





ISSN: 1850-7255.  
ISSN (en línea) 1853-6646

# *Tiempo* de **24** **GESTIÓN**

Revista Académica de la Facultad de Ciencias  
de la Gestión. Año XIII. Número 24. Diciembre 2017



Universidad Autónoma  
de Entre Ríos

**FCG**

Facultad de Ciencias  
de la Gestión



Universidad Autónoma  
de Entre Ríos

**FCG**

Facultad de Ciencias  
de la Gestión





Universidad Autónoma  
de Entre Ríos

**FCG**

Facultad de Ciencias  
de la Gestión

**SEDE PARANÁ**

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

**SEDE CRESPO**

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

**SEDE LA PAZ**

Tec. en Administración

**SEDE FEDERACIÓN**

Tec. en Hotelería

**SEDE CHAJARÍ**

Tec. en Marketing

**SEDE VILLAGUAY**

Tec. en Turismo

**SEDE C. DEL URUGUAY**

Tec. en Museología

Tec. en Turismo

Lic. en Turismo

Téc. Bibliotecario Documentalista

Tec. en Administración

Prof. en Bibliotecología

**SEDE GUALEGUAYCHÚ**

Tec. en Hotelería



## AUTORIDADES

---

### UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ENTRE RÍOS

#### RECTOR

Bioingeniero  
Aníbal Sattler



### FACULTAD DE CIENCIAS DE LA GESTIÓN



#### DECANA

Licenciada  
Liliana Battauz



#### SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

Profesor  
Pablo Donadío



#### SECRETARIO ADMINISTRATIVO

A cargo de la  
Secretaría de Extensión  
Abogado Javier Almada



#### SECRETARIO ACADÉMICO

Profesor  
Román Scattini



#### SECRETARIO DE BIENESTAR ESTUDIANTIL

Willian Joel  
Vernackt



#### SECRETARIO ECONÓMICO FINANCIERO

CPN. Roberto  
Zamero

## **TIEMPO DE GESTIÓN**

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

ISSN: 1850-7255.

ISSN (en línea) 1853-6646.

Registro de la Propiedad Intelectual N°: 5345092

Edición N° 24 -Diciembre 2017

Propietario: Facultad de Ciencias de la Gestión, Universidad Autónoma de Entre Ríos.

Domicilio: Libertad 26. Teléfono: 4070354

Correo electrónico: [fcg\\_revistatiempodegestion@uader.edu.ar](mailto:fcg_revistatiempodegestion@uader.edu.ar)

Paraná, Entre Ríos, Argentina.

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

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

**Periodicidad:** semestral

**Editores responsables:** Fabián Reato, Marta Marozzini.

**Impresión:** Imprenta Oficial de Entre Ríos.

Córdoba 327. Paraná. E.R.

**Colaboración Administrativa:** Susana Bergomás, Prof. Claudia Scheihing, Francisco Vega y Prof. Silvia Mir.

Tirada de esta edición: 200 ejemplares.

Indización: Latindex, Dialnet.

## **CONSEJO EDITOR**

---

Dr. Miguel Rodrigo González Ibarra

Universidad Nacional Autónoma de México (México)

Prof. Rodolfo Bertoncetto

Universidad Nacional de Buenos Aires–Conicet (Argentina)

Prof. Pablo Donadío

Universidad Autónoma de Entre Ríos (Argentina)

Prof. Virginia D'Angelo Gallino

Universidad Autónoma de Entre Ríos (Argentina)

Prof. Noemí Wallingre

Universidad Nacional de Quilmes (Argentina)

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

## COMITÉ DE ARBITRAJE

---

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

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

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

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

**Ing. Daniel Saín.** Universidad Tecnológica Nacional (Argentina)

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

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

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

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

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

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

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

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

**Dra. Paola Barzola.** Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina).

**Abogada Eva Senkman.** Universidad Nacional del Litoral (Argentina).

**Abogada Elena Beatriz Alborno.** Universidad Nacional de Entre Ríos.

**Dra. Mariela Demarchi,** Universidad Nacional del Litoral.

## ÍNDICE

---

### UNO

Financiamiento internacional de gobiernos provinciales: un análisis del caso entrerriano. Por María Laura Bevilacqua, Daniel Ippolito, Darío Ricardo Koch y Élica María Benítez. **PÁGINA 13**

