOR DINAMISMO A PARTIR DE LA SÍNTESIS CARTOGRÁFICA

Evolution of the urban-territorial structure of Entre Ríos in its spatial configuration. Readings of the areas of greatest dynamism from the cartographic synthesis

Victoria Ivón García¹

Resumen

El abordaje de los procesos de estructuración, funcionamiento y transformación de los asentamientos urbanos entendidos en un contexto geográfico ampliado, viene realizándose desde distintas disciplinas a partir del concepto de *territorio*, lo que conlleva una multiplicidad de connotaciones, enfoques y alcances analíticos. Una triple aproximación al territorio -como *hecho físico*, como *proceso* y como *proyecto*- permite interpretar dichas transformaciones en el marco de aspectos contextuales relevantes, y una vía para operativizarlo se identifica en la lectura de las componentes espaciales de la estructura urbano-territorial -núcleos urbanos y elementos materiales de ligazón e intercambio- en clave evolutiva mediante la elaboración de cartografía de síntesis.

Entre Ríos constituye una provincia que reúne condiciones muy disímiles en su crecimiento y desarrollo por fragmentos. En ese sentido, si bien cuenta con una distribución "repartida" de núcleos urbanos de cierta jerarquía, pone de manifiesto significativos rasgos de desequilibrio intra-provincial que es preciso reconocer, a un nivel general, desde sus primeras ocupaciones a los tiempos recientes. Para ello se procede a componer e interpretar diversas capas de información en GIS. Se reconoce una lógica de acumulación material y

¹ Becaria CONICET, Instituto Sociedad y Economía, Facultad de Ciencias de la Gestión-UADER. E-mail: arq.victoriagarcia@gmail.com

simbólica en espacios identificables, que se mantienen y reproducen a lo largo de los períodos, implicando una postergación estructural de algunas áreas, principalmente norte y suroeste.

Palabras clave: estructura urbano-territorial; transformaciones territoriales; cartografía integrada

Abstract

The approach to the structuring and transformation of urban settlements in an extended geographic context, has been studied from different disciplines based on the concept of territory, which entails a multiplicity of connotations, approaches and analytical scope. A triple approach to the territory -as a physical fact, as a process and as a project- allows us to interpret these transformations within the framework of relevant contextual aspects, and a way to operationalize it is identified in the reading of the spatial components of the urban-territorial structure - human settlements and material elements of connection and exchange - in an evolutionary key through the elaboration of synthesis cartography.

Entre Ríos constitutes a province that meets very dissimilar conditions in its growth and development by fragments. Despite its "distributed" map of urban settlements of a certain hierarchy, it reveals significant features of intra-provincial imbalance that must be recognized, at a general level, from its first occupations to recent times. To do this, we proceed to compose, integrate and interpret various layers of information in GIS. A logic of material and symbolic accumulation is recognized in identifiable spaces, which are maintained and reproduced throughout the periods, implying a structural postponement of some areas, mainly north and southwest

Keyword: urban-territorial structure; territorial transformations; integrated cartography

Introducción

El abordaje de los procesos de estructuración, funcionamiento y transformación de los asentamientos urbanos entendidos en un contexto geográfico ampliado, en su inserción en dinámicas de escala aglomeración/metropoli/región/red transnacional, viene realizándose desde el concepto de *territorio*, el cual, desde hace décadas, ha desbordado los límites fronterizos del pensamiento geográfico, para adquirir cada vez más una mayor relevancia al interior de otras disciplinas de las ciencias sociales (Llanos-Hernández, 2010). A menudo se hace referencia a un *ascenso discursivo de la referencia territorio*, que cobra

fuerza en la década de los 80 del siglo pasado como alternativa al término *región* y noción más adecuada para referirse a las problemáticas de la dimensión urbano-regional (Gorenstein, 2015).

El significado del término ha ido cambiando hasta ser caracterizado en la actualidad como neutro y flexible (Capel, 2016) en una intención de dar cuenta de su carácter polisémico y de los múltiples enfoques, connotaciones y alcances analíticos (Benedetti, 2011) que encierra o atraviesa. Al margen del nutrido debate teórico-epistemológico en torno al término, el territorio entendido como "construcción social de base material que resulta de la interacción de factores biofísicos y humano-culturales" (Rodríguez Valbuena, 2011) se presenta como suficientemente amplio e integrador, así como susceptible de dialogar con otros enfoques, admitir hibridaciones y adjetivaciones. Al tomarse como forma de entender el espacio en el marco de una disciplina científica aplicada, emergen de dicha definición algunos aspectos centrales útiles en la aproximación a un área de estudio específica: *territorio como hecho físico*, anclaje material de lo acontecido en otras esferas, y por tanto, pasible de ser leído en esta dimensión como punto de partida; *territorio como proceso*, construcción dinámica a partir de fuerzas que despliegan los agentes territoriales públicos y privados con injerencia en los distintos períodos de desarrollo nacional y provincial; y *territorio como proyecto*, como objeto ya pensado y prefigurado en épocas pasadas, y por hacer y repensar desde las demandas históricas regionales, los procesos endógenos y las emergentes de las tensiones globales y globalizantes.

Es posible hablar de *transformaciones territoriales* sustanciales cuando un conjunto de sucesos en ordenes de diferente índole cristalizan en una situación que difiere sustancialmente, en términos cuali y cuantitativos, del orden territorial reconocido hasta ese momento, impactando en los ámbitos urbano y rural de manera espacialmente diferenciada.

En la complejidad del contexto contemporáneo, la reconcentración de las personas en el espacio, la densificación de espacios centrales, la expansión indefinida del fenómeno urbano, la dilución de los límites urbano-rurales, la industrialización del campo, el turismo como actividad transformadora de paisajes según imperativos globales (Schweitzer, 2022) suelen reconocerse como procesos generales dominantes que se presentan en nuestro país.

Entre Ríos constituye una provincia extensa que reúne condiciones muy disímiles dadas tanto por su estructura geomorfológica como por las dinámicas de crecimiento y desarrollo por fragmentos territoriales en función, esencialmente, de su mayor o menor integración en redes y procesos de escala nacional e internacional. Como se señala en el Diagnóstico Ambiental de la provincia de Entre Ríos (Badaracco, 2012), el agua y su riqueza natural asociada constituyen en la provincia un elemento estructurante en los sucesivos procesos de arraigamiento en los centros poblados -los mayores establecidos en cercanías de los dos grandes ríos, Paraná y Uruguay- y un patrón similar, subsidiaria y concomitantemente, han seguido las actividades productivas en su distribución espacial.

Como procesos generales, principalmente de la década del 90 a esta parte, es posible reconocer en la provincia algunos los rasgos mencionados, con diferentes manifestaciones territoriales, que podemos sintetizar en:

– *Extensificación e intensificación* agrícola y ganadera²

– *Concentración* de inversiones en las áreas centrales de la provincia a partir del desarrollo de la industria -incluido el turismo-, los servicios y el crecimiento urbano -difuso y polarizado-, manteniendo a grandes rasgos la dualidad histórica dinamismo-estancamiento.

– Cambios en las infraestructuras y las modalidades del transporte (otro elemento determinante de dinámicas de inclusión-exclusión), con la transición del FFCC (ferrocarril) a la movilidad por carretera con un creciente desarrollo de la red vial, así como importantes puntos de conexión fronterizos y de atravesamiento regional, pero con deudas aún pendientes en accesibilidad y conectividad interna.

Todo ello en un contexto de creciente desconexión campo-ciudad por la intensificación de las prácticas de agricultura y ganadería industrial y los propios cambios culturales que perfilan un habitante urbano más globalizado posibilitado esencialmente por las TICs; y aumento de la conflictividad ambiental por las grandes presiones de las actividades humanas de todo tipo y el desarrollo en proximidad de usos incompatibles.

Esto ha derivado en la configuración de un sistema urbano-territorial que evoluciona *a dos velocidades* según áreas que evidencian procesos de centro y otras de semiperiferia y periferia, estancadas o en franco declive³.

No obstante esta impronta de desequilibrio intra-provincial y sus reconocidas implicancias en materia de acceso diferencial a servicios, equipamientos e infraestructura, resultado de un proceso estructural bajo el cual la concentración económica y territorial tienden a reforzarse recíprocamente (Schweitzer, 2020), el caso entrerriano se diferencia de otras provincias pampeanas por al menos dos aspectos significativos: la menor primacía de la ciudad principal, capital de la provincia, y una distribución de alguna manera "repartida" de centros urbanos de jerarquía, que han evolucionado de manera más o menos pareja en sus

² Expansión hectáreas agrícolas, aumento de explotaciones a cargo de arrendatarios -empresas-, monocultivo asociado a la agricultura industrial -principalmente de soja- con la evolución de los paquetes biotecnológicos asociados, retracción de la ganadería pastoril y multiplicación de establecimientos de engorde intensivo -*feed lot*- de ganado bovino y aviar.

³ La expresión se toma de Erbiti (2007) en tanto se podría decir que la provincia replica -aunque de manera atenuada- las lógicas operantes en la configuración del sistema urbano argentino.

atributos de centralidad, llegando a posicionarse como nodos de intermediación⁴ efectivos o con condiciones para desempeñarse como tales en caso de mediar una activa política de desarrollo urbano con perspectiva territorial dirigida a estas áreas.

Retomando los comienzos de la exposición y dada la amplitud del planteo, una aproximación a las transformaciones territoriales puede realizarse a partir de la lectura de las manifestaciones físicas en clave evolutiva, con foco en la *estructura urbano-territorial* y su relación con procesos y acontecimientos que tienen lugar en otras esferas, principalmente política y económica. Esta aproximación al objeto de estudio desde la resultante espacial a los procesos contextuales se fundamenta esencialmente en que la forma manifiesta el cambio y ayuda a explicarlo, por lo que constituye una categoría central para el estudio de lo territorial, aunque insuficiente sino se profundiza en la interpretación de las fuerzas económicas y sociales que influyen en un territorio (Gudiño, 2005).

El abordaje retrospectivo -y cartográfico, como se explicará más adelante- permite construir un necesario *background* histórico para interpretar la situación actual a la luz de la "superposición" de hechos materializados en el marco de modelos de desarrollo y agendas anteriores, permitiendo identificar aspectos limitantes o potenciadores de núcleos o fragmentos territoriales.

En este sentido, el presente trabajo⁵ tiene por objeto reconocer y describir la estructura urbano-territorial de la provincia de Entre Ríos en su configuración física evolutiva, atendiendo a dos de los componentes antrópicos principales: los núcleos urbanos y sus elementos materiales de ligazón.

Aspectos metodológicos

Las tareas de lectura evolutiva y mapeo de las transformaciones espaciales en toda la provincia se realizaron a partir de la consulta y sistematización de fuentes secundarias de distinto tipo. Se procedió a:

- Componer en SIG (Sistema de Información Geográfica) una base geoespacial general a partir de coberturas de diferentes Infraestructuras de Datos Espaciales oficiales, principalmente IGN, INDEC, BAHRA, IDERA e IDEER.

⁴ Se opta por esta noción porque el término nodo conlleva la idea de red y de espacio de articulación, y porque no es posible encuadrar el conjunto de localidades estudiadas en la categoría de ciudades intermedias aceptada internacionalmente que, entre otros atributos, desempeñan funciones de intermediación más complejas, tienen una magnitud establecida y deben analizarse también en términos de gobernanza económica, social, cultural y ambiental (Llop *et al*, 2019), aspectos que no se abordan en este trabajo.

⁵ Que se inscribe en una investigación más amplia orientada a comprender las relaciones entre transformaciones territoriales, políticas de desarrollo territorial y calidad de vida en los últimos tres decenios.

- Integrar información contenida en: investigaciones y estudios generales del país o aspectos específicos de la provincia de Entre Ríos, cartografía histórica, informes de organismos oficiales y datos estadísticos, con dos salidas: síntesis escrita y archivos de datos alfanuméricos, por períodos históricos⁶.

- Elaborar cartografías integradas a partir de la vinculación de datos alfanuméricos con las bases geográficas, dando lugar a un nuevo nivel de información. Se toma como universo la base de puntos de localidades INDEC 2010 con el propósito de analizar "hacia atrás" lo acontecido con cada uno.

Por su parte, para la periodización se recurre al trabajo de Santiago *et al* (2005), que toma en consideración la situación de la provincia en el contexto nacional.

Cabe señalar que, por la escala abarcada y los objetivos mencionados, constituye una aproximación histórica selectiva centrada en los aspectos que tienen una significación en la estructuración del territorio en el marco de este trabajo y en la disponibilidad de información. Se optó por un criterio general de agregación de elementos por período (asentamientos poblacionales categorizados por principal hecho que propició su génesis, y elementos de conectividad/accesibilidad), omitiendo mostrar el cambio de condición urbana, jerarquía, formalización, rol, etc. de los núcleos urbanos del o los períodos anteriores. El tamaño de la simbología en los planos de las figuras 1 a 5 no representa jerarquía de asentamientos poblados. Para tener una idea de magnitud en el período más reciente, se puede observar la figura 6, que muestra únicamente talla poblacional y algunos trazos que destacan situaciones de interés.

Se utiliza la categoría fundación formal para los primeros enclaves del Virreinato y para todos los centros poblados que no surgen en torno a una preexistencia de tipo productiva (una explotación extractiva o establecimiento) o un centro dinámico desde el punto de vista comercial como los puertos, ni son colonias agrícolas que también conllevan un marco de formalidad institucional.

Explicitado el alcance y las limitaciones del trabajo, se procede a presentar las principales elaboraciones.

Lecturas de la cartografía

Período 1: fines siglo XVII - inicios siglo XIX

La provincia de Entre Ríos se puebla mediante tres corrientes: Sur, proveniente de Buenos Aires, en los actuales departamentos de Gualaguaychú, Uruguay, Gualeguay, Tala, Nogoyá, Victoria y Villaguay; Oeste

⁶ Es preciso aclarar que pueden existir imprecisiones geográficas derivadas esencialmente de la interpretación (propia) de cartografía histórica -confeccionada según distintas intencionalidades de acuerdo con el contexto- y de cuestiones de índole toponímica por las cuales una denominación histórica puede confundirse con la nomenclatura actual de una localidad.

desde Santa Fe, teniendo como primer núcleo de poblamiento la Bajada del Paraná, y Norte desde los pueblos de las misiones guaraníes, que ocuparon las zonas de Concordia y Federación (Borche y Frigo, 2019). Así, se localizan estancias, encomiendas, fortines, capellanías, que constituyen en muchos casos el primer elemento materializado en sitios donde luego se organizan asentamientos de población de manera espontánea o formalizada:

- Estancias ganaderas comunitarias Jesús de Yerúa (Estancia Grande) y Mandisoví (inmediaciones del primer asentamiento de Federación) en la Ruta del Salto⁷, en este momento integrada a las Misiones. Se completa con el asentamiento en puerto Ytú (Concordia) que registra intensos movimientos de tipo comercial y militar. En este período la actividad portuaria se traslada del actual Salto (ROU) a la margen occidental y se organiza allí un primer asentamiento de población.

- Fundación formal de las villas de Gualeguay, Gualeguaychú y Concepción del Uruguay⁸ (1783) por parte de Tomás de Rocamora. Instala instituciones, autoridades, y autoriza el faenamiento y exportación de cueros del ganado cimarrón, proponiendo la unificación de los partidos de Gualeguay, Gualeguaychú y Arroyo de la China, bajo un único comando (Garay, 2020).

- Asentamientos de otro origen, como Aldea Cabayú Cuatiá en zona de la actual La Paz, caserío motivado por las ventajas derivadas de la buena accesibilidad fluvial del sitio y las consecuentes oportunidades comerciales, y Victoria, poblado en torno a capilla donde tenía lugar la explotación de piedra caliza. Otras explotaciones de este tipo se encuentran en Colón, La Paz, Hernandarias y Paraná. Constituyen complejos productivos *pre-expansión agrícola* que se desarrollan sobre las márgenes de los ríos principales y se consolidan en el período siguiente.

⁷ La dinámica de la circulación de embarcaciones durante el periodo virreinal tuvo como epicentro esta ruta, por donde se realizaba el tráfico de yerba mate y tabaco proveniente de Paraguay (que en muchos de los casos se concentraba en Corrientes y Santa Fe para luego partir hacia Buenos Aires) y productos pecuarios del resto de territorios hacia el sur (Camarda y Mateo, 2020).

⁸ En Concepción del Uruguay y Gualeguaychú, familias instaladas de manera preexistente.

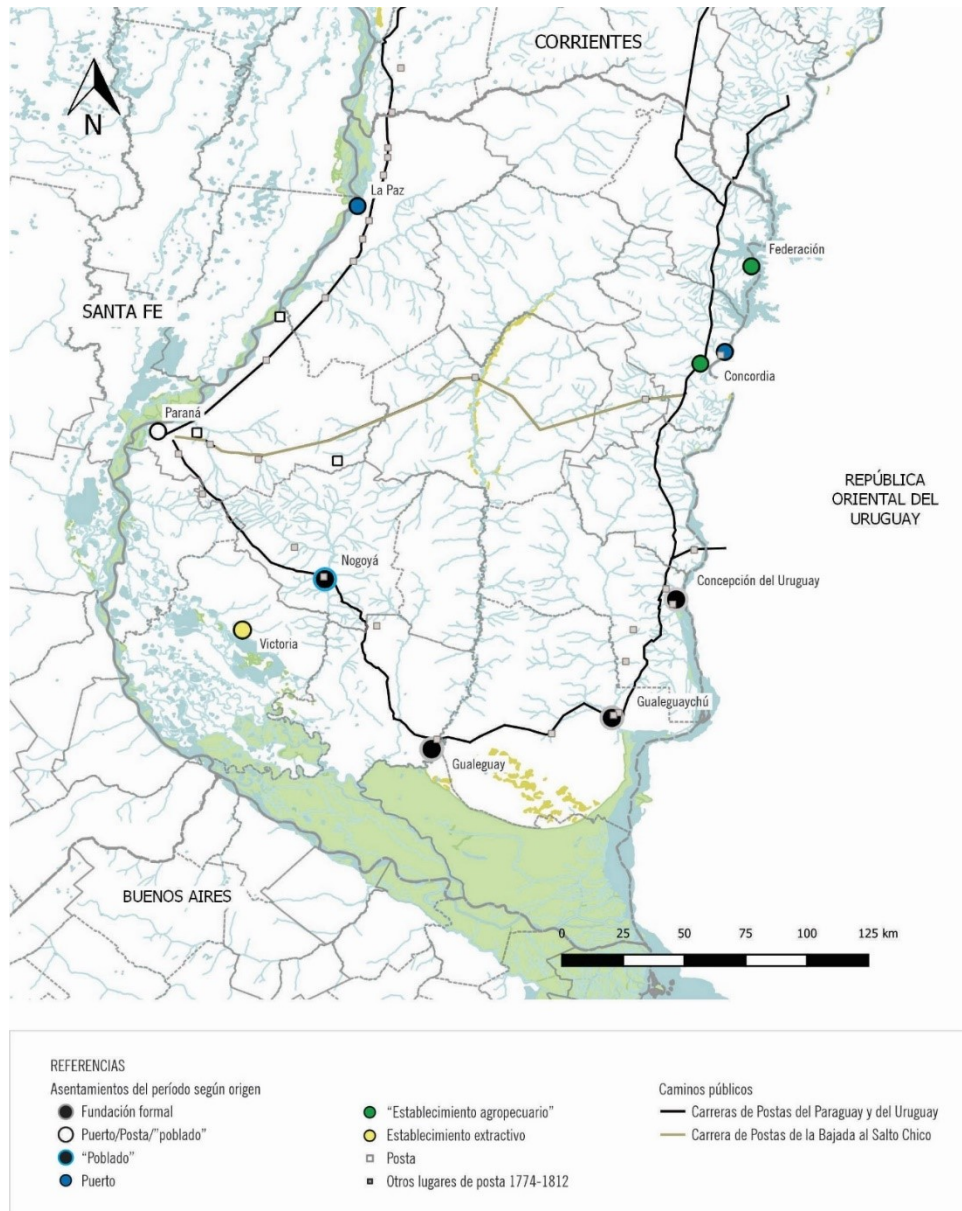


Figura 1. Ejes de ocupación y desplazamiento período 1 (fines siglo XVII - inicios siglo XIX) Fuente: elaboración propia sobre base IGN/IDEER a partir de bibliografía y cartografía citada. Nota: localización no exhaustiva y aproximada de "otros lugares de Posta", sitios que no evolucionaron en asentamientos.

Tal como puede observarse en la Figura 1, las vías fluviales estructuran también los ejes de la movilidad terrestre, que se realiza por los caminos reales -con sus lugares de Posta- con severas limitaciones por las condiciones geográficas y el escaso desarrollo infraestructural. Los servicios de correspondencia constituyen los primeros servicios públicos fijos entre el Río de la Plata, Perú y Chile y en muchas de esas rutas luego se

habilita el transporte de personas. Habiendo realizado las tres fundaciones virreinales, se establecen caminos entre éstas y con la Bajada y Nogoyá. En este período se reconocen tres recorridos⁹:

- Carrera de Postas entre Santa Fe y Corrientes (ruta al Paraguay), establecido entre 1774 y 1789. En figura 1: recorrido sur-norte sobre la margen del Paraná, desde la Bajada hasta el cruce del río Guayquiraró.
- Carrera de postas del río Uruguay (de Colonia a Concepción del Uruguay, Yeruá, Salto y Yapeyú, así como a la Bajada del Paraná, por Guleaguay): en 1801 Colonia-Guleaguay que, atravesando el Real paso del río Uruguay en Paysandú, recorre Concepción del Uruguay-Guleaguaychú-Guleaguay. El servicio luego se extiende desde Concepción hasta Salto Chico (altura Concordia) y de allí hasta Yapeyú adquiriendo su configuración definitiva hacia 1804. Entre Guleaguay y la Bajada, la ruta comienza a gestionarse en 1795, pero su aprobación se produce en 1810 luego de que los vecinos de la Villa de Nogoyá elevaran nuevamente el pedido.
- Carrera de postas de la Bajada (Paraná) al Salto Chico (río Uruguay): prohibida la correspondencia pública con Montevideo por parte del Gobierno de Buenos Aires, se presenta la necesidad de "establecer un Correo Semanal al Ejército" mediante una carrera al Salto Chico "donde se halla acampado el Ejército del Norte, al mando del coronel Don José de Artigas". Se establece en 1812 (Bosé, 1970, las comillas son del autor).