### DOS

Asociatividad en comercios minoristas: entre el desconocimiento y el prejuicio. Por Fernando Grosso, Carlos Guastavino y Guillermo Soules. **PÁGINA 43**

### TRES

Organizaciones No Lucrativas: una mirada al sector en la ciudad de Paraná . Por Ramiro Luis Castro. **PÁGINA 71**

### CUATRO

El Programa Prohuerta: un caso de política pública. Por Víctor Javier Almada, Luciano Daniel Filipuzzi y Judit Evelyn Frank. **PÁGINA 101**

### CINCO

El uso de herramientas geoespaciales para la planificación territorial. Ejemplificaciones para la provincia de Entre Ríos. Por María Laura Bevilacqua y Matías Martínez. **PÁGINA 131**

### SEIS

Derechos Humanos: La protección del derecho ambiental en la Ley Provincial N° 10.477/17 de Prohibición de la prospección, exploración y explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos. Por Ruth Careno . **PÁGINA 161**

**NORMAS PARA PUBLICAR EN TIEMPO DE GESTIÓN. PÁGINA 185**



**UNO**

---

Financiamiento internacional de gobiernos provinciales: un análisis del caso entrerriano

**Por María Laura Bevilacqua,  
Daniel Ippolito, Darío Ricardo Koch  
y Élide María Benítez**

Fecha de finalización del artículo: julio de 2017





## **SOBRE LOS AUTORES**

---

**María Laura Bevilacqua** es Licenciada en Economía (UNC), Master en Desarrollo Económico en América Latina (UNIA), Doctorando en Economía (UNR), maestrando en Estadística Aplicada (UNC), Docente e investigadora FCG-UADER, Instituto Economía y Sociedad y Directora General de Planificación del Gobierno de la Provincia de Entre Ríos.

**Contacto:** [laurita.bevilacqua@gmail.com](mailto:laurita.bevilacqua@gmail.com)

**Daniel Ippolito** es Docente e investigador FCG-UADER, Mg. en Relaciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo (U. de Pittsburgh y U. de Cantabria) y Doctorando en Relaciones Internacionales Universidad Nacional de Rosario.

**Darío Ricardo Koch** es Contador Público (UNER), Magister en Finanzas Públicas (Universidad de la Matanza) y Profesor Ordinario Asociado e Investigador (FCG-UADER).

**Élida María Benítez** es Contadora Pública (UNR), Docente Universitaria e Investigadora en UNR, UNER y UADER y Profesional independiente.

## RESUMEN

---

Las provincias argentinas cuentan con diversos mecanismos para adquirir financiamiento externo. El presente artículo<sup>1</sup> se centra en la Provincia de Entre Ríos, y como estudio de caso pretende contribuir a esclarecer la relevancia que los créditos internacionales poseen como instrumento de financiación para los gobiernos subnacionales. Para ello: a) se presenta un marco conceptual sobre endeudamiento internacional y sus implicancias para un gobierno provincial, b) se revisa el sistema de toma de crédito público nacional y subnacional, con particular foco en las dimensiones legales, administrativas y procedimentales de la Provincia de Entre Ríos y c) se analiza la evolución del uso de esta herramienta durante el periodo 1994-2014.

---

1 Artículo derivado del Proyecto de Investigación y Desarrollo Anual (PIDA) 2015-2016 “Los Créditos Directos gestionados por la Provincia de Entre Ríos ante Organismos Financieros Internacionales durante el período 1994-2012: políticas, estrategias y alcances” Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER). Director: Daniel G. Ippolito; Co-directora: María Laura Bevilacqua.

## ABSTRACT

---

The provinces of Argentine have several mechanisms to obtain external financing. This article aims to contribute to clarify the relevance of international credits as a financing instrument for subnational governments, with special focus in Entre Ríos. In first place we present a conceptual framework of international indebtedness and its implications for a sub-national government; also we reviews the national and subnational public credit system, finally we analyze the evolution of international credits taken in Entre Ríos during the period 1994-2014.