Período 2: primera década del Siglo XIX - 1862

En este momento, las poblaciones más antiguas se consolidan y, a partir de establecimiento de un hinterland administrativo y productivo, surgen nuevas comunidades (Santiago et al, 2005) en inmediaciones de Paraná y zona de Concordia-Federación. Como rasgo saliente aparece la ocupación interior a la vera río Guleaguay, y la presencia de Ibicuy en el extremo sur, que a fines del período se cartografía como "pueblo secundario". De este modo queda delineada a grandes rasgos la estructura de núcleos que evolucionarán incrementando sus atributos de centralidad en el mapa provincial hasta el presente. A mediados de siglo se establecen las dos primeras colonias (Villa Urquiza "Las Conchas" y San José) como puntapié de proceso de colonización fomentado por Urquiza, que tendrá significativo impacto en el período siguiente con la afluencia de inmigrantes, en su mayoría europeos.

En términos de peso demográfico, se encuentran en primer lugar los departamentos Guleaguay y Victoria, seguidos por Paraná, Concordia y Guleaguaychú. Con menor concentración aparece Concepción del

⁹ Información en su mayoría proveniente de Bosé (1970) y Castro Esteves (1938).

Uruguay, Capital de la Provincia de Entre Ríos desde 1814 que, reúne más del 90% de la población departamental.

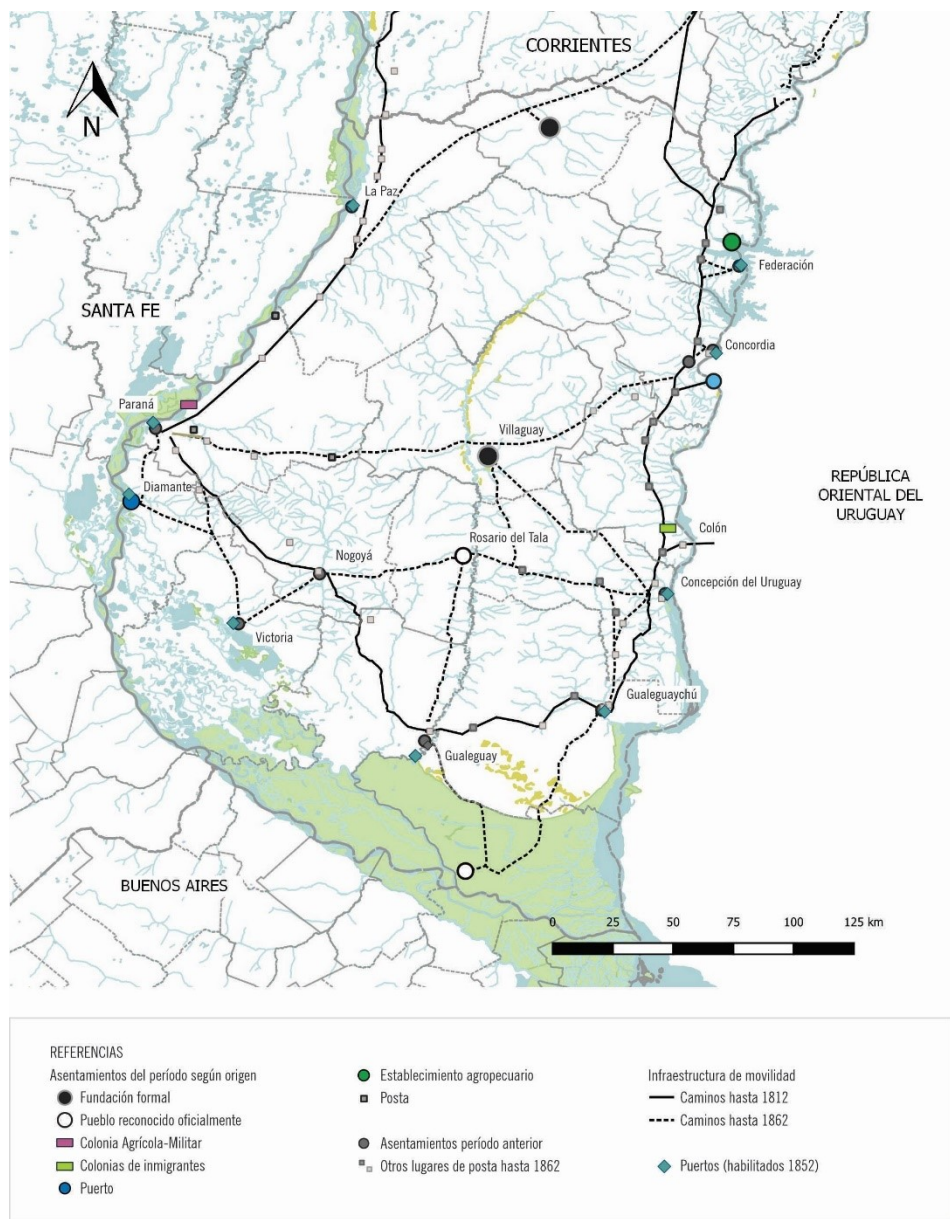


Figura 2. Ejes de ocupación y desplazamiento Período 2 (primera década del Siglo XIX - 1862) Fuente: elaboración propia sobre base IGN/IDEER a partir de bibliografía y cartografía citada

La estructura de caminos recupera los trazados preexistentes, algunos interrumpidos durante el período revolucionario, y suma nuevos recorridos que atienden esencialmente al criterio de convergencia en los principales centros poblados, tramos donde se mantienen los lugares de Posta sirviendo a los desplazamientos postales y de pasajeros.

En materia de navegación fluvial, a partir de 1810 se producen algunos cambios cuyos efectos se verán a mitad de siglo en la relevancia que adquieren los puertos del Uruguay. Estos cambios tienen que ver con un aumento de las capacidades de transporte dada por embarcaciones de mayor porte, que empiezan a participar en el cabotaje y permiten la llegada de mercancías que anteriormente eran muy costosas (Camarda y Mateo, 2020), así como el ingreso de barcos a vapor y las nuevas condiciones de libre navegación por los ríos Paraná y Uruguay a partir de 1852. Para este momento, las instalaciones son primitivos embarcaderos en sitios de puertos naturales, que luego se transformarán o trasladarán en función de las crecientes necesidades de calado, las rutas más económicas de las mercancías y la propia dinámica de las actividades productivas, entre las que predomina la producción ganadera y extractiva (cal, yeso).

Período 3: 1862 – 1880

En el contexto de *expansión económica* a partir de una modernización de la estructura productiva que trajo a escena nuevos bienes como los cereales, las oleaginosas y las carnes frigoríficas (Gerchunoff y Llach 2011, citado por Rayes, 2014), las huellas de la colonización, los trazados ferroviarios, la instalación de los primeros establecimientos industriales (frigoríficos) y la dinámica portuaria son los elementos que destacan y empiezan a estructurar un nuevo orden territorial.

El poblamiento a partir de la inmigración se concentra en el eje Paraná-Diamante y algunas pocas del lado oriental.

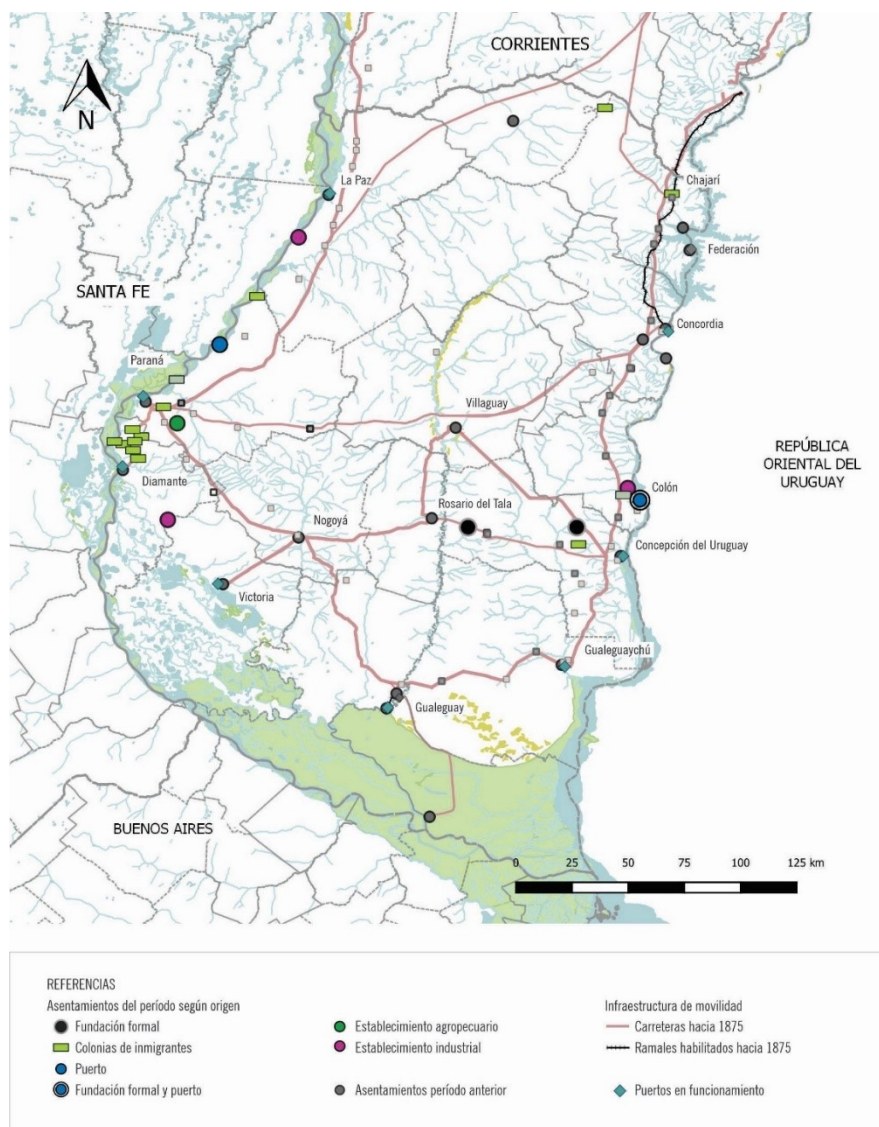


Figura 3. Áreas de ocupación y ejes desplazamiento Período 3 (1862-1880) Fuente: elaboración propia sobre base IGN/IDEER a partir de bibliografía y cartografía citada

Tal como se mencionó, la actividad portuaria -y, por ende, el núcleo económico más dinámico- se halla en este período en los puertos del río Uruguay, que realizaban embarques directos al exterior y constituían, también, una zona de tránsito de gran variedad de productos regionales del Paraguay y el Brasil, con destino a una gran cantidad de mercados del territorio rioplatense (Borche y Frigo, 2019). Se trata de los puertos de Gualaguaychú, Concordia y Concepción del Uruguay, al que se suma Colón en el período siguiente con un nuevo muelle habilitado a principios de siglo.

Los ramales ferroviarios empiezan a trazarse en el sur con el Ferrocarril Primer Entrerriano, habilitado en 1866, que une Gualaguay con Puerto Ruiz, y desde el noroeste con el Ferrocarril Argentino del Este (FCAE) que se habilita en 1874-1875 y llega hasta Concordia desde el norte mesopotámico. De este modo, se instalan

los dos extremos del eje ferroviario hacia buenos aires que será uno de los más persistentes hasta su desactivación definitiva a comienzos del siglo XXI.

En materia de telecomunicaciones, hacia mediados del período, Paraná ya se encuentra conectada con Rosario y Buenos Aires por líneas telegráficas. La red nacional conecta Paraná-Diamante-Victoria.Gualeguay-Gualeguaychú-Concepción-Villaguay-Tala-Nogoyá-Diamante, y hacia el norte, Paraná-La Paz. A ésta se suma posteriormente la red provincial, la segunda implementada en el país después de Buenos Aires.

Período 4: 1880 – 1916

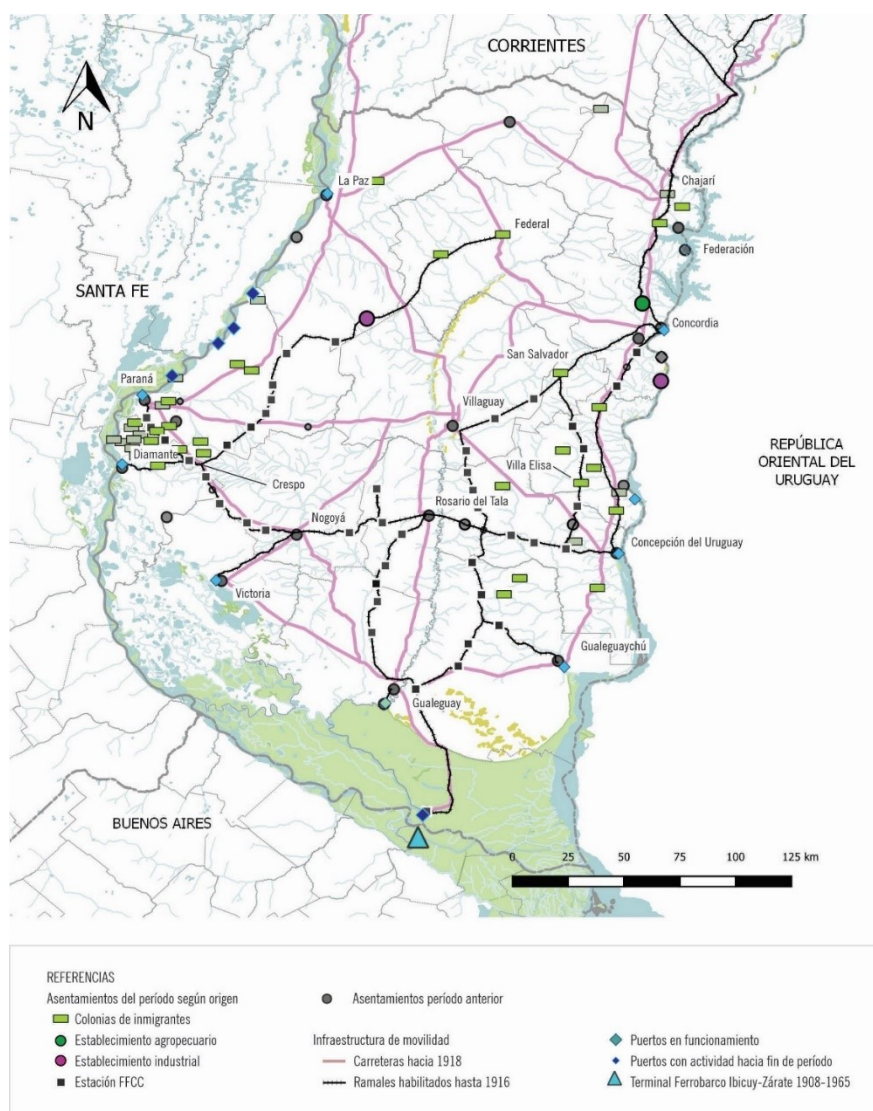


Figura 4. Componentes estructuradores del período 4 (1880-1916): Puerto-Ferrocarril, Colonias agrícolas y establecimientos productivos. Fuente: elaboración propia sobre base IGN/IDEER a partir de bibliografía y cartografía citada

Definido el perfil agropecuario y agroexportador de la provincia, el territorio continúa poblándose principalmente por la multiplicación de colonias agrícolas en la zona Paraná-Diamante y en la franja oriental desde Chajarí a Gualeguay en un polígono cuyos nodos se reconocen en Concordia, Villaguay, Gualeguaychú y Concepción del Uruguay.

El ferrocarril surca buena parte del territorio reforzando los ejes de desplazamiento preexistentes entre los principales centros urbanos -con sus respectivos puertos- y articulando las colonias, los principales establecimientos productivos y las nuevas estaciones que dan origen a asentamientos de población (o bien, se proponen pueblos y villas en los sitios donde se prefigura o se espera la accesibilidad mediante el nuevo medio en auge). El conjunto de ciudades del eje río Uruguay queda plenamente integrado internamente y a los flujos desde el norte a la ciudad de Buenos Aires. El área oeste de Paraná con las colonias alemanas, el Puerto de Diamante, Victoria y Nogoyá se incorporan a la red con el tendido del Ferrocarril Central de Entre Ríos (FCCE) hasta Rosario del Tala y, desde allí, continúa hasta Concepción del Uruguay o sigue hacia Gualeguay. Como traza sin preexistencias aparece el ramal Diamante-Curuzú Cuatiá que llega hasta Federal. El FFCC funciona asimismo como elemento de extensión de la red telegráfica y la creación de nuevas estafetas de Correo.

Se observa que las áreas oeste, sur y sureste quedan integradas, mientras la ribera del Paraná arriba y casi todo el norte no participan de la nueva red, puesto que la configuración de este esquema está plenamente orientada a la exportación. Como gran avance, suma mediados de la década de 1910 los *ferry boats* para el cruce del Paraná entre Ibicuy y Zárate, vinculando la Mesopotamia con la Capital. Con ello los puertos del sur en este momento pierden relevancia.

En este marco es que se consolida el sistema de ciudades y se acondicionan para albergar las funciones administrativo-institucionales, comerciales y civiles modernas, principalmente los centros portuarios pujantes que vean posibilidades para emprender negocios más ambiciosos.

Período 5: 1916 - fines década 1950

Si bien se puede considerar aún al período 1914-47 como una etapa de expansión poblacional que se manifiesta en un incremento de la población homogénea en la mayor parte del territorio provincial (Peretti y Varisco, 2015), sobre el fin de este período se ralentiza el crecimiento demográfico. Por su parte, el ritmo de la urbanización se intensifica a nivel nacional y se inicia un proceso por el cual es mayor la tasa de crecimiento urbano que la de la de población total en todos los períodos de 1914 a 1991, constituyendo un proceso de concentración urbana que se verá más adelante (Sassone, 1998).

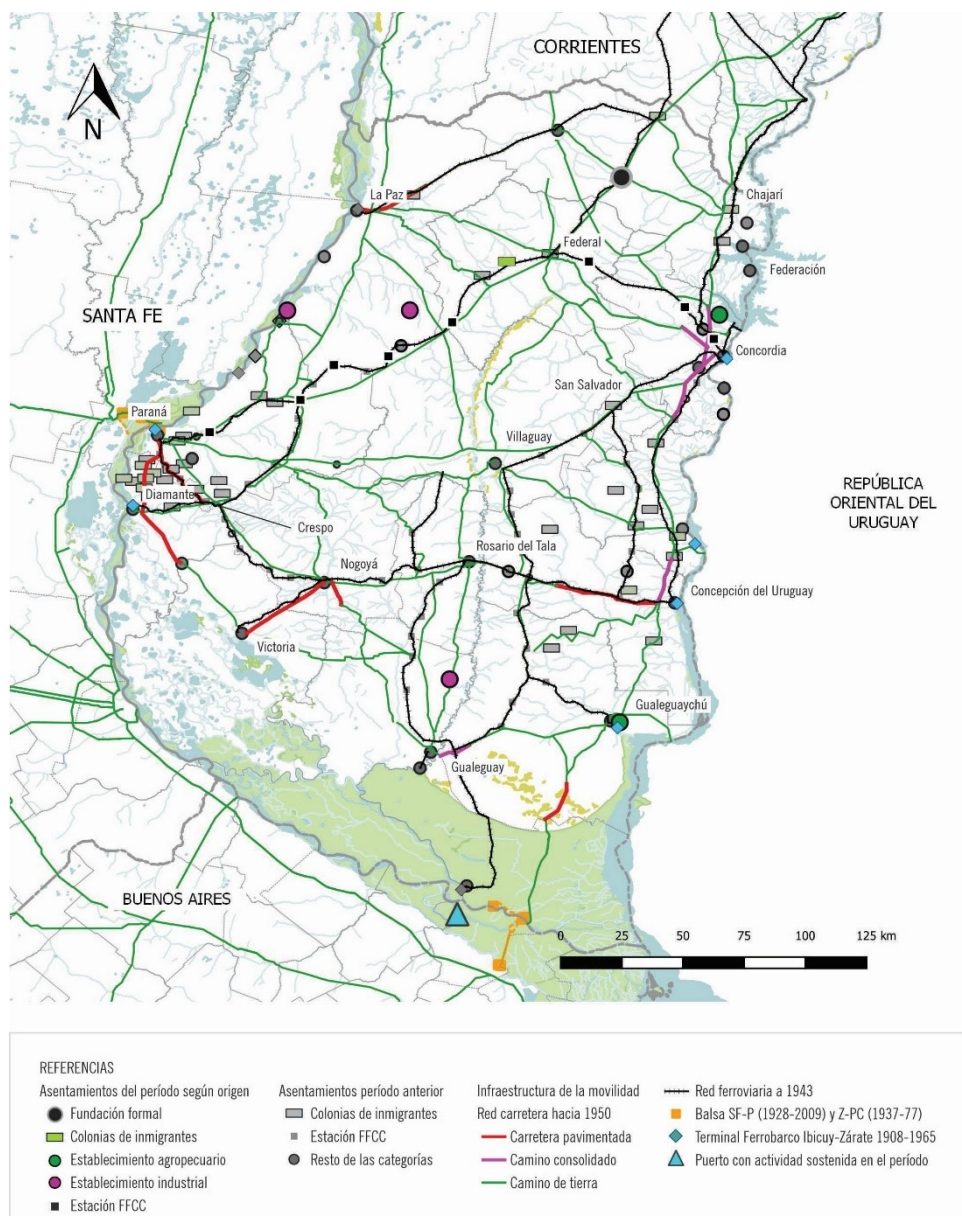


Figura 5. La complejización de la estructura urbano-territorial en el Período 5 (1916 - fines década 1950) Fuente: elaboración propia sobre base IGN/IDEER a partir de bibliografía y cartografía citada

Hasta 1930 tienen lugar las inversiones en materia ferroviaria, con predominante intervención estatal, quedando habilitada la red completa de Entre Ríos en 1943. Esto coincide con los últimos desarrollos portuarios: la construcción de los puertos de cabotaje y la terminación de los de ultramar. Las décadas siguientes reflejan los cambios en la economía del país a consecuencia de la crisis, marco en el cual no se requiere la realización de nuevos trabajos de la magnitud vista, aunque sí se introducen mejoras técnicas y operativas (García, D., 1978).

En adelante, los cambios en el territorio tendrán que ver con el proceso de industrialización sustitutiva - que favorecerá la migración campo-ciudad- y la concurrencia del medio de transporte automotor, que se sistematiza y es objeto de inversión pública desde la década del 30.

Esto se observa con claridad en la Provincia. Los ejes vertebradores de la urbanización y del desarrollo socio-económico quedan establecidos, sumando algunos pueblos con origen en establecimientos productivos. En la macroforma de los trazados viales se aprecia la huella tanto de las preexistencias ochocentistas (si bien no corresponde a las localizaciones exactas, puesto que el objetivo es mostrar qué conectan y por dónde pasan de manera aproximada) como de las propias trazas ferroviarias, convergiendo radioconcéntricamente en la capital provincial y en el resto de las ciudades ribereñas de importancia.

Las pavimentaciones y mejorados de la red vial se ejecutan en los puntos nodales principales del sistema urbano: Paraná-Diamante (ahora conectados con Santa Fe por el servicio de Balsas), Victoria-Nogoyá, Gualeguay, Gualeguaychú, Concepción del Uruguay, Concordia, y la conexión con la Capital también por Balsa entre Zárate y Puerto Constanza.

Período 6: Fines década 1950 - década 1970

El aspecto más significativo de este período es la materialización de la conexión Santa Fe-Paraná mediante el Túnel Subfluvial (1969) siguiéndole, en el espacio de casi tres lustros, la construcción de los puentes hacia Zárate y la República Oriental del Uruguay. Esto dinamiza las ciudades donde se emplazan y da cuenta de la preeminencia de la red vial, que se densifica y alcanza gran desarrollo hacia fines de los 70¹⁰. Los ramales ferroviarios comienzan a desactivarse a partir de 1969 y se pasa paulatinamente al transporte por camión. En los esquemas laterales de la figura 6 puede observarse en trazo amarillo los ramales que se van desactivando en la década de 70 y del 70 al 90. Se refuerza de este modo un fenómeno usual en nuestras ciudades: la superposición de la red urbana en función del ferrocarril, sobre la red urbana en función del camino (Sassone, 1998).

El sistema portuario también es objeto de intervención como consecuencia del proceso industrializador, realizando obras especializadas capaces de responder al tamaño de las embarcaciones y las demandas de los avances tecnológicos en la materia.

Seis de los trece puertos tienen una actividad constante durante el período: Colón, Gualeguaychú, Concepción del Uruguay, Concordia, Paraná, y Diamante, resultando este último el puerto hegemónico, hecho que se vio reforzado por la ejecución del Túnel (Mateo *et al* 2020).

¹⁰ No se dispone de material desagregado para cartografiar las existencias en este período, por lo que se omite su representación.

Otra infraestructura clave es la construcción de la represa Salto Grande (1976) en los saltos del río Uruguay, cuyo coronamiento contiene un tercer acceso carretero y un primero ferroviario entre Concordia (Entre Ríos) y Salto (ROU). Se inaugura en 1982.

En cuanto a dinámica demográfica, la provincia evidencia un estancamiento, denotando saldos migratorios negativos muy notorios, disminución de la población rural y cifras negativas incluso en ciudades medianas como Gualaguay, Villaguay y Victoria (Peretti y Varisco, 2015).

De fines de los 70 al presente

El período 1970-1991, a nivel nacional, es entendido por Sassone (1998) como una etapa que evidencia los primeros efectos de la descentralización y la desconcentración, y, como parte de ello, la emergencia de las ciudades intermedias en calidad de centros de atracción de población y de la inversión privada.

Como producto del cambio de modelo económico impulsado por la dictadura de 1976 y la menor atracción de población por parte de los centros urbanos de carácter predominantemente industrial, el ritmo de urbanización comienza a mermar, así como también la primacía urbana de Buenos Aires. La contracara de esta dinámica, resulta en el mencionado aumento de la participación relativa de la población residente en las ciudades intermedias y un creciente de despoblamiento de las zonas rurales, que decrece en el país desde el año 1947 (Manzano y Velázquez, 2015).

En Entre Ríos, esta situación es menos marcada y, si bien participa de los movimientos migratorios hacia los principales centros metropolitanos, evidencia en 1970 una recuperación del ritmo de crecimiento y muestra en todos los períodos una estructura bastante equilibrada de centros urbanos de rango medio, aunque no homogénea en funciones ni en capacidades de intermediar en la escala intra-provincial, lo que queda principalmente vinculado a las particularidades locacionales de estos centros, que "retienen" población o la atraen a su ejido o a asentamientos menores de su entorno. En efecto y tal como se viene exponiendo, los Departamentos que experimentan un crecimiento positivo y que se diferencian del resto, se ubican sobre la ribera del río Paraná (departamento homónimo) o del río Uruguay (departamentos Colón y Concordia). En los departamentos de Tala y de Feliciano, no solo se produce el menor ritmo de crecimiento, sino que se manifiesta una pérdida de habitantes en valores absolutos (Peretti y Varisco, 2015).

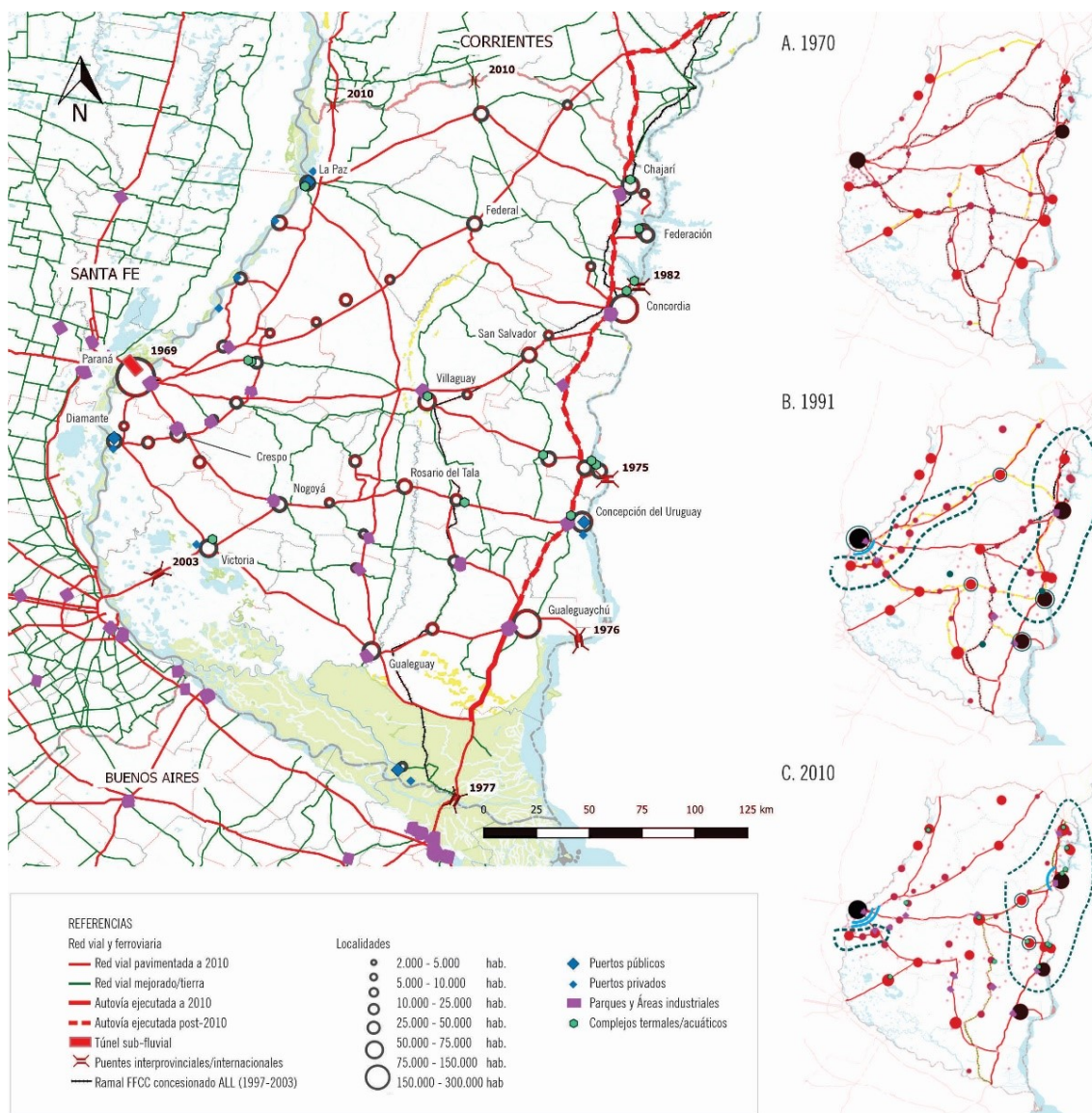


Figura 6: Algunos rasgos de la configuración reciente (2010). Fuente: elaboración propia sobre base IGN/IDEER a partir de bibliografía y cartografía citada

Para aproximarnos a algunos aspectos vinculados con las disparidades interdepartamentales en los tiempos recientes hasta 2010, además de la talla demográfica y las variaciones entre períodos, tomaremos dos elementos muy extendidos en el territorio con miras a analizar su relación con situaciones de mayor o menor dinamismo en el mapa provincial¹¹: los parques y áreas industriales, que desde fines de los 70 empiezan a crearse o gestionarse en diferentes localizaciones de la provincia hasta alcanzar una cobertura

¹¹ Si bien resulta innegable que, en el contexto contemporáneo el avance exponencial de la tecnología aplicada a todos los ámbitos de la vida y la producción, demanda abordajes que contemplen las redes y las relaciones inmateriales como parte de algunas dinámicas de reestructuración urbana y territorial que tienen que ver con los flujos de capitales e información, en el marco de este trabajo resulta relevante y consistente continuar centrando la atención en elementos espacialmente situados.

y distribución significativas; y la construcción de complejos termales-parques acuáticos, que constituyen un equipamiento ya característico e identitario de Entre Ríos aunque su multiplicación es relativamente reciente, de 1995 al presente.

En los elementos que se vienen estudiando, se reconoce ya un armazón estable en términos de funcionamiento: la dinámica portuaria de las instalaciones públicas y privadas, y la mejora sustancial y progresiva de la red vial con obras de reconversión en Autovía (RN14), repavimentaciones y ensanches, con un único hito de gran impacto y significación post-2000 que es el Puente Rosario-Victoria.

En la figura 6 es posible observar que en 1991 queda establecido el esquema de jerarquías hasta el presente: la ciudad de Paraná con su aglomerado y los tres núcleos principales en el lado oriental, con mayor peso de Concordia, que empieza a evidenciar incipientes procesos de aglomeración. En el período 1970-1991 los mayores crecimientos relativos se producen en el eje RN14 desde Concepción del Uruguay hasta el límite con Corrientes y en las ciudades terminales del Área Metropolitana Santa Fe-Paraná -muchos de los cuales funcionan como verdaderos sub-centros de importancia para el acceso a algunos servicios especializados por parte de las localidades menores cercanas- (Sojjet et al, 2017) con un "estiramiento" por la RN127 hasta Bovril. La dinámica se replica en 1991-2010, de manera considerablemente atenuada, pudiendo observar el dinamismo que la actividad turística basada en termas (además de balnearios, actividades náuticas, naturaleza) ha aportado a este fragmento. No ocurre lo mismo con la generación de espacios de concentración industrial, que no parecen traccionar el crecimiento en sus localidades de emplazamiento ni en entornos próximos (como se observa en la parte sur). La otra área identificada en la Figura 6 (esquema C) como dinámica es el sub-arco Diamante-Crespo, tres localidades ya estacadas que representan un eje de desarrollo diferencial en su área metropolitana de inserción.

Esta evidente lógica de acumulación material y simbólica en espacios identificables que se mantienen en términos generales a lo largo de los períodos, implica una postergación estructural de las áreas del norte y suroeste en lo relativo a accesibilidad y conectividad, cercanía a servicios y dotaciones básicas, condiciones esenciales para la reproducción social y el desempeño de las actividades productivas, que termina favoreciendo la migración interna y, eventualmente, la profundización de los patrones de segregación socio-espacial que se observan de manera exacerbada incluso en ciudades de rango medio como consecuencia de un mercado de suelo intrínsecamente excluyente.

Apuntes de cierre

Los procesos observados refuerzan las disparidades preexistentes: este y oeste urbanos, estructurados, conectados y dinámicos; norte y suroeste desarticulados, sin crecimiento salvo casos puntuales, despoblados

y presumiblemente des-urbanizados en los sitios donde otrora funcionaron ramales y establecimientos productivos prósperos.

Más que notas conclusivas acerca del desarrollo hasta aquí expuesto -que recorre los aspectos y algunas circunstancias que fueron, con matices, reforzando la centralidad de los núcleos que configuraron, desde los primeros períodos, áreas y corredores en evolución y progresiva complejización y calificación- cabe dejar esbozadas unas líneas que plantean posibles indagaciones, tanto en los fragmentos con procesos de "centro" como con procesos de "periferia", que son en última instancia los que quedan invisibilizados en las cartografías elaboradas porque en esos sitios no se evidencian modificaciones significativas en lo relativo a urbanización. Entre los primeros se puede mencionar la revitalización de sub-sistemas urbanos por la actividad turística y aspectos concomitantes, efectos reconocibles y generalizables de grandes infraestructuras como los enlaces físicos de envergadura, procesos de expansión/aglomeración/periurbanización, abordaje particularizado de los nodos de intermediación en las características de sus áreas de influencia, relaciones interurbanas y condiciones intraurbanas. Para los fragmentos menos dinámicos y con impronta rural dominante interesa esencialmente abordar los procesos de desurbanización y la construcción de las categorías analíticas pertinentes y apropiadas para su comprensión.

Bibliografía citada y Fuentes

- Badaracco, V., 2012. *Diagnóstico ambiental de la provincia de Entre Ríos*, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 102 pp.
- Benedetti, A., 2011. Territorio: concepto integrador de la geografía contemporánea, pp. 11-82. En: P. Souto (coord..) *Territorio, Lugar, Paisaje. Prácticas y conceptos básicos en geografía*, Facultad de Filosofía y Letras-UBA, Buenos Aires.
- Bosé, W. 1970. "Las Postas en la Provincia de Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes y Misiones (1772-1820)", Trabajos y comunicaciones Memoria Académica, FaHCE, UNLP.
- Borche, J. y Frigo, F., 2019. "El puerto de Concordia (1905-1910), una mirada desde la prensa escrita". *Épocas. Revista de Historia* 19, USAL, Buenos Aires, pp 119-138.
- Camarda, M. y Mateo, J., 2020. "El impacto de la transición de la navegación a vela a vapor en el litoral argentino a fines del siglo XIX", *Revista Escuela de Historia* N° 19 V 1.
- Capel, H., 2016. "Las ciencias sociales y el estudio del territorio", *Biblio3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* 21, U. d. Barcelona, Ed, pp 1-38.
- Castro Esteves, R., 1938. *Historia de Corros y Telégrafos de la República Argentina*, Talleres Gráficos de Correos y Telégrafos, Buenos Aires.
- Erbiti, C., (2007). "Transformaciones del sistema urbano argentino a fines del Siglo XX: desafíos para la gestión del territorio", presentado en IV Seminario de Ordenamiento Territorial: Ordenamiento Territorial y Problemáticas Urbanas, UNCuyo, Mendoza.
- Garay, D., 2020. "Gualeguay, la conformación de su paisaje", *Revista Estudios del Hábitat*, vol. 18, núm. 2, Argentina, Universidad Nacional de La Plata.

- Garcia, D., 1976. *El desarrollo portuario argentino*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Gorenstein, S., 2015. "Transformaciones territoriales contemporáneas. Desafíos del pensamiento latinoamericano", *EURE Revista latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 41, EURE, Ed., pp 5-26.
- Gudiño, M. E., 2005. "Transformaciones territoriales asociadas a la globalización. Una reflexión teórica-metodológica", *Tiempo y Espacio* 15, U. d.-B. Departamento de Ciencias Sociales, Ed., pp 1-22.
- Llanos-Hernández, L., 2010. "El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales", *Agricultura, sociedad y desarrollo* 7 (3), C. d. México, Ed., pp. 207-220.
- Llop, J. M., Iglesias, B., Vargas, R., Blanc, F., 2019. "Las ciudades intermedias: concepto y dimensiones", *Revista Ciudades* 22, Ediciones Universidad de Valladolid, pp 23-43.
- Manzano, F. y Velázquez, G., 2015. "La evolución de las ciudades intermedias en la Argentina", *Geo UERJ* n. 27, Rio de Janeiro, pp 258-282.
- Mateo, J. y Camarda, Ma., 2020. *Un abordaje al transporte vial en Entre Ríos en las últimas décadas*, Informe CIEFCE N° 35: transporte, UNER.
- Mateo, J., y Camarda, M., 2018, "Las políticas públicas, el túnel y la conexión de la Megapotamia". *Transporte y territorio* 18, Universidad de Buenos Aires, pp 222-245.
- Moura, R., 2014. "Transformaciones territoriales y en la red de ciudades. Prioridades en materia de investigación urbano-regional para América Latina", *Revista de ciencias sociales*, U. N. Quilmes, Ed, pp 69-94.
- Obregón, R.L., 2017. Configuración de la infraestructura portuaria del Delta Medio del Río Paraná: Proyectos de los puertos de ultramar y cabotaje (1880-1930) Presentado en: XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Mateo, J., Camarda, M. y Ranieri, G., 2020. Los puertos, las exportaciones y las conexiones materiales de entre ríos (1958-1983) *Folia histórica del Nordeste*, N°30 PP 139-156. Universidad Nacional del Nordeste.
- Peretti, G. y Varisco, M., 2015. "Dinámica del sistema urbano en la Provincia de Entre Ríos entre 1947 y 2010", *Boletim de Geografia*, v. 33, n. 2, *Universidade Estadual de Maringá*, pp 34 – 46.
- Rayes, A., 2014. "Sobreviviendo en el cambio: las exportaciones argentinas de lanas y cueros en tiempos de cereales y frigoríficos, 1890-1913", *Quinto Sol*, Vol. 18, N° 1, Universidad Nacional de La Pampa. Facultad de Ciencias Humanas. Instituto de Estudios Socio-Históricos, pp 1-22.
- Rodríguez Valbuena, D., 2011. "Territorio y territorialidad. Nueva categoría de análisis y desarrollo didáctico de la Geografía", *Unipluriversidad* 10 (3), F. d.-U. Antioquia, Ed, pp 90-100.
- Russo, C., 1998. La Argentina de los 90: Transformación macroeconómica y el proceso de reestructuración productiva y territorial. En: H. Nochteff, *La Economía argentina a fin de siglo: Fragmentación presente y desarrollo ausente*, FLACSO-Eudeba, Buenos Aires, pp 203-235.
- Sassone, S. 1998. "Reestructuración territorial y ciudades intermedias en la Argentina", *Signos Universitarios: Revista de la Universidad del Salvador*, Año 18, N°. 34, pp 15-70.
- Santiago, L. Soijet, M., Melhem, M., Musich, W., 2005. Patrimonio Arquitectónico de Entre Ríos. Fascículos publicados por diarios de Entre Ríos por convenio entre el Colegio de Arquitectos de la Provincia de Entre Ríos y el Gobierno de la Provincia de Entre Ríos.
- Schweitzer, M. (dir.), 2022. *El sistema regional de asentamientos en la Argentina del siglo XXI: lineamientos estratégicos para promover el desarrollo del territorio*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Café de las ciudades.
- Soijet, M., (2012. *Agenda Metropolitana Santa Fe-Paraná*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- Ulrich, S., (2012). "Los itinerarios del tren. Guía interactiva de los pueblos involucrados en la recuperación de los ferrocarriles de Entre Ríos". Informe final, Consejo Federal de Inversiones.

- Soijet, M., Gramaglia, V., Garcia, V., Santiago, J., Poeta, P. Y Aranovich, E. (2017). La complementariedad de procesos opuestos. Santa Fe-Paraná en el inicio de la consolidación metropolitana. Revista Pampa 15, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, pp 83-106.

Cartografía

- Carta de Entre Ríos. Año 1862. Ingeniero Nicolás Grondona. Archivo General de la Nación, colección Mapoteca.
- Mapa de la República Argentina y estados adyacentes, Chile, Paraguay y Uruguay, compilado por A. Peterman, 1875.
- Mapa de líneas telegráficas de la República Argentina, confeccionado por D. Pedro López, 1896.
- Mapa de la República Argentina y sus países limítrofes, Chile, Uruguay y Paraguay, elaborado por la oficina cartográfica de Pablo Ludwig (Buenos Aires), 1918.
- Red caminera principal, Automóvil Club Argentino, 1950.