**Palabras clave:** *Financiamiento– Gobiernos sub-nacionales- Entre Ríos - Créditos internacionales*

**Key words:** *Financing - Subnational Governments - Entre Ríos - International debt*



## 1- INTRODUCCIÓN

El crédito internacional es una destacada herramienta financiera al que pueden acudir las provincias argentinas para promover el desarrollo regional, hacer frente a catástrofes naturales y refinanciar su deuda pública, o modificar estructuras de pasivos. Desde su promoción en la década de 1990 por parte de organismos internacionales, tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Estado argentino reguló e instrumentó las siguientes modalidades para que las provincias pudieran acceder a sus fondos: a) mediante *préstamos directos*, b) mediante *préstamos indirectos* (o de convenios subsidiarios de traspaso de fondos desde Nación a provincias) y, c) mediante préstamos a la Nación con desembolsos en las provincias (Lucioni, 2003).

En el caso de la Provincia de Entre Ríos, se registran antecedentes de toma de *créditos indirectos* -o subsidiarios- con dichos organismos a partir del año 1995 y se observa que recién en el año 2007 se inicia la primera gestión de un *crédito directo* y que ello se realiza ante el BID<sup>2</sup>. En función de la creciente relevancia del financiamiento internacional que viene adquiriendo para las provincias, el presente artículo se propone un doble objetivo: a) describir el encuadre legal y los mecanismos institucionales-administrativos entrerrianos para la gestión de créditos externos; y b) examinar el proceso de endeudamiento externo de la Provincia de Entre Ríos durante el periodo 1994-2014 de manera comparativa con el resto de las provincias argentinas.

En la siguiente sección se ofrecen algunas conceptualizaciones sobre finanzas públicas y endeudamiento internacional, para luego en la tercera sección comprender los mecanismos legales, institucionales y administrativos necesarios para su obtención, y en particular para el caso entrerriano. En la cuarta sección se realiza una breve reseña

---

2 Este crédito se tomó con la finalidad de financiar el Programa de Desarrollo de la Infraestructura de Apoyo a la Producción de Entre Ríos BID 1914/OC-AR L1036, como se explica en la sección 5.

del proceso de endeudamiento de las provincias argentinas. En la quinta se analiza la evolución de los créditos internacionales de Entre Ríos y seguidamente se discute el papel del endeudamiento externo de las provincias en el marco del actual contexto político y económico nacional.

## **2. MARCO CONCEPTUAL SOBRE ENDEUDAMIENTO INTERNACIONAL SUBNACIONAL**

Se parte de la consideración que el endeudamiento internacional del sector público subnacional es producto de las nuevas tendencias sistémicas, como es el proceso de globalización y de la descentralización del Estado, que favorecieron el desarrollo de nuevas funciones y competencias en el marco de las nuevas autonomías provinciales<sup>3</sup> y del llamado *federalismo fiscal*. Se ofrecen a continuación algunas conceptualizaciones acerca de los límites, usos y efectos del crédito internacional desde la perspectiva de las finanzas públicas.

En primer lugar, el *crédito público*- incluyendo el internacional- refiere a la capacidad que posee el Estado Nacional o subnacional para captar fondos mediante un proceso de endeudamiento. Etimológicamente, el término crédito proviene del latín *credere*, que significa creer o tener fe, y hace referencia a la credibilidad del agente tomador del crédito en tanto capacidad de cumplir con sus obligaciones de re-pago. De esta manera, siguiendo a Oría (1948), el crédito público también incluye la aptitud política, económica, jurídica y moral para obtener dinero o bienes en préstamo, basada en la confianza que goza por su patrimonio, por los recursos de los que pueda disponer, o por sus antecedentes.

En un país como la Argentina, el *sistema de crédito público* hace

---

3 Nótese sin embargo que tales autonomías son relativas por cuanto se hallan limitadas en la práctica mediante leyes que regulan el comportamiento fiscal de las provincias, tema que es abordado en la sección 3 de este capítulo.

referencia al conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que intervienen en las operaciones que realiza el Estado y sus unidades constitutivas tanto nacionales como subnacionales. El vínculo jurídico entre las partes (prestador y prestatario) queda formalizado mediante un contrato de préstamo o acuerdo financiero en lo que se denomina *empréstito público*<sup>4</sup>.