3.

EL ABOGADO DEL NIÑO: EN LA LEGISLACIÓN CIVIL ARGENTINA.

The child's lawyer: in Argentine civil law

Cristian Raúl Zitelli¹

Resumen

El artículo versa sobre la temática incorporada en el derecho local argentino del "Abogado del niño" con motivo de la sanción del Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación. Se introduce el tema con una descripción legislativa de la misma previa a la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación, desarrollando sobre la normativa internacional y constitucional aplicable al caso y los antecedentes existentes en las reglas nacionales argentinas.

Se analizan casos jurisprudenciales, que sirvieron de antecedentes al tema, y algunos que se encuentran pendientes de resolución sobre el abogado del niño con la nueva regulación del Código Civil y Comercial de la Nación. Culminando con un estudio del Derecho comparado sobre el tema y una conclusión sobre su futura implementación.

Palabras clave: Niño; Abogado; Interés Superior.

Abstract

The article deals with the theme incorporated in the local Argentine law of the "Child's Lawyer" due to the sanction of the New Civil and Commercial Code of the Nation. The subject is introduced with a legislative

¹ Abogado; Notario; Especialista en Derecho de Familia y Menores (UNL); Especialista en Derecho Administrativo (UNL), Diplomado en Contrataciones Públicas (Universidad de La Coruña), Prof. en Universidad Autónoma de Entre Ríos (FCG); se desempeña como Secretario Legal del Instituto Portuario Provincial de Entre Ríos (IPPER), cristianzitelli@hotmail.com

description of the same prior to the reform of the Civil and Commercial Code of the Nation, developing on the international and constitutional regulations applicable to the case and the existing antecedents in the Argentine national regulations.

Jurisprudential cases are analyzed, which served as background to the subject, and some that are pending resolution on the child's lawyer with the new regulation of the Civil and Commercial Code of the Nation. Culminating with a study of comparative law on the subject and a conclusion about its future implementation.

Keywords: *Child; Lawyer; Higher Interes.*

Introducción.

Con el afán de aportar algo más al tema de la representación y/ asistencia de los menores en procesos judiciales y/o administrativos, hemos optado por el presente aporte sobre la actuación del abogado como patrocinante y/o asistiendo a menores de edad desde la perspectiva de la profesión liberal, es decir, de la nueva perspectiva con que nos encontramos los operadores del derecho en el ámbito de familia, en el cual debemos incorporar estos nuevos conceptos y paradigmas.

Ahora bien, anclándonos en determinada normativa, podemos reconocer que en nuestro medio ha tenido gran desarrollo o impulso en los últimos 10 años -y hoy podemos decir que se encuentra debidamente cubierta la posibilidad legal- la "obligación legal" de que tanto niños, niñas y/o adolescentes, deberían ver efectivizados los derechos que les confieren la propia Constitución Nacional, los Tratados Internacionales con tal carácter, como también toda aquella normativa interna que se basa en éstos preceptos.

Nos es dable reconocer que el cambio de paradigma en los menores de edad, y su reconocimiento normativo como "sujetos de derecho" más que como "objetos de protección", ha desencadenado toda una corriente doctrinaria y jurisprudencial con el apoyo normativo para acceder a éste tipo de defensas que actúan como verdaderas garantías constitucionales sobre la materia.

El objetivo del trabajo, es lograr que el lector comience a interiorizarse en el tema, encontrando una recopilación de las principales voces autorizadas sobre la materia, y de ésta manera, darle al abogado litigante una nueva perspectiva de actuación, a la que para hacer frente deberá también tener en cuenta el tratamiento "interdisciplinario" de la cuestión, ya que el "cliente" con el que tratará es un Niño, Niña y/o Adolescente (según la nueva legislación), un/a sujeto de Derecho que por su situación -y que según su capacidad progresiva- requerirá especiales cuidados en el tratamiento del ejercicio profesional. La metodología utilizada es el análisis cualitativo de la jurisprudencia local y comparada previa a la sanción de

la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación, y sus alcances con la nueva legislación. A través de la analogía lógica respecto de otros ordenamientos que prevén hace tiempo el instituto del abogado del niño, se pretende aplicar el método deductivo, y así, desarrollar conclusiones de los resultados que la inserción de esta herramienta tendrá en nuestro derecho. También, se recurre meridianamente al método empírico de la observación de las distintas medidas que los actores del derecho han tomado en nuestro medio para la implementación de la analizada institución jurídica de defensa de los menores (el abogado del niño).

Sin pretender agotar un tema que recién se encuentra en sus primeras etapas, este trabajo se encamina a posicionarnos normativa y jurisprudencialmente en el tema, e ir reflexionando sobre la experiencia concreta que la aplicación de la ley en éste sentido ha dado como resultados.

Nociones y fundamentos.

En primer lugar, debemos definir nuestro centro de estudio. En éste caso estamos hablando de Niños, Niñas y/o Adolescentes, según la nueva legislación, y que, sin seguir exegéticamente la misma semántica, respeta la idea central de la Convención Internacional de los Derechos del Niño(CIDN)².

En nuestro derecho si bien existían normas que mencionaban la participación de los menores en los procesos administrativos y/o judiciales, antes de la CIDN nos referían a una representación de los menores en juicio o su participación, pero siempre a través de sus representantes legales, y/o en su caso con un representante ad litem para el caso más complejo y de intereses contrapuestos con los propios de la representación legal.

Como lo expresa Jauregui respecto de éste conjunto de normas y principios del viejo C.C. (Código Civil):

“Es antiguo y corresponde a otra época evolutiva de la ciencia. Por obsoleto brinda respuestas genéricas, vetustas. Vaciadas de criterios elásticos y equitativos. Sus conclusiones duras son por definición tan rígidas como estáticas y terminantes. En su favor se alegan razones de seguridad jurídica, como quedó expresado. Es una doctrina la que intenta el ensamble que trasluce rémoras del patronato.” (Jauregui, 2016: 11)

La actuación de los Defensores de Menores (parte del Ministerio Público) según la estructura interna de cada jurisdicción, fue dando cuenta que los menores tenían -además de derechos cuya defensa era muy difícil ser llevada adelante por sus representantes- **intereses propios** en procura de su Interés Superior

² Ley N° 23.849 sancionada 27/09/1990, aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño y promulgada de hecho el 16/10/1990. Incorporada en la Reforma Constitucional de 1994, art. 75 inc. 22 C.N.

que muchas veces no era alcanzado, sino que, planteando una postura particular "desde" el menor, por la contraposición con respecto a los derechos de sus progenitores en muchos casos.

Haciendo un poco de historia respecto de la actuación de menores en procesos judiciales y/o administrativos en nuestro medio, podemos resaltar que hasta fines de los años 90´ resultó muy difícil que los juzgados y estamentos administrativos (por lo menos en nuestro medio), incorporaran per se a menores al proceso. En innumerables ocasiones donde se solicitaba algún tipo de prueba respecto de los menores, los jueces y/o funcionarios administrativos eran reacios a proveerla entendiendo que la protección del menor estaba dada por dejarlo al margen de las cuestiones propias del proceso, y que, el ámbito del juzgado y/o estamento administrativo no resultaba propicio para los menores de edad. Así también pasaba ante la requisitoria de parte de que el menor sea escuchado por S.S.

En más de una oportunidad hemos presenciado cómo se ponían limitantes al derecho a ser oído de los menores en el proceso, dejando fuera de las audiencias a los propios letrados de parte, y solo tomándola el Juez, Secretario y Defensor de Menores.

Poco a poco se fueron incorporando criterios de mayor apertura a los nuevos supuestos, donde el menor no solamente debía ser oído, sino que, por su edad y evolución madurativa, estaba en condiciones de hacer solicitudes, las que muchas veces se incorporaban como solicitud en la propia audiencia, pero por parte del Defensor de Menores como que el menor no podría siquiera mencionarlo.

Creemos que esto se superó rápidamente, por la capacitación y el corte transversal que les dieron a nuestros juzgados la incorporación de *equipos técnicos interdisciplinarios*, que tuvieron la tarea de hacer llegar al juzgador los verdaderos intereses expresados por los menores en sus entrevistas, y muchas veces, a través de sus informes expresar las conclusiones sobre los resultados objetivos de tomar determinadas decisiones sobre menores. Ejemplos de lo mencionado podría ser la evolución escolar, la integración social, etc., que tenían los menores ante una decisión tomada sin su consenso y consulta.

Debemos resaltar, también, que sin dudas hoy ya nos encontramos con otro panorama tanto judicial como administrativo de los procesos con menores, sin dejar de reconocer los innumerables inconvenientes actuales, pero sin dudas se ha logrado incorporar al menor a estos procedimientos donde se ventilan sus propias vidas y muchas veces sus futuros próximos.

Este fue el planteo que se daba antes de la aplicación de la CIDN y sus principios de interpretación en el derecho interno a través de distintos fallos de la CSJN (Corte Suprema de Justicia de la Nación). Luego de la incorporación de los parámetros internacionales sobre el tema, se fijó el *cambio de paradigma* (Campos García, 2006: 354) que resultó aplicable a los (hasta entonces) "menores" desde el ámbito internacional a nivel americano.

El cambio de paradigma estaba dado en que los menores pasaron de ser objetos de tutela legal y judicial a ser sujetos titulares de derechos, cuyo reconocimiento resultó imprescindible, y que para hacerlos efectivos debió dotárseles de las garantías necesarias para su defensa. Es decir, todos los principios y fundamentos sobre los derechos de los menores de edad, forman parte de los Derechos Humanos ya expresados en la Convención Americana que fueron in extenso desdoblados en la Convención Internacional de Derechos del Niño.

En conclusión, la Dra. Galli Fiant nos dice -y que compartimos-:

"El cambio paradigmático del que tanto se ha hablado y escrito, el paso del "niño objeto de tutela" al "niño sujeto de derechos", implica necesariamente que pueda posicionarse frente a la autoridad administrativa y judicial que dispone sobre su vida. Su condición de niño o adolescente aconseja la asistencia letrada especializada (art. 27 inc. c Ley N° 26.061) como medida de compensación de la situación de desigualdad real en la que se encuentra a la hora de defender sus derechos. Propiciamos en consecuencia la intervención del Abogado del Niño, como figura apropiada para encausar la participación del mismo en el ámbito administrativo y judicial, y para exigir el respeto de su derecho a ser informado y a expresar sus deseos y opiniones cuando las difíciles circunstancias de su vida han aconsejado que sea separado de su grupo familiar." (Galli Fiant, 2011: 62)

Estos principios que hoy se extraen de la CIDN, ya encontraban su origen en la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) en su art. 19 que les reconocía derechos y medidas de protección a favor de los menores, por parte de la Sociedad, la Familia y del Estado.³

Además de los documentos internacionales cuyo reconocimiento a estos principios es expreso, existen objetivos últimos que persigue este reconocimiento legal y que tienen que ver con el desarrollo de la persona humana desde temprana edad.

La problemática de la minoridad en los procesos tiene, o debería tener, un contenido muy importante que es la interdisciplina en su tratamiento, es decir, que cuando hablamos de *desarrollo integral de la personalidad* no podemos comprender este concepto solo desde el punto de vista jurídico y del reconocimiento de derechos; sino que resultará fundamental el indagar el desarrollo específico en cada menor, para que el ejercicio de los derechos reconocidos legalmente, sea un hecho concreto.

Aquí es donde el tema del "Abogado del niño" va a ir encontrando su importancia y razón de ser.

Al decir de la autora costarricense Shirley Campos García:

³ Convención Americana de Derechos Humanos, Sancionada en 1969, **Art. 19º**: "Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado."

"La protección de los niños y adolescentes en los instrumentos internacionales tiene como objetivo último el desarrollo armonioso de su personalidad y el disfrute de los derechos que les han sido reconocidos." (Campos García, 2006:352)

Quisiéramos terminar esta parte introductoria al tema, con un comentario sobre la forma que debe ser ejercido ese particular trabajo de ser "Abogado del niño". Como reconocen casi la mayoría de los autores es un mandato especial para ser ejercido atento la característica del cliente, y su situación especial de vulnerabilidad y capacidad progresiva; en el cual el abogado del niño debe tener una doble función: respecto al niño decodificar al nivel que la madurez y el discernimiento desarrollado del niño requiera, de manera tal que alcance a comprender la importancia y consecuencias del acto que está por decidir; y respecto de la autoridad administrativa y/o judicial, encausar los deseos, sentimientos o simples pedidos del niño de manera tal que la autoridad pueda encaminar procesal y normativamente lo que el niño expresa. En uno u otro sentido, el abogado del niño tiene un desdoblamiento de su labor que va más allá del simple transmisor de conocimientos y comunicador de decisiones.

"La tarea del abogado del niño tiene su propio espacio específico, donde el factor ético y la independencia de todo aquello ajeno a la protección del menor nos lleva a proponer la conveniencia que el ejercicio de esta especialización se desarrolló en ámbitos como los colegios de abogados y organismos afines, donde pueda existir además un control de los servicios que se presten." (Cagliero Yamila Soledad, 2012:123)

La situación previa y posterior a la sanción del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación.

Podemos identificar dos grandes etapas en la actuación de los menores, hoy NN y A (Niños, Niñas y Adolescentes) en los procesos judiciales y/o administrativos: 1) Antes de la sanción del Nuevo Código Civil y Comercial y 2) Con posterioridad a la entrada en vigencia de dicho Código.

1. Antes de la sanción del Código Civil y Comercial (C.C y C.), también podemos distinguir dos sub-etapas no muy marcadas: antes de la incorporación de los criterios de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, y con posterioridad a dicha Convención Internacional. No muy marcada esta división, pues la incorporación no hizo eco automáticamente en el uso judicial, y se dio una etapa de transición donde la participación de los niños, niñas y adolescentes fue de diversa índole, desde ser oído en audiencias, en cámaras gesel, hasta la representación por medio de representantes ad litem.

Pues bien en ésta etapa, se debió compatibilizar las normas a las que se refería Jauregui⁴ del viejo Código Civil (C.C.) con parámetros etarios rígidos sobre la participación de los menores en juicio, con la aplicación de los principios y preceptos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

⁴ Jauregui Rodolfo, ob. Cit.

Como llamativo traemos a colación el fallo Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, sala I ~ 2013-10-15 ~ B. L. A. E. c. G., Y. A. S/ régimen de visitas; comentado por el Dr. Jauregui en el artículo citado.⁵

En este fallo que data de antes del comienzo de vigencia del C. C. y C. de la Nación, la CSJN, entendió que no procedía la incorporación de una menor a un proceso donde se ventilaba el régimen de visitas que se le aplicaría, por resultar un menor impúber. De ésta manera se trató de compatibilizar los Arts. 54 inc. 2, art. 921, 99, y 1041 y cctes. del C.C. con las disposiciones de la Convención Internacional de Los Derechos del Niño.

La principal causa para la crítica de éste fallo, es que no se atiende a la progresiva madurez que pueda tener un NN y A, habiéndose apegado el fallo al parámetro etario de los 14 años. Limitar ésta participación directa del menor con un abogado que lo patrocine contradice directamente las pautas de la CIDN, lo que implicaría además un conflicto con las normas internas antes analizadas, con normas de nivel superior constitucionalmente reconocidas (art. 75 inc. 22).

Ahora bien, este criterio jurisprudencial dado en el fallo citado⁶, también se replica en otros de similar importancia como el de la Corte de la Provincia de Mendoza.⁷

En ésta etapa, previa a la vigencia del Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, -pero posterior a la incorporación de la CIDN-, hubo fallos que han interpretado correctamente (al decir de Jáuregui cuya postura se comparte) la prevalencia de los derechos reconocidos por la CDIN y como la participación de los menores en procesos judiciales con patrocinio de un "abogado especializado en derecho de NN y A", por sobre las normas del viejo Código Civil de Vélez. Causas de la propia CSJN proveniente de la Corte de la Provincia de Santiago del Estero en autos: *Corte Sup., "G., M. S. c/ J. V., L.", 26/10/2010, Fallos 333:2017, cita online: AR/JUR/64441/2010; La Ley del 19/11/2010, pág. 7*. En este caso se trataba de dos menores de edad que contaban con 7 y 10 años de edad, y que se había interrumpido en la primera instancia el régimen de visitas que tenía. La Cámara había reanudado dicho régimen y, el Superior Tribunal Provincial de Santiago del Estero, dispuso el régimen de visitas bajo supervisión. Llegado a la CSJN, se dispuso el cese de las visitas, con respecto a las garantías mínimas del proceso reconoció la figura del abogado del niño y no distinguió por la edad de las niñas disponiendo que fueran ambas con asistencia letrada.⁸

⁵ Jauregui Rodolfo, ob. Cit.

⁶ Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, sala I ~ 2013-10-15 ~ B. L. A. E. c. G., Y. A. S/ régimen de visitas, compulsado en el artículo de Jauregui Rodolfo, ob cit.

⁷ "M., G. c/ P., C. A. s/ recurso de hecho deducido por la defensora oficial de M. S. M.", del 26/6/2012 (publicado en La Ley del 24/7/2012, pág. 7; La Ley del 8/8/2012, pág. 5, con nota de Osvaldo Alfredo GOZAÍNI; LL 2012-D-601 con nota de Osvaldo Alfredo GOZAÍNI; ED del 23/8/2012, pág. 11.-

⁸ *Corte Sup., "G., M. S. c/ J. V., L.", 26/10/2010, Fallos 333:2017, cita online: AR/JUR/64441/2010; La Ley del 19/11/2010, pág. 7*, compulsado en http://aulavirtual.unl.edu.ar/moodle/mod/resource/view.php?id=105855&subdir=/Bibliografia_obligatoria

Esto nos llevó a concluir que, previo a la entrada en vigencia del Código Civil y Comercial de la Nación, las decisiones no fueron homogéneas, inclinándose la tendencia al reconocimiento de los principios de la CIDN más contemporáneamente.

Ahora bien, el cambio normativo en la materia de familia y menores que se da con la sanción y puesta en vigencia del Nuevo Código Civil y Comercial, vino a fundamentar exegéticamente la tendencia que marcaba la CIDN. Como cuestiones medulares sobre el tema que venimos tratando podemos resaltar que:

1. Se reconoce en los menores de edad la Capacidad progresiva basada en el reconocimiento de la madurez del menor.
2. Se dejan sin efecto normativo, las incapacidades basadas en la edad y, con ello, se sorteaba el impedimento que la CSJN traía a colación en los fallos comentados.
3. Se incorpora el sistema del "diálogo de las fuentes" como método de interpretación jurídica, donde se deja en claro que amén del funcionamiento como leyes marco que tienen las normas del Nuevo Código Civil y Comercial, coexisten diferentes regímenes independientes, específicos por temas y que, de la composición que haga el operador jurídico de las normas de todo orden inclusive del orden internacional, saldrá el derecho aplicable al caso concreto.
4. El Nuevo Código C. y C. se presenta como un Código de casos, donde debe analizarse puntualmente la situación fáctica de cada situación para encontrar la normativa aplicable. Entre otras puntuales cuestiones a resaltar.

Esta etapa está signada justamente por la aplicación a nivel interno del consenso internacional sobre la protección integral del menor, que exige una serie de acompañamientos para que los niños, niñas y adolescentes puedan evolucionar y decidir comprensivamente sobre el ejercicio de sus derechos. Sobre éste tema es muy claro un artículo publicado por la Dra. Laura Rodríguez en la Revista "Derecho de Familia y de las Personas" que edita La Ley, en comentario de fallo judicial cuando dice:

"El consenso internacional ha virado cualitativamente desde el paradigma tutelar clásico, para adherir a la doctrina de la protección integral, donde el principio de legalidad es un elemento primario y la autodeterminación, un valor a fomentar." (Rodríguez, 2012:115)

Entonces, como prelude a desarrollar la situación normativa actual y su repercusión jurisprudencial, podemos afirmar, que luego de la entrada en vigencia del Código Civil y Comercial de la Nación, se fue marcando el plexo normativo aplicable para el juzgador que le permite al menor de edad la posibilidad que con la madurez suficiente pueda nombrar a su letrado patrocinante, en defensa de sus intereses.

Normas internacionales y de nivel constitucional.

Fundamento normativo para la actuación del menor de edad con asistencia letrada en los procesos judiciales y/o administrativos, encontramos desde la Constitución Nacional (CN) en normas generales como por ejemplo Art. 16 CN donde se asegura la igualdad ante la ley, o el Art. 18 donde se habla que la defensa en juicio de la persona y los derechos son inviolables, por ejemplo, también en la mención propia del Preámbulo cuando fija como objetivo el "afianzar la justicia" (Chaves Luna, 2014:33). Estas cuestiones y principios que parecieran un poco básicas para fundamentar la actuación de un menor en forma autónoma y con patrocinio letrado, deberán en última instancia servir como principios de interpretación en los casos donde existen normas contrapuestas sobre el tema.

Pero como seguramente sabrá el lector, las normas internacionales de mayor relevancia las encontramos en la CIDN a nivel constitucional, replicadas en la incorporación que hace el Art. 75 inc. 22 y también 23 de los diversos tratados de Derechos Humanos, y regionales sobre cuestiones entre las que se mencionan ésta a la que nos estamos refiriendo.

En la CIDN se aplicarían al tema los siguientes artículos: Art. 3º cuando define el Interés Superior del Niño que es lo que en realidad se busca resguardar al permitir participar con patrocinio letrado en procesos, el Art. 4º cuando habla del Principio de efectividad en las medidas a tomar para asegurar los derechos con las correspondientes garantías a los menores de edad; el Art. 9º en el caso de los niños separados de su entorno familiar allí expresamente se asegura a "todas" las partes la posibilidad de participar en el proceso y dar a conocer sus opiniones (consideramos que éstos casos junto a los casos de los menores en conflicto con la ley penal, son en los que más necesario se muestra la necesidad de contar con una asistencia técnica letrada para el menor); el Art. 12 cuando se refiere al Derecho a ser escuchado, a formar juicio propio y a expresarse; el Art. 19 en lo que respecta a la protección contra el perjuicio o abuso físico o mental, maltrato y abuso sexual donde, sin dudas, además de la asistencia interdisciplinaria el menor deberá contar con un asistente técnico letrado que pueda darle las opciones y hacer formar un juicio propio ante la situación.