También existe el concepto de *deuda pública*, el cual hace referencia al resultado o estado patrimonial (pasivo) de haber obtenido un préstamo en dinero (activo). Se trata de las obligaciones contractuales que asume el Estado y se denominan *servicios de deuda*, compuestas por amortizaciones de capital, intereses, comisiones y demás gastos que se comprometen al momento de formalizar las operaciones de crédito.

De acuerdo a la finalidad del uso del crédito puede utilizarse principalmente para: a) la inversión en programas de desarrollo económico, cuando por el volumen de recursos financieros requeridos no resulta suficiente el producido por tributos u otros ingresos ordinarios; b) financiación de eventos –o sus consecuencias– de carácter extraordinario, que signifiquen una grave alteración de la vida social del país, provincia o región; c) cobertura de desequilibrios en las finanzas públicas a través del crédito de corto o bien de largo plazo.

En cuanto al endeudamiento tanto nacional como subnacional – y más aún el contraído con entidades del exterior– el mismo ha sido objeto de una serie de cuestionamientos, principalmente por sus potenciales efectos en la economía, que en ciertos casos podrían ser inciertos y perniciosos. Entre los principales cabe nombrar:

- 1) traslación y redistribución, en el sentido del peso o gravamen económico que la deuda impone a la sociedad y que puede generar impactos disímiles tanto en grupos acreedores como deudores, o bien en un sentido temporal, pues los re-pagos han de ser

---

<sup>4</sup> En este caso se entiende que el empréstito hace referencia a la forma en la que los préstamos quedan divididos, por ejemplo: en títulos, valores, nominativos o no, y si son negociables.

soportados por la generación actual o por generaciones futuras;

- 2) efectos inflacionistas: se refiere a la posible presión que los servicios de la deuda externa podrían ejercer sobre los presupuestos futuros del gobierno, aumentando el déficit fiscal y llevando a un posible efecto inflacionario si se recurre al Banco Central para cubrir un endeudamiento de alto valor financiero;
- 3) el efecto crowding-out o expulsión, que hace referencia a situaciones en las cuales la captación de los fondos por el sector público puede desplazar la necesaria para inversión privada,
- 4) efectos compensatorios: cuando en épocas recesivas del ciclo económico el crédito puede actuar como factor compensador del sub-gasto privado activando la recuperación, y por último,
- 5) aquellos efectos sobre el ingreso y patrimonio, dado que se produce una sustracción nominal del producto (e ingreso) nacional y subnacional entendido como “costo” del servicio de la deuda o de transferencias de capital al extranjero.

Otro de los interrogantes que se exhiben en la literatura sobre créditos, hace referencia a los posibles límites en la capacidad de acceso y en la eficaz utilización de esta herramienta. Al respecto, Alvarez et al (2011) identifican al menos cuatro mecanismos que facilitan y/o condicionan este tipo de operatoria: 1) la existencia de disciplina de mercado, pues los mercados ofrecen crédito solo si lo consideran razonable, es decir a condición de que el prestatario sea solvente; 2) la necesidad de cooperación o acuerdo previo entre distintos niveles de la administración estatal sobre el nivel óptimo de deuda que cada uno asumirá, 3) la aplicación de controles basados en reglas sobre stock o límite de deuda a contraer y, 4) la utilización de mecanismos de control administrativo por parte del gobierno nacional, que es similar al número 3 pero que incluye un proceso de autorización previa de parte del gobierno nacional para el endeudamiento externo desde lo subnacional.

### **3. ENCUADRE LEGAL Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA GESTIÓN DE CRÉDITOS EXTERNOS**

En Argentina, la toma de deuda está condicionada en su uso, es decir los empréstitos pueden ser tomados para repago de deuda,

inversiones en obras públicas o aquellas que impacten en las empresas del Estado. En cuanto a los gobiernos subnacionales, el endeudamiento internacional es una de las fuentes por las cuales pueden obtener financiamiento y ello es reconocido por el artículo 124 de la Constitución Nacional (CN), el cual establece que las provincias podrán suscribir acuerdos internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación, no afecten el crédito público y tenga conocimiento el Congreso Nacional. Dado que el presente artículo busca analizar la evolución que presentó la utilización de esta herramienta en la Provincia de Entre Ríos, primeramente se revisa el marco jurídico e institucional que habilita a las provincias argentinas en general a realizar operaciones de crédito internacional (para luego analizar la normativa a nivel local). Ello involucra normativas, requisitos y procedimientos (o pasos requeridos) de obligatorio cumplimiento que son necesarios para que la provincia financie, por ejemplo, un programa internacional.