Pero no solamente la CIDN como texto internacional aplicable nos trae normas que directamente o por medio de la interpretación sustentan la actuación del abogado asistiendo a un menor de edad en el proceso. Podemos mencionar por ejemplo la Declaración Americana de Derechos del Hombre, que en su Art. XVII al referirse a los Derechos Civiles, asegura que: "Toda persona tiene derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones y a gozar de los derechos civiles fundamentales."⁹

También el Art. XXIV de la misma Declaración resultaría aplicable al decir de la Dra. Chaves Luna (Chaves Luna, 2014:36/37) cuando asegura la posibilidad a cualquier persona de presentar respetuosamente

⁹ Declaración Americana de Derechos del Hombre, Art. XVII, en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp> compulsado el 05/04/2016.

peticiones ante la autoridad competente. Es decir que no distingue entre personas de una u otra edad, lo que resultaría de interpretación que los menores también tienen ese derecho.

A su vez, en la Convención Americana de Derechos Humanos,¹⁰ en su Art. 8º cuando habla de las garantías judiciales, también menciona el derecho a ser oída que tiene toda persona, con las debidas garantías. (Chaves Luna, 2014:36)

Por último en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹¹ en su Art. 24 habla de medidas de protección y en el inc. 1 de dicho artículo dice:

*"Artículo 24. 1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado."*¹²

Como una pauta importante de interpretación a nivel internacional, podemos traer a colación Opinión Consultiva N° 17/02 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sobre la condición jurídica y derechos humanos del Niño, de fecha 28/08/2002, donde en sus fragmentos más relevantes dice expresamente:

"96. Es evidente que las condiciones en las que participa un niño en un proceso no son las mismas en que lo hace un adulto. Si se sostuviera otra cosa se desconocería la realidad y se omitiría la adopción de medidas especiales para la protección de los niños, con grave perjuicio para estos mismos. Por lo tanto, es indispensable reconocer y respetar las diferencias de trato que corresponden a diferencias de situación, entre quienes participan en un procedimiento. ... 98. En definitiva, si bien los derechos procesales y sus correlativas garantías son aplicables a todas las personas, en el caso de los niños el ejercicio de aquéllos supone, por las condiciones especiales en las que se encuentran los menores, la adopción de ciertas medidas específicas con el propósito de que gocen efectivamente de dichos derechos y garantías." (Opinión Consultiva CIDH N° 17/02: 73)

Aquí reconociendo la diferencia y el porqué de la protección especial del NN y A, en interpretación del Art. 12 de la CDN, pero por sobre todas las cosas lo que se debe utilizar en interpretación a favor de la participación del NN y A en los procesos administrativos y/o judiciales en forma autónoma y con asistencia técnica letrada, es por las conclusiones a las que se llegó en dicha opinión consultiva en el punto 102, a saber:

¹⁰ Convención Americana de Derechos Humanos, compulsado el 05/04/2016 en <http://www.bcnbib.gob.ar/old/tratados/3convencionamericana sobrederechoshumanos.pdf>

¹¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, compulsado en <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1966-PactoDerechosCivilesyPoliticost.htm?gclid=CNSbx9bR-MsCFQckhgodm9sK9Q> el 05/04/2016

¹² Art. 24º inc. 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

"102. En definitiva, el aplicador del derecho, sea en el ámbito administrativo, sea en el judicial, deberá tomar en consideración las condiciones específicas del menor y su interés superior para acordar la participación de éste, según corresponda, en la determinación de sus derechos. En esta ponderación se procurará el mayor acceso del menor, en la medida de lo posible, al examen de su propio caso." (Opinión Consultiva CIDH N° 17/02: 75/76).

Normas de nivel infraconstitucional.

A nivel nacional encontramos la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de NN y A. En su Art. N 27 nos menciona las garantías mínimas de procedimientos judiciales y/o administrativos. Vale la pena citarlo porque es una norma que reglamentada a través del Dc. Nacional N° 415/06 PEN, por el cual se invita a las Provincias y a la CABA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires), a adoptar medidas para llevar adelante el cumplimiento de la Ley Nacional, vemos que sería de cumplimiento y exigencia a la autoridad local la realización de los derechos que asegura.

Así el Art. 27 de la 26.061 textualmente dice:

"ARTICULO 27. - GARANTIAS MINIMAS DE PROCEDIMIENTO. GARANTIAS EN LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES O ADMINISTRATIVOS. Los Organismos del Estado deberán garantizar a las niñas, niños y adolescentes en cualquier procedimiento judicial o administrativo que los afecte, además de todos aquellos derechos contemplados en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, en los tratados internacionales ratificados por la Nación Argentina y en las leyes que en su consecuencia se dicten, los siguientes derechos y garantías: a) A ser oído ante la autoridad competente cada vez que así lo solicite la niña, niño o adolescente; b) A que su opinión sea tomada primordialmente en cuenta al momento de arribar a una decisión que lo afecte; c) A ser asistido por un letrado preferentemente especializado en niñez y adolescencia desde el inicio del procedimiento judicial o administrativo que lo incluya. En caso de carecer de recursos económicos el Estado deberá asignarle de oficio un letrado que lo patrocine; d) A participar activamente en todo el procedimiento; e) A recurrir ante el superior frente a cualquier decisión que lo afecte." (Art. 27 Ley Nacional N° 26061).

Es, sin duda, la norma más clara de aplicación sobre el tema que estamos viendo en la que sustentamos normativamente desde su sanción lo que la tendencia de los pactos internacionales venían imponiendo aún antes de la entrada en vigencia de dicha ley.

Asimismo, la norma fue en el año 2006 reglamentada a través del Dc. N°415/06 PEN, donde se aclara que la designación de abogado que lo represente y/o patrocine, debe darse en búsqueda de resguardar los intereses personales e individuales de la niña, niño o adolescente.

"Dc. Nac. N° 415/06:... ARTICULO 27: El derecho a la asistencia letrada previsto por el inciso c) del artículo 27 incluye el de designar un abogado que represente los intereses personales e individuales de la

niña, niño o adolescente en el proceso administrativo o judicial, todo ello sin perjuicio de la representación promiscua que ejerce el Ministerio Público. Se convoca a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a que a la brevedad, a fin de garantizar los derechos de los sujetos de la Ley N° 26.061, adopten las medidas necesarias para garantizar la existencia de servicios jurídicos que garanticen el acceso al derecho previsto en el citado inciso. A tal efecto podrán recurrir a abogados que sean agentes públicos y/o a convenios con organizaciones no gubernamentales, colegios de abogados o universidades." (Dc. Nacional N° 415/06 PEN compulsado en fecha 05/04/2016 en https://www.oas.org/dil/esp/Decreto_415-06_Argentina.pdf)

En el Código Civil y Comercial encontramos la mención al abogado del niño, refiriéndose a "asistencia letrada" en los siguientes Artículos:

El Art. 26 del CC y C parecería indicar que en caso de intervenir el niño, niña o adolescente con asistencia letrada en un proceso, solo se circunscribiría al caso en que entre en conflicto de intereses con uno o con ambos progenitores, pero ya veremos que de la interpretación armónica de las normas podemos inferir que no resultaría un caso de excepción.

"Artículo 26. Ejercicio de los derechos por la persona menor de edad. La persona menor de edad ejerce sus derechos a través de sus representantes legales. No obstante, la que cuenta con edad y grado de madurez suficiente puede ejercer por sí los actos que le son permitidos por el ordenamiento jurídico. En situaciones de conflicto de intereses con sus representantes legales, puede intervenir con asistencia letrada." (Art. 26 Código Civil y Comercial Argentino)

Es decir desde el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación ya se reconoce el parámetro de la capacidad progresiva como un determinante para la actuación del abogado del niño, bajo la fórmula que conjuga "edad y grado de madurez suficiente".

Igualmente como veremos en algunos fallos que comentaremos más adelante, el tema de la edad ha sido base para la discusión porque, si bien no es un parámetro rígido, se ha discutido sobre a partir de qué edad el menor puede tener un grado de madurez tal, para comprender y poder elegir asistencia letrada para el proceso. Lo veremos al comentar los fallos glosados.

Es importante a partir del juego armónico de la Ley 26.061, con su decreto reglamentario, como del Código Civil y Comercial de la Nación hacer hincapié en que es el Estado el que se encuentra obligado a asegurar la asistencia letrada del menor; y es destacable que los Colegios Profesionales, Universidades, Agentes Públicos, deban ser los designados a tal fin, de manera que se asegure un tipo de especialización en el letrado patrocinante para que alcance a entender su verdadero rol, que debemos distinguir del rol que juega el Ministerio Público en éstos casos.

También y siguiendo con el análisis del C.C. y C., el Art. 109, al referirse a la Tutela Especial, el ordenamiento da la posibilidad al "adolescente" (no habla de NN y A), a actuar por sí con la asistencia letrada.¹³ Esta es una de las normas que llevó a cierta parte de la doctrina a sostener que el menor de edad, que no resulta adolescente, no está habilitado por el ordenamiento jurídico para la designación de un abogado que lo patrocine, y que, por lo tanto, su participación directa en el proceso resulte clara.

Siguiendo con el C.C. y C. en el Art. 596, cuando se da el derecho al menor de conocer sus orígenes, una posibilidad también es que pueda contar con asistencia letrada. En esta norma también se habla del "menor adolescente".

"ARTÍCULO 596.- Derecho a conocer los orígenes. El adoptado con edad y grado de madurez suficiente tiene derecho a conocer los datos relativos a su origen y puede acceder, cuando lo requiera, al expediente judicial y administrativo en el que se tramitó su adopción y a otra información que conste en registros judiciales o administrativos. Además del derecho a acceder a los expedientes, el adoptado adolescente está facultado para iniciar una acción autónoma a los fines de conocer sus orígenes. En este caso, debe contar con asistencia letrada." (Art. 506 C.C. y C. de la Nación)

Aquí vemos que la norma "faculta" al menor adolescente a intervenir con asistencia letrada. Se resalta lo de la facultad del menor, puesto que la pregunta que también nos hacemos y dejamos planteada, es si el Estado está obligado a proveer de asistencia letrada en el caso que el menor adolescente quisiera intervenir en virtud de ésta norma.

Luego se mencionan las normas que tienen que ver con el proceso de adopción, como son el Art. 608 C.C. y C. que le reconoce el carácter de parte al menor y habla de la asistencia letrada, y el Art. 617 que trata de las reglas de procedimiento en la adopción, también en el mismo sentido.

En esto compartimos la crítica que hace la Dra. Chaves Luna (Chaves Luna, 2014: 36) cuando aduce que se tiene al menor pretense adoptado por parte y se lo escucha desde los 10 años de edad, pero no se impone la asistencia letrada obligatoria, que de darse la comparencia sin asistencia técnica letrada, podría efectuarse el caso de que el menor no comprenda la significación del acto que es dar su consentimiento.

Rápidamente se menciona el Art. 661 del C.C. y C. en cuanto le da legitimación al menor para reclamar alimentos a su progenitor con asistencia letrada; el Art. 677 C.C. y C. sobre la posibilidad de estar en juicio de los menores de edad prescribiendo que el menor adolescente, cuando lo hace de manera autónoma de sus progenitores con asistencia letrada, quedaría habilitado.

¹³ "Art. 109 C.C. y C.: Tutela Especial. Corresponde la designación judicial de tutores especiales en los siguientes casos: a) cuando existe conflicto de intereses entre los representados y sus representantes; si el representado es un adolescente puede actuar por sí, con asistencia letrada, en cuyo caso el juez puede decidir que no es necesaria la designación del tutor especial." Compulsado el 05/04/2016 en <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm#6>

También en igual tesitura el Art. 678 C.C. y C. habla de que, en caso de que el menor adolescente, tenga intereses contrapuestos con sus progenitores quienes expresan oposición a una acción intentada por el menor, puede el juez autorizar al adolescente a intervenir con asistencia letrada.

El Art. 679 C.C. y C., es llamativo porque habla de casos en que el menor reclame a sus progenitores por sus propios intereses, y aquí no pone el límite etario de considerarlo adolescente, sino que solamente habla de edad y el grado de madurez suficiente. Pues en esos casos puede actuar solo, sin necesidad de autorización judicial y con asistencia letrada. (Chaves Luna, 2014:53/59).

A grandes rasgos hemos expuesto tanto la normativa internacional, constitucional e infraconstitucional que menciona al abogado del niño. Fue sin dudas a nivel Internacional la CIDN la que con mayor fuerza receptó el tema y de allí se extendió por todo el andamiaje de los Estados firmantes de la Convención.

A nivel infraconstitucional, la Ley 26.061 vino a replicar los principios y preceptos de la CIDN, pero sin dudas el Código Civil y Comercial fue el que caso por caso trajo -como necesaria en algunos de ellos o como facultativa en otros-, la actuación de la asistencia técnica letrada junto al menor de edad.

Es también dable destacar que en las normas del Código Civil y Comercial, podemos notar que al menor adolescente (mayor de 13 años) pareciera reconocerle sin problemas la posibilidad de actuar por derecho propio y con asistencia letrada en procesos administrativos o judiciales (autónoma), y con los menores de 13 años si bien no es claro, en algunos casos y por interpretación armónica de todas sus normas podemos decir que resultaría más restrictiva la posibilidad de actuación personal con asistencia letrada, siempre supeditado a la capacidad progresiva del menor, expresada en sus normas como "edad y grado de madurez suficiente", pero que no resultaría vedada tal posibilidad en virtud del Art. 26 y de la interpretación armónica que el diálogo de fuentes (internas e internacionales) que el propio código nos trae como posibilidad de interpretación.-

"Haciendo una lectura integral del nuevo Código creo que será invocando el art. 26º donde podremos encontrar la respuesta que se adecua a la plena vigencia de los derechos y garantías de los NNyA cuando establece en relación al ejercicio de los derechos por la persona menor de edad que "en situaciones de conflicto de intereses con sus representantes legales, puede intervenir con asistencia letrada." Por consiguiente, a los Niños y Niñas menores de 13 años no les será vedado su posibilidad de participar en el proceso con abogado del niño..." (Chaves Luna, 2014:90).

Como corolario a éste Capítulo queremos poner de resalto las funciones que se pueden resumir del Abogado del Niño, según lo previsto por el Código Civil y Comercial en el Art. 27 inc. c, como sería brindar asistencia técnica personal al NNyA para la toma de decisiones, poner de relieve el interés personal del NNyA, tener en cuenta la mirada del NNyA en busca de su Interés Superior.

En cambio, el Asesor y/o Defensor de Menores e Incapaces es defensor promiscuo de los NNyA por mandato Constitucional, también defiende los intereses y derechos de la sociedad y el Estado, y tiene una mirada adulta comunitaria sobre el Interés Superior del NNyA en particular (Chaves Luna, 2014:95).

En el Capítulo siguiente, se analizan los principales fallos judiciales sobre el tema que han marcado, previo a la entrada en vigencia del C.C. y C., el camino en la aplicación de estas disposiciones sobre el abogado del niño.

Jurisprudencia Nacional.

En este capítulo se llevará a cabo una reseña sucinta de las posturas que a nivel nacional se han tomado respecto de permitir la asistencia técnica letrada de los menores.

1) Autos: **"Y.S. y Y.T y otro S/ incidente familia" Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil G, del 13/12/2012.** En este juicio se impidió que dos menores de 9 y 5 años de edad pudieran presentarse directamente a tomar intervención con asistencia letrada, entendiéndose que antes de los catorce años hay una incapacidad absoluta de hecho, y que, por lo tanto, no podían elegir ni designar abogado. En el fallo se trata de desarrollar diferentes argumentos que quieren dejar de relieve que los Estados como Argentina que suscribieron la CIDN pueden aplicar sus principios reglamentando sus disposiciones a nivel interno. Tenemos que tener en cuenta que este fallo se da antes de la entrada en vigencia del Nuevo C.C. y C. de la Nación, y que con el viejo C.C. el sistema de capacidad era de tipo etario y cerrado, por lo que se quiso interpretar los principios contenidos en la CDN en concordancia con el C.C. y las garantías mínimas de proceso. No es la tendencia de hoy día. (Chaves Luna, 2014:61/62). Como excusa se dijo en éste caso que estaba suficientemente resguardado el Interés Superior del Niño, por la actuación del Defensor de Menores y la eventual representación de un tutor público ad litem en caso de considerarse necesario. Esto lleva al comentario del siguiente fallo.

2) **"Expte. N° 146389. R., J.M; M.A.; G.N., C.S.L.; V.M. S/ protección de persona", Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Mar del Plata, Sala 3ª. 19/04/2012.-** En este caso se había nombrado a un Asesor de Incapaces (parte del Ministerio Público) bajo la figura de "abogado del niño" a un menor, y la Cámara revoca el nombramiento procediendo a nombrar a un Defensor Oficial que lleve la defensa técnica del menor en los términos de la Ley N°26061, art. 27°; hace una buena distinción entre los roles del "abogado del niño" en los términos de la Ley 26061 y la CDN, hoy diríamos también del C.C. y C.; con respecto al rol del Asesor de Menores perteneciente al Ministerio Público.

"Resulta incompatible que un Asesor de Incapaces defienda en un mismo proceso los intereses particulares del niño en el rol de abogado del niño y por otro lado, por intermedio de otro funcionario en el rol de Asesor dictamine de acuerdo a lo que percibe como más conveniente para el niño, es decir dictamine conforme a derecho y al Interés Superior del Niño (Art. 3 de la CDN), pues ello resulta insuficiente para proveer al niño la participación activa mediante una defensa técnica especializada, como la que dispone el Art. 12.2 de la Convención sobre Derechos del Niño" (Chaves Luna, 2014:63).

Ya lo aclara la autora Chaves Luna, cuando dice:

"De este modo es dable concluir que las intervenciones profesionales del abogado del niño y del defensor de menores tienen distintos fundamentos, no se superponen, son roles diferenciados y su necesaria presencia, la de ambos es la que mejor contribuye a la plena vigencia de los derechos de NNyA."

"El abogado del niño no será representante del niño ni podrá por ejemplo autorizar operaciones quirúrgicas ante peligro de vida de su asistido ni está habilitado para administrar bienes del NNyA como podría ser Asignación Universal por Hijo o cualquier otra prestación de la seguridad social." (Chaves Luna, 2014:91).

3) **Expte. C003987, de fecha 07/12/11 "T., F.H. C/ A.M., A.M. S/ tenencia de hijos", Sala R, en el Dial AE26E0.** En este fallo se admitió el patrocinio de un menor de 3 años de edad, del cual se dirimía su tenencia entre los progenitores, y se aclaró que el Juez tendría las facultades necesarias para el *gobierno de las formas, a fin de adaptar razonada y funcionalmente* la actuación del abogado patrocinante del menor. Es decir que la actuación del abogado en este caso está encaminado a que el menor pueda formar su propio juicio.

"Si bien aparece necesario que si el niño participa activamente en el proceso cuente con un abogado que garantice su libre y auténtica expresión puesto que ignora la ley y los mecanismos judiciales, tampoco puede soslayarse cuestiones de interés social, se amplía la gama de los poderes del juez, atribuyéndosele el gobierno de las formas, a fin de adaptar razonable y funcionalmente el orden de sus desarrollos a la finalidad prioritaria de que la protección del interés superior del niño se materialice." (Chaves Luna, 2014:70).

4) **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala I, "T.H.E." 20/10/1998, La Ley 1999-D, 149 -DJ 1999-2, 418.-**

En este fallo se destaca que el derecho del menor a ser oído, así como intervenir de otra forma en un proceso administrativo y judicial que se encuentra resguardado en la CDN, y en la Ley N° 26061, es de carácter *personalísimo*, puesto que no se cumple en los casos en que se designare tutor ad litem, o en el caso de que intervenga el Defensor de Menores (Asesor de menores en otras jurisdicciones). Y allí para

resultar la participación del menor en el proceso como expresión realizada del derecho consagrado, tiene que contar con un asesor técnico letrado que pueda ayudar al menor a tomar las decisiones que sólo, por su propia capacidad progresiva no estaría en condiciones de tomar.

"El derecho del niño a ser oído es de carácter personalísimo, por lo que no puede admitirse que se exija su ejercicio a través de la figura del representante promiscuo del menor —en el caso con relación a la tenencia y al régimen de visitas en el marco del juicio de divorcio—, ni de una figura como la del tutor "ad litem" por cuanto su intermediación desvirtuaría la finalidad que se persigue (del voto del Dr. Pettigiani)" (Revista de Derecho y Familia y de las Personas, 2011:116)

5) **Cámara Nacional de Apelaciones Sala B, 19/03/2009. "K.A. y otro C/ K.S." publicado en SJA 29/07/2009.** Este caso se trata de una contienda judicial para revincular a dos niños con su padre. Y que además de intervenir la madre de los menores en el proceso, se decide presentar a ambos con el patrocinio letrado de una abogada L.V., quien toma la figura de abogada de los menores en los términos de la Ley 26.061. Pero de las entrevistas judiciales con los menores y con la letrada que se mantuvieron por separado, la Cámara llegó a éstas conclusiones:

"...la impresión recogida en las entrevistas que por separado se mantuvo con A. y M. y con la referida letrada, demuestran a la claras que todos aquellos escritos no son más que meros artilugios de la madre doña M.K.S. para imponer su personal criterio en las cuestiones debatidas en los diversos juicios promovidos; para lo cual acudió a la búsqueda de una "abogada de niños", a contratarla para ellos y pagarle en privado de su peculio los honorarios por su gestión ...No es así como se defienden los intereses de los niños y adolescentes, recorriendo un camino inverso a lo que signifique realizar todos los esfuerzos posibles para un desarrollo autónomo de ellos. ...El ordenamiento vigente busca una real autonomía de los hijos y mal se podrá propender a ella cuando dichos hijos aparecen asistidos por abogados que fueron contratados por un progenitor, quien además les da instrucciones, conviene sus honorarios y los paga de su bolsillo. Obrar así no es respetar la Ley 26.061, sino violarla." (Chaves Luna, 2014:74).

Párrafo aparte merece la resolución del tema en éste fallo, puesto que hicieron cesar en las funciones a la Abogada L.V., nombrando abogado de los niños a su tutor ad litem, quien lo haría en su doble carácter de tutor y abogado del niño; cuestión que para el suscripto no fue una decisión acertada atento las diferentes funciones que están llamados a cubrir ambas figuras respecto de los intereses de los menores, y que, podrían llegar concluir con intereses contrapuestos en el mismo profesional.

Referencia del tema del abogado del niño en el Derecho Comparado.

1) En **Francia** existe desde 1989, la "Ley Dorlhac", del 10/7/1989, que establece que un niño víctima de violencia familiar, puede contar con un abogado personal, a modo de administrador de los recursos

judiciales que actuará principalmente bajo la órbita de la Ley Penal. Resultaría similar a lo que en nuestro país conocemos como casos de vulnerabilidad de los menores por encontrarse en conflicto con la Ley Penal. Ese nombramiento se prevé que sea ad hoc.

2) En **Italia** cuando se trata de procesos en los que los niños tienen intereses contrapuestos con los de sus representantes legales, se prevén en la ley de forma la designación de un curador especial, que preferentemente será un abogado (art. 78, Cód. Proc. Civ.); si bien no tiene la misma apertura en los casos, ya que debe encontrarse esta oposición de intereses, se encuentra previsto. Ahora bien, en ciertas materias de Derecho de Familia el juez puede permitir que se designe un curador especial que represente al/los hijos aun si no existiera conflicto acerca de la atribución de la guarda (art. 321, CCiv. italiano). Se observa menos específico en las normas aplicables que en nuestro orden nacional.

3) "En **Gran Bretaña**, en las cuestiones atinentes a la guarda en el marco de un proceso de divorcio, el juez se encuentra facultado para nombrar un guardián ad litem, que producirá informes para determinar cuál es el mejor interés del niño." (Fama, 2015: 17).

4) "En **Estados Unidos** se ha difundido la figura de los "defensores voluntarios de los niños", entre cuyas responsabilidades se incluyen la investigación del caso, la ayuda al niño, el desarrollo de un plan de trabajo en función de la realidad fáctica de cada expediente en particular, la implementación de un servicio de seguimiento, la identificación de información que puedan aportar datos relevantes para la búsqueda de soluciones adecuadas, etc. Dentro del programa de ayuda al niño víctima o testigo implicado en un proceso penal o civil, se introduce la figura del **friend of the Court**, o **amicus curiae**, que cumple tareas de acompañamiento y contención psicológica y está facultado para realizar recomendaciones a los jueces y fiscales en lo relativo a las capacidades y necesidades del niño." (Fama, 2015: 18).

El comentario que merece la regulación estadounidense, en general en los restantes casos de familia dependerá de la normativa de cada Estado. Así, en alguno de ellos, se activará la posibilidad de contar con el Abogado del Niño ante conflicto de intereses entre el menor con sus progenitores en alguna materia como sería divorcio, tenencia, en otros Estados se extiende también a los casos de adopción, por ejemplo.

La autora nos comenta que, en especial en la sociedad norteamericana, se hace hincapié en las actividades que despliega un abogado del niño, estableciéndole, desde los colegios que los nuclea, responsabilidades ante una conducta profesional que se desvíe del objetivo de asistir al menor para la toma de decisiones.

Ejemplo de esto serían las reglas de actuación profesional impuestas a los abogados de niños en Massachusetts, que entraron en vigencia el 01/01/1998 y que señalan entre los puntos más importantes:

"Un abogado está obligado a mantener en la medida de lo posible la relación normal de abogado-cliente, aun cuando la capacidad del cliente para tomar decisiones adecuadas en el marco de la representación está afectada, ya sea por la situación de menor de edad, discapacidad mental o cualquier otra razón". "... se admite el apartarse de la relación normal abogado-cliente cuando un abogado cree razonablemente que su cliente ha perdido la capacidad o cuando entiende que no puede sostenerse una relación normal abogado-cliente... porque el cliente carece de capacidad suficiente para comunicarse o para tomar decisiones consideradas adecuadas con relación a la representación y si el abogado cree razonablemente que el cliente se encuentra en riesgo de sufrir un grave daño patrimonial, físico, mental u otro". Cuando alguna de estas circunstancias acaece, "El abogado podrá consultar a los miembros de la familia, agencias que protegen a personas adultas, u otra institución o individuos que gozan de la autoridad suficiente para proteger al cliente, y si resulta necesario el abogado puede solicitar la designación de un tutor/guardián ad litem, curador, según el caso. La consulta deberá hacerse a aquellas personas o instituciones que tengan posibilidad de proteger al cliente pero no podrá consultar a aquellos que actuarían en contra de los intereses del cliente. Y al hacerlo el abogado podrá revelar información confidencial en la medida de que sea necesario para proteger los intereses del cliente. El Consejo de la Defensa Pública también ha promulgado reglas que marcan standards que regulan la actuación de los abogados designados por el Estado. En este sentido, se ha expresado que "Si el niño goza de edad suficiente y capacidad para formular su propia posición informada, entonces el profesional deberá abogar por dicha posición". Dichos standards permiten al abogado perseguir el "mejor interés del niño" solamente cuando éste no puede alcanzar un juicio informado. La referida opinión producida por la barra de abogados de Massachusetts recomienda que en estos casos el abogado informe al tribunal el punto de vista contrario del niño y explicita las razones que lo instan a pensar que la manera de ver las cosas que tiene su cliente no lo conduce a lograr lo que constituiría su mejor interés." (Fama, 2015:18/19).

Conclusión

La figura del abogado del niño se presenta en nuestro Código Civil y Comercial de la Nación, reconociendo un largo camino recorrido desde la Convención Internacional de los Derechos del Niño hasta nuestras normas internas, continuando ahora con la nueva regulación, su implementación legal y su desarrollo jurisprudencial.

Una vez más podemos notar al estudiar la génesis y el desarrollo de estos temas que, en particular, el tema del abogado del niño, ha sido uno de los pilares en el cambio de paradigma de pasar del niño "*objeto de tutela*", al niño "*sujeto titular de derechos*". Debemos reconocer que la tendencia ante la problemática de la minoridad en el proceso parecería querer alejar al menor de cuanto proceso o trámite judicial y/o administrativo pueda, como una reacción diría casi refleja en el intento de protegerlo. La realidad nos indica sin embargo que, debemos entender que el niño, niña y adolescente es una "persona" (sujeto) con todos los derechos reconocidos y en expectativa de poder hacerlos realidad. Lo que debemos intentar los operadores

jurídicos es ayudar a que esta especial situación de las personas, la minoridad, por su condición de capacidad aún no plena (por así llamarlo), tengan la posibilidad de defender y hacer valer por sí los derechos que ya tienen y que fueran ampliamente reconocidos en todo el bagaje normativo y jurisprudencial, nacional e internacional que se ha abordado en este trabajo.

Recordamos los inicios de la práctica profesional en el fuero de familia (que en Entre ríos hasta el año 2000 se daba dentro del fuero civil y comercial), resultaba en ese momento impensada la participación de un menor en el proceso donde se estaba definiendo su tenencia, régimen de visitas –hoy de responsabilidad parental, o régimen de comunicación–, siempre entendido como una cuestión de proteger su integridad psicológica ante la pelea de sus progenitores.

También creemos que el cambio que dio el paradigma, de dejar de ver al menor como “algo” a proteger, fue la actitud que los progenitores siempre tuvieron ante contiendas familiares en las que se encontraban involucrados sus hijos menores. No queremos cometer el error de generalizar los casos, pero la experiencia vivida nos lleva a concluir que muchas veces (la mayoría de ellas) los menores eran tomados como medios de presión por sus progenitores en procura de hacer cumplir sus exigencias frente al otro, por lo que el Interés Superior del Niño (concepto que también costó delinear) quedaba relegado a un segundo plano.

Pues bien, si la práctica judicial en el medio local llevó a esto, celebramos que instituciones como éstas, la del “abogado del niño”, hayan sido formalizadas en Convenciones Internacionales, Leyes Nacionales, Leyes Locales, y muchas veces en protocolos de actuación que prevén la asistencia técnica letrada a menores de edad; porque en definitiva si quienes están llamados a cuidar sobremanera el interés superior de sus hijos no lo hacen, deberán ser los propios menores quienes munidos de las instituciones jurídicas apropiadas, los que también clamen por el cumplimiento y la no vulneración de sus derechos.

Por último, a través de la reseña de la Dra. Famá, hacemos notar que excepto en EEUU, donde la práctica tribunalicia y la organización de los foros de abogados parece haber tomado un desarrollo importante respecto a los abogados de niños, siendo coadyudantes en los procesos de familia; en el resto de los países mencionados en el presente trabajo, no sería tanto el desarrollo y aplicación de ésta “institución jurídica. Pensando en nuestro país, concluimos que con la sanción del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, Argentina ha quedado muy bien posicionada normativamente para una correcta aplicación y desarrollo de la misma. Creemos que la práctica profesional y judicial–administrativa, así como los operadores del derecho, deben hacer el resto.

Bibliografía.

- Cagliero, Y.S. (2012), “Investigación de jurisprudencia y doctrina sobre el Abogado del Niño”, en Revista de Derecho de Familia y de las Personas, pág. 118/135, Ed. La Ley, Año IV, Numero 8.-

- Campos García, S.; "La Convención sobre los Derechos del Niño: el cambio de paradigma y el acceso a la justicia", revista IIDH, Vol. 50, pág. 351/377, publicado en los artículos de Corte Interamericana de Derechos Humanos, link: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25553.pdf>
- Chavez Luna, L.S. (2015) "El abogado del Niño", Ed. Tribunales, año 2017.
- Convención Americana de Derechos Humanos, compulsado el 05/04/2016 en <http://www.bcnbib.gob.ar/old/tratados/3convencionamericanasobrederechoshumanos.pdf>
- Declaración Americana de Derechos del Hombre, Art. XVII, en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp> compulsado el 05/04/2016
- Decreto Nacional N° 415/06 PEN compulsado en fecha 05/04/2016 en https://www.oas.org/dil/esp/Decreto_415-06_Argentina.pdf
- Fama, M.V, en "Alcances de la participación de los niños y adolescentes en los procesos de familia", en Lexis N° 0003/014560, Jurisprudencia anotada.
- Galli Fiant, M.M., "La voz de niños y adolescentes sujetos a una medida de protección excepcional", en Revista de Derecho de Familia y de las Personas", pág. 51/74, Ed. La Ley, N° 11, Diciembre de 2011
- Jauregui, R., "Abogado del niño y "menores impúberes": ¿Es una utopía la garantía mínima del art. 27 inc. c) de la ley 26-061?" Publicado en: Sup. Doctrina Judicial Procesal 2014 (julio), 01/07/2014.
- Ley N° 23.849 sancionada 27/09/1990, aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño y promulgada de hecho el 16/10/1990.
- Opinión Consultiva N° 017/2002 CIDH compulsada en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, compulsado en <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1966-PactoDerechosCivilesyPoliticos.htm?gclid=CNSbx9bR-MsCFQckhgodm9sK9Q> el 05/04/2016
- Rodríguez, L., "Vulneración de defensa técnica para las personas menores de catorce años", en Revista "Derecho de Familia y de las personas", pág. 110/126, Ed. La Ley, Octubre 2012.

Legislación y Jurisprudencia citada.

- Art. 24° inc. 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Art. 27° Ley Nacional N° 26061.-
- Art. 26 Código Civil y Comercial Argentino compulsado el 05/04/2016 en <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm#6>
- "Art. 109 C.C. y C.: Tutela Especial. Corresponde la designación judicial de tutores especiales en los siguientes casos: a) cuando existe conflicto de intereses entre los representados y sus representantes; si el representado es un adolescente puede actuar por si, con asistencia letrada, en cuyo caso el juez puede decidir que no es necesaria la designación del tutor especial." Compulsado el 05/04/2016 en <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm#6>
- Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, sala I ~ 2013-10-15 ~ B. L. A. E. c. G., Y. A. S/ régimen de visitas, compulsado en el artículo de Jauregui Rodolfo, ob cit.
- Convención Americana de Derechos Humanos, compulsado el 05/04/2016 en <http://www.bcnbib.gob.ar/old/tratados/3convencionamericanasobrederechoshumanos.pdf>
- Corte Sup., "G., M. S. c/ J. V., L.", 26/10/2010, Fallos 333:2017, cita online: AR/JUR/64441/2010; La Ley del 19/11/2010, pág. 7, compulsado en http://aulavirtual.unl.edu.ar/moodle/mod/resource/view.php?id=105855&subdir=/Bibliografia_obligatoria

- Dc. Nacional N° 415/06 PEN compulsado en fecha 05/04/2016 en https://www.oas.org/dil/esp/Decreto_415-06_Argentina.pdf
- Declaración Americana de Derechos del Hombre, Art. XVII, en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp> compulsado el 05/04/2016.
- ELDial AE26E0Expte. C003987, de fecha 07/12/11 "T., F.H. C/ A.M., A.M. S/ tenencia de hijos", Sala R, en, compulsado en Chaves Luna Laura Selene, "El abogado del niño", ob. cit. Página 70.-
- Ley N° 23.849 sancionada 27/09/1990, aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño y promulgada de hecho el 16/10/1990. Incorporada en La Reforma Constitucional de 1994, art. 75 inc. 22 C.N.
- "M., G. c/ P., C. A. s/ recurso de hecho deducido por la defensora oficial de M. S. M.", del 26/6/2012 (publicado en La Ley del 24/7/2012, pág. 7; La Ley del 8/8/2012, pág. 5, con nota de Osvaldo Alfredo GOZAÍNI; LL 2012-D-601 con nota de Osvaldo Alfredo GOZAÍNI; ED del 23/8/2012, pág. 11.-
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, compulsado en <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1966-PactoDerechosCivilesyPoliticos.htm?gclid=CNSbx9bR-MsCFQckhgodm9sK9Q> el 05/04/2016
- Opinión Consultiva N° 017/2002 CIDH compulsada en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf , página 73.-
- Opinión Consultiva N° 017/2002 CIDH compulsada en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf , página 75/76.-



1.

PLANTAS NATIVAS Y ALIMENTACIÓN
TRADICIONAL EN NOGOYÁ Y LAS CUEVASLevrand, Norma¹Alasino, Nibia²Bertos, Mariana³Cook, María⁴Pérez, Ivana⁵

Introducción

La incorporación del patrimonio inmaterial (tradiciones, expresiones orales, espectáculos populares, costumbres, rituales y saberes artesanales) configura una noción dinámica del patrimonio cultural. Entre los ámbitos del patrimonio inmaterial, se reconoce al patrimonio gastronómico como un elemento particular sobre el cual se desarrolla la identidad de los pueblos. La noción de patrimonio inmaterial es contemporánea, y corresponde a una etapa en la cual se incluye la interacción humana en el concepto de patrimonio, de modo que las actividades toman una relevancia antes inexistente (Guidi, 1988). Así, la visibilización del territorio como un constructo social determinado por los conocimientos, tradiciones e identidad de las comunidades introduce un tipo especial de bien patrimonial, novedoso, que aparece ya en algunos instrumentos internacionales (Levrand, 2017).

En el ámbito de UNESCO, la ampliación comprende incluso al propio ser humano a través del sistema "Tesoros Humanos Vivos". Este programa, creado en 1993 consideraba como "Tesoro Humano Vivo" a aquellos individuos que poseen en sumo grado los conocimientos y técnicas necesarias para interpretar o

¹ Instituto de Estudios Sociales (CONICET - UNER), Facultad de Ciencias de la Gestión (UADER). levrand.norma@uader.edu.ar

² Facultad de Ciencias de la Gestión (UADER). nibia.alasino@gmail.com

³ Facultad de Ciencias Agropecuarias (UNER). mariana.bertos@fca.uner.edu.ar

⁴ Secretaría de Políticas Sociales, Inclusivas y Comunitarias de la Municipalidad de Paraná. marielenacook@gmail.com

⁵ Ministerio de Trabajo de la Nación. ivanaperez.adm@gmail.com

recrear determinados elementos del patrimonio inmaterial. No obstante, será la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial el instrumento jurídico que establecerá una definición de esta categoría. Así, en su artículo 2o establece:

“Se entiende por “patrimonio cultural inmaterial” los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural”.

Entre los ámbitos del patrimonio inmaterial, se ha reconocido al patrimonio gastronómico como un elemento particular sobre el cual se desarrolla la identidad de los pueblos. Como indica Álvarez:

“Incluir la alimentación en el universo de las relaciones sociales y la cocina en el universo de la organización social (en el sentido de elaboración de sistemas para organizar y clasificar el mundo) nos permite reflexionar sobre las cocinas tradicionales en procesos de visibilización y emblemización, y posibles de ser reconocidas hoy como monumentos de una cultura, como expresiones patrimoniales” (2015:125).

La interacción entre los factores biológicos y los culturales en los procesos de alimentación también es reconocida por Aparicio quien indica que

“la construcción de una multiplicidad de mediaciones simbólicas a través de los discursos y sus manifestaciones muy vinculados a la historia familiar y al contexto socio cultural, a partir de prácticas alimentarias, plantea la necesidad imperiosa de considerar cómo la cuestión cultural y educativa influye sobre estas prácticas. La alimentación humana comporta una dimensión imaginaria, simbólica y social, los alimentos no sólo se componen de nutrientes, sino también de significaciones” (2010:455).

Por otra parte, desde hace varias décadas se ha tomado conciencia de la cuestión ambiental entendida como el haz de problemas concernientes a las relaciones entre el desarrollo, la protección de la naturaleza y la pobreza (surgida en la década del '60) y la articulación, en los primeros años de la década de 1980, del paradigma del desarrollo sustentable. En este marco, la protección de la diversidad de especies vegetales y animales que viven en un área determinada del territorio es uno de los ejes sobre los que se han desarrollado regulaciones de nivel nacional e internacional.

En un punto de convergencia entre ambas dimensiones (la cultural y la ambiental) se encuentra el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad por las comunidades que los utilizan como ingredientes tradicionales de su gastronomía. Este empleo se desarrolló de modo independiente a las investigaciones científicas acerca del uso y aprovechamiento de las especies autóctonas. Sin embargo, no puede desconocerse el diálogo de saberes imperantes en torno a la descripción científica de estos usos como también a la desaparición de algunas recetas en virtud de las recomendaciones del campo científico y

técnico. En este sentido, resultan relevantes los aportes del Instituto de Cultura Popular (Faure, 2019) y de la ONG Luz del Ibirá (Acosta, 2021).

En este marco se generó el Proyecto de Investigación y Desarrollo de Inserción "Patrimonio Inmaterial gastronómico y biodiversidad. Plantas nativas y alimentación tradicional en tres localidades de Entre Ríos" llevado adelante en la Facultad de Ciencias de la Gestión de UADER. El proyecto se desarrolló entre febrero de 2021 y agosto de 2022 y contó con participación de docentes, estudiantes, graduadas y personal externo que, de manera interdisciplinaria, aportaron sus experiencias, saberes e ideas al mismo. El equipo de investigación estuvo conformado por Norma Levrand, doctora en derecho especializada en patrimonio cultural; Nibia Alasino, Bioquímica con trayectoria en investigación; Norma Bernardini, arquitecta con experiencia en desarrollo y planificación territorial; Mariana Bertos, ingeniera agrónoma que realizó su tesis doctoral sobre etnobotánica; María Cook, licenciada en administración pública y Técnica Universitaria en Gerenciamiento de Servicios Gastronómicos; Ivana Pérez, licenciada en administración pública; María Emilia Melchiori, licenciada en nutrición y, una vez iniciado el proyecto se incorporó a través de una beca de iniciación a la investigación Natalia Ojeda, estudiante de psicología. Este proyecto tuvo como finalidad producir conocimiento acerca de este patrimonio cultural inmaterial de las comunidades, que se manifiesta en una gastronomía que utiliza como ingrediente la flora nativa. A fin de cumplimentar los objetivos del proyecto, se seleccionaron dos comunidades teniendo presente las eco-regiones que existen en Entre Ríos: Nogoyá (Pampa) y Las Cuevas (Delta del Paraná). El propósito de esta Nota es informar a la comunidad académica parte de los resultados del proyecto, relacionados al relevamiento de plantas nativas y sus usos.

Metodología

El diseño metodológico de esta investigación es descriptivo, desde el punto de vista de los objetivos y desde el punto de vista temporal es sincrónico.

A fin de cumplimentar los objetivos del proyecto, se seleccionaron dos comunidades teniendo presente las eco-regiones que existen en Entre Ríos. Utilizamos la denominación de "Eco-región" adhiriendo a los criterios establecidos por la Administración de Parques Nacionales en 1999, donde Burkart et al. expresan y definen este término como:

"Un territorio geográficamente definido en el que dominan determinadas condiciones geomorfológicas y climáticas relativamente uniformes o recurrentes, caracterizado por una fisonomía vegetal de comunidades naturales y seminatural que comparten un grupo considerable de especies dominantes, una dinámica y condiciones ecológicas generales y cuyas interacciones son indispensables para su persistencia a largo plazo".