Como toda actividad de índole administrativa y jurídica, el marco general lo reconoce la Constitución Nacional, precisamente en su artículo 4° define al crédito público como uno de los recursos que nutren las arcas del Estado Federal, haciendo referencia a la generalidad de los créditos que puede obtener el Gobierno Federal, tanto los de orden interno, como los de orden externo. De acuerdo a los fines del crédito, la CN autoriza a recurrir al empréstito público en dos casos: las urgencias de la Nación (situaciones extraordinarias como guerras, epidemias, inundaciones, desastres naturales, etc.) o para empresas de utilidad nacional, entendiéndose a éstas como inversión en obras públicas, tecnología, programas de saneamiento financiero, construcción de obras civiles, entre otros. La CN confiere la atribución de contraer empréstitos al Honorable Congreso de la Nación (HCN) en el artículo N° 75, así como la facultad de arreglar el pago de deuda interna y externa.

La Ley N° 24.156 de “Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional” fue sancionada en el año 1992. Esta regula en su sección III el Sistema de Crédito Público Nacional y define en el artículo 56, 2° párrafo: “se prohíbe realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos”, lo cual aplica también para los gobiernos de provincias. En el artículo

57 de dicha ley se detallan las formas en las que puede originarse la deuda pública (títulos, bonos, préstamos, entre otros), lo cual fue modificado posteriormente en los decretos N° 1.387 y N° 1.506 del año 2001, con el fin de no considerar como deuda nacional o límite de endeudamiento a los títulos de deuda originados por reconversión y a las garantías del Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial, y de esta forma hacer frente a la crisis financiera imperante en aquel momento.

Asimismo, en la citada ley se establece que para formalizar una operación de crédito, el mismo debe estar contemplado en la ley de presupuesto del período correspondiente, o se deberá promover una ley específica que autorice el endeudamiento indicando como mínimo: tipo de deuda, monto máximo autorizado para la operación, plazo de amortización y destino del financiamiento<sup>5</sup>.

Desde la perspectiva de la jurisdicción provincial, el mismo puede realizarse con intermediación del Estado Nacional, lo que equivale a gestionar un crédito indirecto o subsidiario, es decir el Estado Nacional se endeuda internacionalmente y parte o la totalidad de dichos fondos es re-prestado a las provincias. Asimismo, existe una segunda opción que es el llamado crédito directo, mediante el cual las provincias asumen de manera directa el crédito ante un organismo público internacional, aun cuando haya que cumplimentar con una serie de requisitos y exigencias.

Que los gobiernos provinciales puedan suscribir convenios internacionales presenta limitaciones en la práctica, sobre todo en el campo de las finanzas internacionales, pues la capacidad de contraer obligaciones de deuda externa o crédito internacional en su modalidad directa se haya limitada por requerir autorización al Gobierno Nacional. Esta limitación, por su posibilidad de afectar el crédito público de la Nación (art. 124), fue sustancialmente ejercida

---

5 Se exceptúa del cumplimiento de las disposiciones establecidas a las operaciones de crédito público celebradas entre el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos financieros internacionales de los que Argentina forma parte.

por el Gobierno Nacional a partir de la crisis monetaria que atravesó el país en el año 2001, cuando implementó mediante el Decreto 2.263/2002 el llamado Programa de Financiamiento Ordenado, el cual buscó transferir las deudas acumuladas al gobierno nacional para dar cumplimiento con las obligaciones tanto internas como internacionales.

En el año 2004 se sancionó la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal (LRF) N° 25.917, la cual buscó perfeccionar el programa anterior estableciendo un protocolo específico para que las provincias puedan realizar operaciones de crédito internacional de manera directa con las contrapartes, fundamentalmente con organismos multilaterales de crédito, aunque de manera controlada. En la misma se determinó específicamente que los servicios de deuda no podían superar el 15% de los recursos corrientes, neto de transferencias por coparticipación a municipios. Sin embargo, cabe aclarar que en el año 2009, la ley 26.530 dejó sin efecto este límite, argumentando que ante la coyuntura de crisis internacional se requería de una mayor flexibilización, llevando ese tope hasta el 20%. De allí al presente, no se han realizado nuevas modificaciones.