La provincia de Entre Ríos se caracteriza por ser una zona de confluencia de tres de las dieciocho eco-regiones presentes en todo el país conforme la Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad y su Plan de Acción 2016-2020, las cuales están bien representadas en superficie y son Espinal, Pampa y Delta e Islas del Paraná. Una clasificación más actualizada, indica presentes en el territorio provincial las siguientes eco-regiones: Selva pluvial semicaducifolia (Selva Misionera; Selva Paranaense); Bosque de esclerófitas con *Prosopis affinis* (Ñandubayzal y Selva de Montiel) y Pastizal megatérmico con bosque en galería (Pampa Mesopotámica) (Oyarzábal et al., 2018).

Teniendo presente la caracterización precedente, y las limitaciones impuestas por la pandemia de COVID 19 para realizar el trabajo de campo se limitaron a dos las comunidades elegidas: Nogoya (eco-región Pampa o Pampa Mesopotámica) y Las Cuevas (eco-región Delta del Paraná o Selva Paranaense).

Las fuentes de información que se utilizaron fueron documental e información primaria a través de entrevistas en profundidad y observación participante. El acceso a información documental se realizó a través de documentos digitales y de fuentes que proveyeron los propios entrevistados, digitalizadas mayormente. En este punto debe indicarse que las prácticas alimentarias no forman parte de los repertorios históricos de las localidades. Esto puede explicarse a partir de la categoría teórica de vida cotidiana (De Certeau, 2000; Elías, 1998), que da cuenta del ámbito de los sucesos y prácticas populares que, por contraposición, la historiografía tradicional no considera como relevantes o "grandes sucesos" en la historia de las acciones principales y del Estado. Por ello, las referencias documentales a las prácticas gastronómicas y a sus orígenes fueron accidentales. En cambio, en los últimos años se han producido investigaciones en la provincia de Chaco (Faure, 2019) y en Concordia, Entre Ríos (Acosta, 2021) que describen recetas con plantas nativas, aunque sin evidenciar el contexto cultural en el cual se producen estas prácticas.

Para el desarrollo de entrevistas, se generó un modelo de consentimiento informado que prevé el uso del material con fines científicos y un protocolo de preguntas. El mismo considera un conjunto de categorías esenciales que provienen del enfoque del proyecto y la bibliografía relevada: Especies de flora nativa utilizadas en la alimentación; momentos o situaciones de utilización; actores que mantienen los saberes sobre las plantas nativas; espacios (urbanos/rurales) donde se disemina la flora nativa en las eco-regiones; modalidades de transmisión de los conocimientos sobre preparación de alimentos con plantas nativas; momentos o situaciones donde se realiza la transmisión; distinción de género en el mantenimiento, transmisión, realización de actividades de protección y/o salvaguarda de los conocimientos sobre preparación de alimentos con plantas nativas, entre otras. En virtud de las condiciones sanitarias, varias entrevistas fueron realizadas de manera virtual, y en algunos casos no pudieron concretarse por limitaciones a la conectividad de las y los entrevistados.

Finalmente, la observación participante en ferias, actividades gastronómicas locales y festividades no pudo ser realizada ya que estas actividades fueron suspendidas por COVID 19. Sin embargo, se realizaron

algunos talleres organizados por las integrantes del proyecto en la localidad de Las Cuevas que permitieron recolectar información relevante sobre estas prácticas tradicionales. También se generó un grupo de Facebook en el cual se agregaron personas que habitan el territorio entrerriano y fueron respondiendo a preguntas y consignas generadas en la virtualidad (Levrant et al., 2021).

Descripción de la localidad de Las Cuevas

Las Cuevas es una localidad rural que pertenece al Distrito Doll del Departamento Diamante de la provincia de Entre Ríos. Corresponde a la categoría Comuna, la cual carece de una delimitación de planta urbana, reconociéndose "manchas urbanizadas" con un área central o "pueblo" de 94,2 ha, y los parajes Costa Doll de 62,20 ha y Las Masitas de 17,80 ha. Se ubica a 35 km de la ciudad de Diamante y a 70 km de la capital provincial (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas de la Nación, 2018).

Según el Censo Nacional 2010, la comuna cuenta con una población total de 1094 habitantes. La misma está conformada por pequeños productores ganaderos "puesteros", pescadores y cazadores artesanales, comerciantes, artesanos de madera, cestería y cuchillería y trabajadores estatales. Muchas familias dependen económicamente sólo de subsidios del estado y trabajos transitorios o "changas" (Bertos et al, 2020).

La ganadería de islas es una de las principales actividades económicas junto con la pesca y en menor medida la agricultura. En esta última, la mayor superficie cultivada está destinada al arriendo a productores que no residen en la localidad (Bertos et al, 2020).

No cuenta con actividades industriales, se explotan en la actualidad tres canteras de broza en la zona. Con respecto a la actividad turística se ha ido consolidando a lo largo de los años como centro de actividad de pesca deportiva, para complementar esta actividad se han instalado algunas cabañas en la zona consolidada de las Cuevas.

La principal vía de comunicación para la localidad es la Ruta Prov. N° 11 que permite conectar con Paraná y Diamante hacia el norte y a Victoria y Gualeguay hacia el sur. El camino de acceso a Las Cuevas es de asfalto, el que conecta a Las Masitas con la ruta N° 11 es de broza y el que conecta a Costa Doll es de broza. Estos últimos se vuelven intransitables en épocas de lluvias generando una gran dificultad a los habitantes de estos parajes para su vida diaria.

La localidad se ubica entre valles de lomadas con pendientes pronunciadas, atravesada por cuencas y desagües naturales. El límite sur y este es el arroyo Doll, que además es el límite departamental entre Diamante y Victoria. Al oeste y suroeste el límite es el delta del Río Paraná que es además un componente relevante en el territorio (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas de la Nación, 2018).

La acción del hombre ha generado una importante alteración sobre la vegetación del lugar, destacando grandes áreas destinadas a cultivos agrícolas (soja, trigo, girasol y maíz) y para la ganadería (pasturas y reservas). La vegetación nativa está presente principalmente en las márgenes de ríos y arroyos, bajos y barrancas e islas.

Desde el punto de vista fitogeográfico Las Cuevas pertenece a la eco-región Delta e Islas del Paraná (Burkart et al., 1999), correspondiendo a los valles de inundación de los trayectos medios e inferiores de los ríos Paraná y Paraguay. Además, según la clasificación de Burkart (1957) está ubicada en lo que se denomina Delta Superior.

Según Cabrera (1994), corresponde a la Región Neotropical de Dominio Amazónico, donde a esta latitud este dominio se expresa en zonas asociadas a los principales cursos de agua, denominadas Selvas Marginales. En zona de islas y bañados la vegetación fluvial está asociada a los gradientes topográficos. En zonas altas (albardones) predomina el estrato arbóreo, en las zonas intermedias los estratos arbustivo y herbáceo y vegetación acuática en las partes más bajas.

En bosques de albardones predominan comúnmente sauces (*Salix humboldtiana*) y alisos (*Tessaria integrifolia*), con menor frecuencia canelón (*Myrsine laetevirens*) y ceibo (*Erythrina crista-galli*). En la media loma se encuentran los pajonales de *Coleataenia prionitis*, arbustales de carpinchera (*Mimosa pigra*) y yesca (*Sesbania virgata*) y chilcales (*Baccharis spp*). En las partes bajas aparecen comunidades de especies palustres como catazales (*Polygonum punctatum*), verdolagales (*Ludwigia peploides*), saetales (*Sagittaria montevidensis*), entre otras. En las zonas inundables aparecen especies acuáticas, como camalotes (*Eichhornia azurea* y *E. crassipes*), repollitos de agua (*Pistia stratiotes*), helechitos de agua (*Azolla filiculoides*), irupés (*Victoria cruziana*), entre otras (Giacosa, 2019).

La ciudad de Nogoyá es la cabecera del departamento homónimo y se encuentra ubicada al oeste de la provincia de Entre Ríos a 110 km de la ciudad de Paraná.

Comprende una extensión de 4282 Km² y según el Censo Nacional 2010 cuenta con una población de 39.026 habitantes.

Nogoyá en lengua indígena significa "aguas bravas" en alusión al comportamiento del arroyo en cuyo margen se encuentra emplazada la ciudad.

La ciudad se desarrolló y creció alrededor de la primera capilla consagrada a la Santísima Virgen del Carmen que fue construida por el Presbítero Fernando Andrés Quiroga y Taboada en julio de 1782.

Entre sus principales actividades productivas, se encuentran la agricultura y la ganadería, con cultivos como el trigo, maíz, sorgo, girasol y soja.

Nogoyá es la cuenca lechera más importante de la provincia.

Plantas nativas y sus usos en Nogoyá y Las Cuevas

A partir del trabajo realizado pudieron identificarse un conjunto de plantas nativas asociadas a diversos usos que fueron manifestados por integrantes de las comunidades estudiadas. En la Tabla N° 1 se describen las plantas que han sido identificadas en la localidad de Las Cuevas con un uso gastronómico tradicional.

Tabla N° 1: Plantas identificadas con uso culinario o gastronómico identificadas por la población de Las Cuevas.

Fuente: Elaboración propia

| Nombre tradicional | Nombre científico | Usos |
|-----------------------|------------------------------------|--|
| Ñangapirí o Ñangapiry | <i>Eugenia uniflora</i> L. | Consumo de frutos |
| Cardo | <i>Cynara cardunculus</i> L. | Consumo del copete |
| Yuyo colorado | <i>Amaranthus hybridus</i> L. | Preparación de ñoquis, tortillas, torrijas |
| Achicoria silvestre | <i>Cichorium intybus</i> L. | Consumo en ensaladas |
| Sorgo | <i>Sorghum</i> sp. | Preparación de aperitivo tostado (pororó) |
| Pisingallo | <i>Salpichroa origanifolia</i> | Consumo de frutos |
| Camambú | <i>Physalis viscosa</i> L. | Consumo de frutos |
| Michiqui | <i>Oxalis articulata</i> Savigny | Consumo del bulbo, de sabor dulce |
| Batata imperial | <i>Ipomoea platensis</i> Ker Gawl. | Consumo del bulbo, de sabor ácido y |
| Romero | <i>Rosmarinus officinalis</i> L. | Consumo como condimento |
| Tuna | <i>Opuntia ficus-indica</i> (L.) | Consumo de frutos |
| Mburucuyá | <i>Passiflora caerulea</i> L. | Consumo de frutos. También preparación |
| Berro | <i>Nasturtium officinale</i> W.T. | Consumo en ensaladas |
| Lucera | <i>Pluchea sagittalis</i> (Lam.) | Consumo como condimento/saborizante |
| Ubajay | <i>Eugenia myrcianthes</i> Nied. | Consumo del fruto |

La tabla N° 1 presenta aquellas especies que han sido asociadas al consumo alimentario, sin embargo, en la localidad se identificaron 15 especies más que fueron asociadas a usos medicinales y que no ingresaron en esta muestra. A su vez, a partir del análisis de los usos descriptos por la población, se observa que sólo tres especies son utilizadas en preparaciones complejas, que incluyen cocción, es decir el 20% del total.

La población de Las Cuevas asoció el consumo de plantas nativas a la vida en las islas, en las cuales las provisiones manufacturadas llegaban episódicamente y en forma de ingredientes básicos, tales como harina, azúcar, etc. En el marco de una vida ligada profundamente al entorno natural, las niñeces recorrieron el monte nativo en momentos de ocio, en grupos pequeños, y ante el apetito o la sed recurrían a ciertas plantas nativas para saciarse. Así, mencionan que recorrían la isla en pequeños grupos y recolectaban frutos de diversas especies para consumir inmediatamente o llevarlas al hogar. En estas recorridas también cazaban aves o recogían huevos de aves o tortugas. Esto explica el consumo de plantas y frutos de manera directa, sin cocción. Por su parte, las mujeres y los varones adultos, encargados de la elaboración de alimentos, utilizaban algunas plantas para saborizar o en ensaladas para acompañar distintas carnes.

Este modo de vida se modificó radicalmente a partir de la emigración de las familias hacia la costa, particularmente luego de una inundación importante sucedida a fines de los años '70. Las familias que continuaron transitando entre la costa y la isla mantuvieron algunas de estas costumbres, en tanto que otras se perdieron por la suplantación del consumo de plantas nativas por productos manufacturados o verduras cosechadas en huertas.

En la Tabla N° 2 se listan las especies identificadas con usos gastronómicos en la localidad de Nogoyá.

Tabla N° 2: Plantas identificadas con uso culinario o gastronómico identificadas por la población de Nogoyá.

Fuente: Elaboración propia

| Nombre tradicional | Nombre científico | Usos |
|---------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| Mastuerzo | <i>Lepidium didymum</i> L. | Consumo en ensaladas |
| Ortiga | <i>Urtica urens</i> L. | Preparación de raviolos |
| Armangón o diente de león | <i>Taraxacum officinale</i> | Consumo en ensaladas |
| Tuna | <i>Opuntia ficus-indica</i> (L.) | Consumo del fruto, como postre |
| Miquichi | <i>Oxalis articulata</i> | Consumo del bulbo, como una cebollita |
| Algarroba | <i>Neltuma nigra</i> (Griseb.) | Consumo como fruto |
| Pisingallo | <i>Salpichroa origanifolia</i> | Consumo del fruto |
| Mora | <i>Morus alba</i> L. | Consumo del fruto |
| Níspero | <i>Eriobotrya japonica</i> | Consumo del fruto |
| Achicoria salvaje | <i>Cichorium intybus</i> L. | Consumo en ensaladas |
| Berro | <i>Nasturtium officinale</i> | Consumo en ensaladas |

| | | |
|------------------|------------------------------|---------------------------------|
| Ubajay | <i>Eugenia myrcianthes</i> | Consumo del fruto |
| Camambú | <i>Physalis viscosa</i> L. | Consumo del fruto |
| Macachín | No identificada | Consumo del fruto |
| Ají puta-parió | <i>Capsicum chacoense</i> | Consumo como condimento picante |
| Alcanfor | <i>Cinnamomum</i> | Consumo en estofados |
| Laurel | <i>Laurus nobilis</i> L. | Consumo como condimento |
| Cogollo de palma | <i>Trithrinax campestris</i> | Consumo fresco |

En el caso de Nogoyá fueron identificadas más de 40 especies con usos medicinales que no se encuentran en este listado y que forman parte de la flora nativa como también exóticas o naturalizadas. Entre los usos mencionados para la gastronomía sólo 16 % se utiliza en preparaciones con cocción.

Las características de la ciudad de Nogoyá, con mayor urbanización y un acceso diferente a las especies nativas puede dar cuenta de las diferencias entre los consumos realizados. En muchos casos los referentes consultados asociaron el consumo de plantas nativas a la vida en el campo, y en particular su consumo en el seno del hogar. El tránsito de espacios de vida rurales a espacios rururbanos o urbanos implicó la pérdida de estas costumbres. Sin embargo, se mantuvo el consumo de algunas plantas nativas que crecen en el ámbito peridomiciliar como condimentos.

Resulta de interés documentar el consumo del cogollo de palma, que se realizó desde antaño conforme lo indica Chávez (2010). Este consumo actualmente es desaconsejado ya que al proceder de monte nativo, el mismo impide la reforestación o el mantenimiento del mismo.

Conclusiones

La investigación realizada permitió dar cuenta de diversas tradiciones alimentarias en dos localidades de la provincia de Entre Ríos. Por una parte, la comuna de Las Cuevas, con menor cantidad de habitantes que Nogoyá y más ligada al ambiente que la circunda conserva algunas tradiciones de consumo de plantas nativas para la alimentación. Por la otra parte, la ciudad de Nogoyá, más urbanizada, ha abandonado algunas tradiciones que se encontraban ligadas a la vida campestre, como el consumo de nativas.

Como resultado del relevamiento realizado puede identificarse un uso de diversas plantas nativas en las localidades estudiadas. Junto al uso gastronómico, aparece de manera intensa el uso medicinal. En ambas

localidades se verifica que los cambios sociales han influido negativamente en la transmisión de saberes relativos al uso de plantas nativas en la alimentación.

Por su parte, las plantas relevadas, a pesar de pertenecer a distintas eco-regiones, no son distintas y en muchos casos se repiten a excepción de *Pluchea sagittalis* que es una especie que está presente en ambientes de humedal o cercana a cursos de agua, que sólo aparece mencionada por los pobladores de Las Cuevas.

Bibliografía Citada

- Acosta, M., 2021. *Silvestres comestibles de la A a la Z*. Buenos Aires: Autores de Argentina.
- Álvarez, M. 2015. "Prácticas alimentarias y patrimonio. Itinerarios y desafíos" (pp. 124-143). *Primer Encuentro Nacional de Patrimonio Vivo*, Buenos Aires.
- Aparicio, M., 2010. "La patrimonialización de la comida en los comedores escolares. El caso de la provincia de Jujuy. República Argentina". En: Arévalo, J. y Ledesma R. (eds.) *Bienes culturales, turismo y desarrollo sostenible*, pp. 445-458. Madrid: Signatura Demos.
- Bertos, M.; Truffer, I., 2020. "Métodos de estudio para el relevamiento de saberes tradicionales sobre la vegetación (Entre Ríos, Argentina)". En: Cardoso, M.; Acosta Nates P., *Contribuciones al Estudio Latinoamericano del Rururbano*, pp. 252-263. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Burkart, A., 1957. "Ojeada sinóptica sobre la vegetación del Delta del Río Paraná". *Darwiniana*, pp. 457-461.
- Burkart, R.; Bárbaro, N.; Sánchez, R. & Gómez, D., 1999. *Eco Regiones de la Argentina*. Buenos Aires: Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable. Administración de Parques Nacionales.
- Cabrera, Á., 1994. "Regiones Fitogeográficas Argentinas". En: Kugler, W. (ed.), *Enciclopedia Argentina de Agricultura y Jardinería*, 1-85. Buenos Aires: Acme.
- Chavez F., 2010. *Memorias del Pueblito*. Edición de autor.
- de Certeau, M., 2000. *La invención de lo cotidiano. I. Artes de hacer*. Trad. Alejandro Pescador. México: Universidad Iberoamericana.
- Elías, N., 1998. "Apuntes sobre el concepto de lo cotidiano". En Weiler Vera (comp. y trad.) *La civilización de los padres y otros ensayos*, pp. 331-347. Bogotá, DC: Grupo Editorial Norma.
- Giacosa, B, (comp.); Andelman, M.; Balderrama, D.; Matarasso, H. (eds.) *Plan de manejo del Sitio Ramsar Delta del Paraná*. Buenos Aires: Fundación Humedales/Wetlands internacional.
- Guidy, F., 1988. "Evolución de los criterios de intervención en el patrimonio". *Revista Sumarios*, No 123, pp. 14-18, Buenos Aires.
- Faure, M., 2019. *El monte nos da comida*. Reconquista: INCUPO
- Levrand, N., 2017. *La regulación del Patrimonio Mundial Cultural en Argentina. Dominio, competencias y significaciones*. Tesis doctoral inédita.
- Levrand, N.; Alasino, N.; Bernardini, N.; Bertos, M.; Pérez, I.; Cook, M.; Melchiori, M., 2021. "Investigar con las comunidades en contexto de pandemia". Ponencia presentada en las III Jornadas Argentinas sobre Etnobiología y Sociedad, La Plata.
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, 2018. *Plan estratégico para el desarrollo territorial de Las Cuevas*. Buenos Aires: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación Argentina.

- Oyarzábal, M.; Clavijo, J.; Oakley, L., et al.; 2018. Unidades de vegetación de la Argentina. *Ecología Austral*, No 28; 40-63.



2. EL BALANCE SOCIAL EN EL SECTOR PÚBLICO. UN ENFOQUE DESDE LA CONTABILIDAD PÚBLICA

Sheila V. Rivarola (Contadora Pública)¹

Andrés Zabala (Mg. Finanzas Públicas)²

Hugo Zubillaga (Contador Público)³

Introducción

Este artículo corresponde a la presentación del primer avance de investigación acerca de la posibilidad de aplicar el balance social al sector público, que realizan los autores en la Universidad Adventista del Plata.

A lo largo de la historia, las empresas, industrias y demás formas organizativas del sector privado, eran consideradas exitosas solamente evaluando las ganancias económicas que obtenían, las que además se debían conseguir a cualquier costo.

Esta situación generó inconvenientes sociales, económicos y medioambientales, cuestiones que luego debían ser atendidas por el sector público; razón por la cual comenzó a incorporarse en las agendas públicas. Siendo que las cuestiones relacionadas a la responsabilidad social de las empresas comenzaron a tratarse en la década de 1950 en Estados Unidos.

De aquí surge el interrogante ¿qué se entiende por responsabilidad social? Según Canyelles (2011) Se puede describir como un interés propio e inteligente que produce beneficios para la sociedad y también en los resultados finales para la propia empresa, o también como, una visión de negocios que integra, en la gestión empresarial y en forma armónica, el respeto por los valores éticos, las personas, la comunidad y el medio ambiente, en definitiva, objetivos compatibles con el desarrollo sostenible de la sociedad.

¹ Docente Investigador UAP. Contacto: sheila.rivarola@uap.edu.ar

² Docente Investigador UAP. Contacto: andres.zabala@uap.edu.ar

³ Docente Investigador UAP. Contacto: hugo.zubillaga@uap.edu.ar

Es decir, que se consideran además del entorno en el que se desarrolla la empresa, a los individuos que directa o indirectamente son afectados por su actividad.

Por tanto, resulta crucial el rol del Estado en este asunto. Monteferrario (2015) indica que en los comienzos de la utilización de esta herramienta y hasta hace pocos años, se consideraba que los gobiernos debían ser los impulsores de la Responsabilidad Social en el sector privado, pero, considerando que su fin fundamental es el bien común, no aplicaba en las actividades que ellos desarrollaban.