La entrada en vigencia de la citada Ley de Responsabilidad Fiscal en el año 2005 estableció un nuevo marco legal para el endeudamiento provincial. Actualmente 21 provincias adhieren a esta norma; en el caso de Entre Ríos se sanciona en el año 2004 la ley N° 9.592 mediante la cual se adhiere a dicho Régimen y en el año 2005 se regula mediante Decreto N° 7.547 designar al Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas (MEHyF) como la autoridad de aplicación. La LRF estableció como regla general que el presupuesto debía ejecutarse con equilibrio financiero y que el gasto público primario no podía incrementarse más allá de la tasa de crecimiento nominal del producto.

En cuanto a los aspectos procedimentales, se estableció que el gobierno nacional debe presentar ante el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal antes del 31 de agosto de cada año el marco macro-fiscal para el siguiente ejercicio que debe incluir los límites de endeudamiento para el conjunto de las provincias (artículo 2 inciso b). También establece que antes del 30 de noviembre de cada

año, los gobiernos provinciales deben presentar ante sus respectivas legislaturas los proyectos de Presupuestos Trienales, los cuales contendrán entre otros puntos, la programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales (artículo 6 inciso e). Finalmente, se estipula que los gobiernos provinciales, con el fin de obtener la autorización, aval y garantía de parte del Gobierno Nacional elevarán al Ministerio de Economía (hoy Ministerio de Hacienda), todos los antecedentes y documentación correspondiente (artículo 25).

A nivel provincial, la Constitución de Entre Ríos -cuya reforma data del año 2008 - establece que el endeudamiento público se enmarca dentro de las atribuciones del Poder Legislativo, denotando una analogía con la reglamentación nacional (artículo 122, inciso 25°), y aclara que el mismo no podrá ser utilizado para equilibrar gastos ordinarios de la administración. Además agrega que “en ningún caso la totalidad de los servicios de los empréstitos comprometerán más de la cuarta parte de las rentas de la Provincia y, ni el numerario obtenido de los mismos, ni los fondos públicos que se emitan, podrán ser aplicados a otros objetos que los determinados por la ley de su creación.” Sobre los créditos internacionales, que requieren de la suscripción de un acuerdo bilateral, aplica el artículo el cual establece que se podrán realizar gestiones y celebrar acuerdos internacionales para satisfacer los intereses provinciales, sin perjuicio de las facultades delegadas al gobierno federal.

En concordancia con las leyes nacionales, la Ley de Administración Financiera de la Provincia de Entre Ríos N° 5.140 (T.O. según Decreto N° 404/95 MEOSP B.O. 21/02/96), cuenta con un apartado especial dedicado al Crédito Público (Título IV). Primeramente se define en el artículo 34 al crédito público como:

“la capacidad que tiene el Estado provincial para endeudarse, con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones reproductivas, para atender casos de necesidad o interés provincial, para reestructurar o refinanciar sus pasivos incluyendo los respectivos intereses, o para encarar programas de transformación de su administración”.

El artículo 35 establece las formas en las que puede originarse dicho endeudamiento, mencionando dentro de ellas en el apartado b) la contratación de préstamos con instituciones financieras considerando las autorizaciones que anualmente fijará el Presupuesto del año respectivo o ser dispuesta por una ley especial, tal como ocurre a nivel nacional. Aclara que la ley especial deberá establecer como mínimo el monto máximo de la operación y el destino del financiamiento. En el artículo 37 designa como órgano rector del sistema a la Secretaría de Hacienda y define que su misión será asegurar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público. Para finalizar dicho apartado la ley aclara que “ el servicio de la deuda pública estará constituido por la amortización del capital y el pago de los intereses, comisiones y otros cargos que eventualmente puedan haberse convenido en las operaciones de crédito público.”

La Ley de Ministerios de la Provincia de Entre Ríos (Ley N°10.093) establece que dos ministerios tendrán injerencia en la negociación de los créditos. Se estipula que el Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas podrá intervenir en todo lo vinculado con las relaciones y negociaciones con los organismos financieros nacionales e internacionales de crédito, en lo relativo a la obtención de los financiamientos y/o uso de crédito y entender en todo lo relativo a la administración de la deuda pública. Por su parte, el Ministerio de Producción (MP) podrá intervenir en la coordinación, gestión, evaluación y asesoramiento de las políticas financieras y crediticias orientadas a los sectores económicos que generen crecimiento y desarrollo de los componentes de las cadenas de producción y servicios.