Con el paso del tiempo esta idea comenzó a cambiar, inicialmente en el sector empresarial-público, pero luego se extendió a los demás organismos estatales de las Administraciones Públicas bajo el concepto de 'Estado productor de bienes y servicios' que satisfagan necesidades de la sociedad; en tanto que lo produzcan o provean de forma sustentable y primando sobre todo un accionar ético, demanda cada vez más creciente de los ciudadanos.

Paralelamente, numerosos autores insisten en demostrar los efectos devastadores que, dentro de los próximos diez o veinte años, tendrá sobre la Tierra la ambición desmedida y la preocupación exclusiva por el crecimiento económico a cualquier costo. Contra estos problemas se impone un modelo de desarrollo integral y sustentable que agrupe las dimensiones económica, medioambiental y social.

Esta triple correspondencia se identifica con la definición de Kliksberg⁴, en relación a que el desarrollo económico es imprescindible y que deben ponerse en él los máximos esfuerzos posibles (por lo cual un país debe hacer todas las tareas para crecer, tener estabilidad, progreso tecnológico y competitividad) no obstante, los hechos indican que esa única variable no resuelve los demás problemas.

Sin dudas, el Estado debe ocupar el centro de la escena en este camino hacia el desarrollo sustentable, y la aplicación del Balance Social mostrará claramente cuáles son sus objetivos y dará una señal inconfundible a los sectores que interactúan con él (empresas, opinión pública, electorado, sindicatos, entre otros).

Justificación Científica

En el caso de la República Argentina el accionar responsable del Estado está incluido en la Constitución Nacional, más precisamente en el Artículo 41° el cual fue agregado en la Reforma Constitucional de 1994, declarando un nuevo derecho, el ambiental.

El Artículo dice -textual-:

⁴ Kliksberg, B. "Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: desmontando mitos". Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. www.iadb.org/etica.

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos. (Art. 41, C.N.)

Por medio del mismo, se introduce constitucionalmente el desarrollo sustentable, al hablar de "generaciones futuras", imponiendo a los gobiernos la protección y preservación del medio ambiente y de los recursos naturales como así también a todos los habitantes. (Bidart, 2008)

Es por ello que se plantea transformar el Estado, provocando que sea más eficiente al solucionar los problemas de la población, brindando mayores y mejores servicios, remarcando además que sea más transparente; y por último, en palabras de Drucker (cit. Por Wise, 1994) a las cuales adherimos, lograr que el control formal, legal y el ciudadano jueguen un papel central.

En esta línea, Las Heras (1999) identifica además de las consabidas "3E", otras dos. Las "5E", como él las denomina, son:

- Economía: gastar menos; se busca minimizar el costo de los insumos adquiridos o empleados, considerando una calidad adecuada;
- Eficiencia: gastar bien; implica obtener una adecuada relación entre la producción de bienes y servicios y los recursos para desarrollarlos;
- Eficacia: gastar sabiamente; lo que lleva a la necesidad de analizar los resultados alcanzados y compararlos con los proyectados;
- Ejecutividad: gastar a tiempo; es brindar bienes y servicios en forma oportuna;
- Efectividad: gastar satisfactoriamente; lo que implica la necesidad de escuchar atentamente a la ciudadanía e interpretar sus demandas.

A estos cinco requisitos del accionar del Estado el autor los llama "excelencia", requiriendo que la administración actúe con los mismos parámetros de funcionamiento que una organización privada.

En cuanto a los términos operativos no se puede más que coincidir, sin perjuicio de considerar aquella enseñanza substancial de Wierna (2000), cuando manifestaba que ninguna de esas coordenadas tienen utilidad ni se verán coronados sus esfuerzos si no se encuentran teñidas de un elemento esencial y coadyuvante: la ética. Entonces, se hablará de "6E".

Sin embargo, según Lenardón (2011) históricamente se ha planteado que la gestión no puede ser eficaz si se preocupa demasiado de la ética o, dicho del modo inverso, que procurar el cumplimiento de los valores morales de honestidad, responsabilidad, rendición de cuentas genera una carga de excesiva burocracia que aleja de la eficiencia a la gestión. Desde luego que ésta resulta una premisa falsa y malintencionada puesto que se ha demostrado que no solamente es posible sino indispensable que el éxito no solo de la empresa sino de un país tenga como fundamento esencial a la ética.

Olivera (2011) por su parte, señala que el mandato moral se impone por su propio peso, ya que la ética debe primar sobre la racionalidad técnica, sobre todo porque la actividad económica es primeramente de índole social: lo que cada individuo realiza, desde el punto de vista económico está condicionado y condiciona lo que hacen los demás.

Si se recupera la ética, entonces es dable pensar en excelencia. Si una y otra están presentes, entonces no habrá inconvenientes en mostrar abiertamente lo que se hace y cómo se lo hace.

Lo mencionado hasta aquí puede resumirse indicando que: para que las "6E" puedan cumplirse, los funcionarios deben ser éticos lo que provocará que se preocupen por ser transparentes y el rendir cuentas no será un obstáculo a su gestión sino parte inescindible de la misma.

Por otro lado, el control se transformará en parte coadyuvante para una gestión más eficiente, y en ese sentido, el Balance Social será una herramienta más que importante

Definición Del Problema

Teniendo en cuenta lo descripto anteriormente, además del avance que se ha producido en los últimos años tanto en los sistemas de registro como en la información que publican los gobiernos, la evolución de las TIC'S y la mayor exigencia de la sociedad en cuanto a transparencia en el manejo de la cosa pública y a que se expongan los resultados de la inversión realizada por aplicación de las políticas públicas, se plantea profundizar este proceso incorporando el Balance Social en el Estado.

Justamente, la tendencia de los últimos años ha mostrado una mayor demanda social de información sobre lo que el Estado hace con sus diferentes organismos y estructuras, pero además, que muestre los resultados de las políticas en forma transversal, y no considerando a los mismos como compartimentos estancos. Así, aparecieron informes sobre políticas en niñez, en ancianidad, en cuidado del medio ambiente,

en lucha contra la pobreza, entre otros; y en los últimos tiempos, todo lo relativo a la reducción de las brechas de género, todo esto independiente de qué organismos interviene.

En este contexto, las reformas en los sistemas de administración financiera de los estados provinciales y nacionales, han redundado en la disponibilidad de información precisa y oportuna para la toma de decisiones haciéndose necesario la interacción de las finanzas públicas con otras disciplinas, que permitan el mejor aprovechamiento de datos, de manera de lograr conocer y evaluar la eficacia en la aplicación de los fondos públicos, desde una perspectiva que vaya más allá de lo meramente económico y financiero. Se transita una era de la información donde el análisis de los datos desde perspectivas acotadas han quedado obsoletas y se avanza en un aprovechamiento de disciplinas como las finanzas públicas para reconocer y explicar fenómenos sociales y ambientales.

En este marco, se entiende que la incorporación del Balance Social en el Estado sumaría una herramienta más a la sociedad para evaluar su desempeño, considerando cuestiones que irían más allá del análisis financiero y que están emparentadas con la ética, eficiencia, eficacia, porque el Estado además de gastar, debe hacerlo bien; en otras palabras: en tiempo y forma oportunas, apuntando siempre al bien común, ya que lo que aplica para cumplir con sus objetivos son fondos que detrae de la sociedad. Esa misma sociedad que demanda en la actualidad, transparencia en la administración de los fondos y que por otra parte ha hecho propia demandas sociales hasta no hace mucho no eran reveladas. El concepto de transparencia en el manejo de la hacienda pública, ha tomado en el último tiempo, dimensiones nuevas e innovadoras, las cuales están directamente derivadas de una demanda social hacia quienes administran el estado.

El presente trabajo se divide en dos etapas, en la primera de ellas se estudia las características y lineamientos básicos que debe contener el Balance Social para aplicarlo a las cuentas públicas de la Provincia de Entre Ríos; y en la segunda etapa se aplican las conclusiones arribadas en la primera parte para así obtener el Balance Social y el reporte de sustentabilidad de la Provincia de Entre Ríos.

Problema: ¿Cuáles son los lineamientos básicos, en cuanto a estructura y contenido según la normativa vigente, bajo los cuales debe regirse el Balance Social al ser aplicado al sector público de la Provincia de Entre Ríos, para el período 2022?

Objetivo General:

Determinar los lineamientos básicos, en cuanto a estructura y contenido, bajo los cuales debe regirse el Balance Social del sector público para ser aplicado en la Provincia de Entre Ríos de acuerdo a la normativa vigente y presentarlo para el período 2022.

Objetivos Específicos

- Reconocer la normativa vigente relacionada al Balance Social para el sector público.
- Examinar experiencias de otras Provincias, Países o Regiones que hayan confeccionado un Balance Social para el sector Público.
- Establecer los lineamientos básicos, en cuanto a estructura y contenido, que debe seguir un Balance Social para ser aplicado al Sector Público, especialmente a la Provincia de Entre Ríos.
- Exponer el contenido del Balance Social del sector público de la Provincia de Entre Ríos para el período 2022.

Metodología

La metodología de trabajo utilizada en la presente investigación es de enfoque teórico documental, donde se analizará la normativa vigente y los reportes de los organismos públicos de la Provincia.

Se analizará el estado del arte en el contexto provincial, es decir, el Balance Social del sector público para ser aplicado en la Provincia de Entre Ríos de acuerdo a la normativa vigente.

Desarrollo

Desde el punto de vista normativo, en Argentina, la primera norma referida al Balance Social fue la Ley 25.250 del año 2000, mientras que en la Provincia de Entre Ríos, existe una ley vigente que es la 10.582 que data de 2018, aunque aún no se encuentra reglamentada.

Sumado a ello, la Resolución Técnica N° 36 (mod. por RT 44) de la Federación Argentina de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas (FACPCE) define al balance social como el instrumento para informar, evaluar y medir en forma clara, precisa, metódica, sistemática y principalmente cuantificada el resultado de la política social y ambiental de la organización y, cómo ésta, contribuye o pretende contribuir en el futuro a la mejora o incide en el deterioro de las condiciones económicas, ambientales y sociales tanto a nivel local, regional o global. Para esto, se propone utilizar la Guía para la elaboración de Memorias de Sustentabilidad de la Global Reporting Initiative (GRI) teniendo en cuenta tres dimensiones: económica, ambiental y social.

En tal sentido puede decirse que la Responsabilidad Social implica llevar a cabo acciones que contribuyan al bienestar de la sociedad (Canyelles, 2011), y como esto es una premisa del Estado, su aplicación generaría un mayor grado de gobernabilidad en la medida que existiría una visión compartida respecto a lo que se aspira construir y la forma en que los distintos actores sociales, incluidas las organizaciones públicas, deberían contribuir a ese propósito. El balance social es, por lo tanto, una herramienta de gobernabilidad.

En términos generales, el Estado puede incluir dentro del balance distintas medidas internas y externas en pos de reflejar la responsabilidad social que lleva adelante. Dentro del bloque de lo interno, según el manual del GRI, se podría referir a la negociación colectiva con los gremios no solo en materia salarial, sino también, en seguridad, higiene, salud, capacitación y formación permanente, aplicación de principios de igualdad laboral y auditorías preventivas vinculadas a accidentes de trabajo.

En lo externo y siguiendo con la idea de Martínez (2016), se podrían incluir la aplicación de medidas como reducción de la generación de residuos y del consumo energético y la utilización de energías renovables, buenas prácticas de producción, reducción de la contaminación del medio ambiente, inversiones socialmente útiles y la tendencia a establecer vínculos contractuales con empresas socialmente responsables.

Con motivo de ahondar en los ejemplos que conlleven a visibilizar la gestión de la responsabilidad social en ambiente público, se pueden incluir en los pliegos de compras y contrataciones aspectos de la responsabilidad social con motivo de exigir y fortalecer la red público-privada de la gestión y del compromiso socialmente sustentable, promoviendo el diálogo entre empresas y administraciones, reforzando el movimiento asociativo de consumidores, impulsado la inversión socialmente responsable, liderando iniciativas de alianzas público-privadas, entre otros.

Sin dudas que estos esfuerzos conlleven a visibilizar la gestión de un buen gobierno público al contribuir en mejorar la transparencia, afianzando la cultura de la ética pública, la gestión de impactos sociales, ambientales y económicos en su accionar diario y mejorando el diálogo con los grupos de interés (stakeholders). Es oportuno resaltar que el momento actual resulta propicio para incorporar esta temática en la agenda, ya que la sociedad en general se encuentra en pleno proceso de cambio cultural, en el cual la gestión socialmente responsable debe ser una plataforma de lanzamiento en donde las propias instituciones de gobierno – en sus diferentes niveles - se encuentren trabajando fuertemente unidas y coordinadas para aportar lo propio desde su actividad particular, sumado a los entes no gubernamentales que contribuyen el marco de análisis para este tipo de políticas (Canyelles, 2011, Machado, 2004, Jimenez, 2017).

Para que la herramienta tenga éxito resulta primordial, como se ha mencionado anteriormente, la creación de espacios de diálogo que impliquen nuevas conexiones entre los sectores público-privado, teniendo una visión multilateral en la que los diversos actores tomen parte en el diseño de una política que atraviesa horizontalmente a todos los grupos de interés en distintos niveles o escalones; para ello, la creación de confianza resulta fundamental, ya que no resulta suficiente encontrar objetivos comunes, sino que se requiere asimismo transparencia y autenticidad. En suma, se trata de un cambio de perspectiva, transitar desde el gobierno tradicional a un modelo basado en la gobernanza con mayor participación social en la planificación y en la forma de satisfacer las diversas necesidades, lo que provoca como efecto principal una mayor legitimidad del gobierno, al aumentar su capacidad para entender y resolver los problemas colectivos

Necesidad de contar con un balance social para el sector público

Para que sea posible la aplicación del Balance Social en el sector público se requiere que se unan esfuerzos entre distintas disciplinas y organismos, de modo tal que como establece Del Pino (SIGEN, 2013:1) se deba avanzar en la generación de redes o procesos de coordinación con otras instituciones, dejando de lado la cultura del aislamiento y la ausencia de coordinación que duplican -en ocasiones- los esfuerzos y recursos de forma innecesaria. Este involucramiento de los distintos estamentos de la sociedad en la cosa pública, sin dudas, permitirá mejorar la transparencia en la información pública; al igual que, exigir a los funcionarios públicos un accionar basado en la ética, lo que le otorgará al Estado una visión más certera acerca de las necesidades reales de la población y cuáles serían las mejores herramientas para satisfacerlas, teniendo como parámetro una mejor y mayor eficiencia y eficacia.

Se destaca el aporte que Jarach, D. (2013) realizó al conceptualizar a las necesidades públicas como coetáneas al "sentir" del Estado, aunque remarcó que el Estado no debe satisfacer necesidades individuales preordenadas, sino que estas necesidades individuales se satisfacen en simultáneo con la satisfacción de las necesidades públicas, las cuales son asumidas por el Estado como tarea fundamental provenientes de un fin organizacional.

Es justamente esta idea lo que motiva a la realización del presente trabajo, con la intención de incorporar herramientas de amplia difusión en el sector privado, pero que resulta sumamente importante que se comience a aplicar en las administraciones de la cosa pública. Herramientas como el balance social (BS), no pueden dejar de alcanzar a la órbita del estado, dado que su rol está directamente vinculado a la satisfacción y atención de las necesidades sociales de la comunidad donde ejerce su dominio.

No obstante, lo manifestado, a la fecha los estudios y aplicación del Balance Social en la práctica del sector público es muy profuso e insipiente, existiendo pocos análisis teóricos y bibliográficos sobre el tema. Esta situación nos pone en un compromiso sustancial, el de realizar un desarrollo teórico que sea la base de aplicación práctica de esta herramienta en los distintos niveles de gobierno. Ya que el Balance Social permitirá contraponer los resultados reales obtenidos en materia social con los que previamente se definieron y presupuestaron; la diferencia o desviaciones producidas podrán medirse teniendo en cuenta un nivel de superávit o déficit si han sobrepasado las proyecciones o no han alcanzado las mismas.

Es en este marco, que surge la pregunta acerca de si es posible aplicar el Balance Social en el Estado Entrerriano. Repasando el escenario descrito aparece necesariamente la cuasi obligación de incorporar esta herramienta organizacional que permite valorar, tanto cuantitativamente como cualitativamente, la gestión de las políticas de recursos sociales, ya sea, interno como por ejemplo la gestión de la empleabilidad, o externo, en miras a la gestión social, con la esperanza de totalizar el conjunto de activos y pasivos sociales

en virtud de aportar un documento que ayude a mejorar la gestión pública y la atención de las necesidades sociales. A su vez que resulte útil con fines de diagnóstico del clima laboral y social, de modo de acercar al Estado información que pueda tomar de base para la planificación de la política social y la gestión de redes con distintas organizaciones.

A tal fin, se analizarán distintas publicaciones que realiza el estado provincial referido y otros gobiernos provinciales y nacionales, con motivo de determinar si es posible la aplicación del Balance Social, y en caso de ser afirmativo, cuál podría ser la mejor manera de implementarlo.

Conclusión

Las crisis son en general las puertas del cambio, y en el aspecto público se entiende que la pandemia ha generado una mayor demanda de información a los distintos estados en general, los cuales han emanado de parte de los órganos de control, de organizaciones sociales, pero fundamentalmente del ciudadano, que necesita conocer, con raigambre constitucional, acerca del accionar del Estado, cuál debe ser su rol, en qué y cómo gasta los recursos que detrae de la sociedad, pero exigiéndole además que lo haga de forma ética, responsable y sustentable.

En esta particular coyuntura se vislumbra la posibilidad fáctica de proponer la adopción del balance social como una nueva herramienta que brinde información acerca del accionar del estado provincial, sus actividades, su comportamiento y resultados, a la vez de evaluar el impacto social, ambiental y económico que tienen cada una de dichas acciones.

En este primer avance de la investigación se ha analizado la necesidad de contar con un balance social aplicado al sector público y su viabilidad práctica para implementarlo. Seguidamente, en una segunda fase de investigación se analizarán distintas posibles estructuras que deba tener el balance para ser aplicado en el sector público.

Bibliografía Citada

- Bidart Campos, G. *Compendio de Derecho Constitucional*. Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera Primera Reimpresión. 2008
- Canyelles, J. (2011) Responsabilidad social de las Administraciones Públicas. *Revista de Contabilidad y Dirección* (13: 77-104) Recogido de: https://newsletter.collaboratio.net/mm/File/es/Art.jmcanyelles_Nota_tecnica_Responsabilidad_social_de_las_administraciones_publicas_RSA.pdf
- Del Pino, A. (2013) Balance Social: un instrumento estratégico para avalar, difundir y multiplicar el ejercicio de la responsabilidad social. *Publicación Técnica N°12*. Sindicatura General de la Nación. Recogido de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pts_12.pdf

- Drucker, P. citado por Wise, T. (1994). *Qué hacer para atraer, deleitar y retener clientes*. Gránica. Buenos Aires
- Global Reporting Initiative (2013) *G4. Guía para la elaboración de memorias de sostenibilidad*. Recogido de <http://www.mas-business.com/docs/Spanish-G4.pdf>
- Jarach, D. (2013) *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*. Ed. La Ley: Buenos Aires.
- Jimenes, E. (2017) *Balance Social en el Sector Público*. Universidad Nacional de Tucumán. Recogido de <http://repositorio.face.unt.edu.ar:8920/bitstream/handle/123456789/257/BALANCE%20SOCIAL%20EN%20EL%20SECTOR%20P%c3%9aBLICO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Las Heras, J. *Estado Eficiente*. Eudecor, Córdoba. 1999.
- Lenardón, F. *Ética pública y mecanismos contra la corrupción. El Control ciudadano*. En Sexto Congreso Argentino de Administración Pública "Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social". Resistencia, Chaco, Argentina. 2011. Recogido de: http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/LENARDON_FERNANDO.pdf
- Lenardón, F. (2011) *Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social*. VI Congreso Argentino de Administración Pública. Recogido de: http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/LENARDON_FERNANDO.pdf
- Lenardón, F. (2016) *Responsabilidad Social y Balance Social en el Sector Público*. Ed. Buyatti: Buenos Aires.
- Machado de Acedo, C. (2004) *Balance social: una forma de medición de la responsabilidad social*. Recogido de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4003636>
- Martínez, D. (Dir.) (2016) *El Balance Social como instrumento de políticas públicas orientadas al desarrollo socioeconómico regional*. Universidad Nacional de La Matanza. Recogido de: <https://repositoriocytlam.unlam.edu.ar/bitstream/123456789/230/1/El%20balance%20social%20como%20instrumento%20de%20pol%c3%aadticas%20p%c3%ablicas%20orientadas%20al%20desarrollo%20socioecon%c3%b3mico%20regional.pdf>
- Monteferrario, S. (2015) *Balance Social. Concepto. Modelos de diseño, indicadores, normativa. Auditoría del Balance*. XXIII Congreso Nacional Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos Públicos de Control externo de la República Argentina. Recogido de <https://agpsalta.gov.ar/jornadas/wp-content/uploads/2015/10/TemaIV-02.pdf>
- Oliveira Marquez, M. (Trad.) (2007) *Guía para la elaboración del balance social y memorias de sostenibilidad*. Instituto Ethos. Recogido de: <https://www.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/12/8Gu%C3%ADa-para-la-Elaboraci%C3%B3n-del-Balance-Social-Y-Memorias-de-Sostenibilidad-en-espa%C3%B1ol-2007.pdf>
- Olivera, J. Racionalidad técnica y racionalidad ética, *Revista Enoikos* N° 12, p.p. 26-35. 2001.
- Wierna, G. *Exposición en XIII Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas*. Bariloche. 2000.



Tiempo de Gestión N° 32
Segundo Semestre 2022
Se terminó de editar en diciembre de 2022
Secretaría de Investigación y Posgrado
Facultad de Ciencias de la Gestión (FCG)
Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER)
Paraná, Entre Ríos