De acuerdo al marco normativo analizado, se esquematizan los pasos administrativos que se deben seguir para tramitar el endeudamiento público en la provincia de Entre Ríos, que es de la siguiente forma:

- 1) Se debe tramitar una Ley. Esta puede ser una ley especial para autorizar el endeudamiento o debe estar incluido en la Ley de presupuesto.

2) Se debe solicitar autorización a la Nación (requisito previsto en la Ley de Responsabilidad Fiscal). Para ello en el trámite se debe acompañar el pedido con:

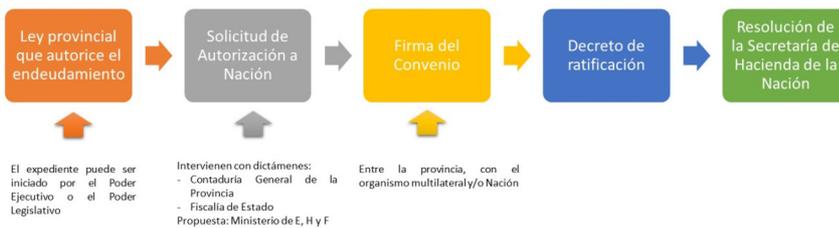
- Dictamen de la Contaduría General de la Provincia
- Dictamen de la Fiscalía de Estado
- Propuesta del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas

3) Con la autorización de Nación se procede a firmar el Convenio correspondiente

4) Se dicta un decreto provincial ratificando lo actuado precedentemente.

5) Resolución de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Figura 1: Secuencia administrativa para tramitar endeudamiento público en la provincia de Entre Ríos



Fuente: elaboración propia

#### 4. BREVE RESEÑA SOBRE EL ENDEUDAMIENTO DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

En el año 1994, las provincias presentaban títulos colocados (Bote I, Bote II y Bote 10), los mismos corresponden a Bonos del Tesoro de corto plazo<sup>6</sup>. Estos fueron créditos que el gobierno Nacional otorgó a algunas jurisdicciones (entre las que no se encontraba Entre Ríos). Los servicios de amortización y renta presentaban vencimientos trimestrales y se retenían los ingresos coparticipados de las provincias. Estos se emitieron hasta el año 1995 y luego siguieron las

6 Los Bote correspondían a 1, 2 y 10 años respectivamente.

amortizaciones hasta el año 2000. La política nacional fue contraer estos financiamientos para atender los vencimientos del aquel entonces y financiar el déficit fiscal del año 1995, que en parte se explicó por el impacto de la crisis mexicana “del Tequila” (Cavallo, 2014).

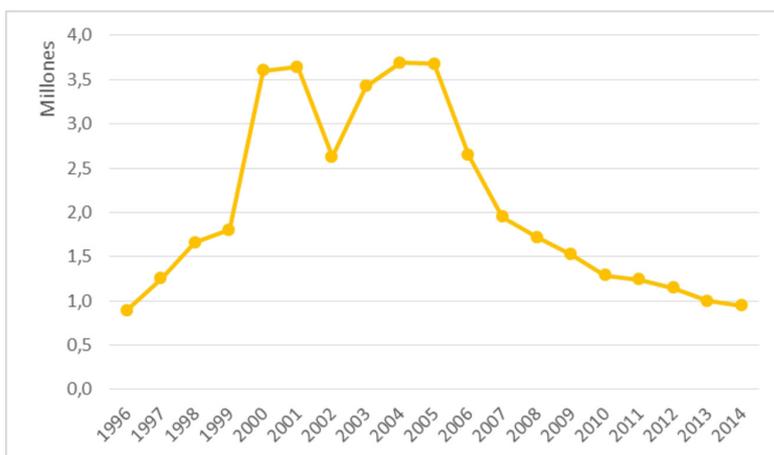
Los préstamos de organismos internacionales con cargo a la provincia, provenientes principalmente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) - del grupo Banco Mundial - se formalizaron a partir del año 1995 a través de convenios subsidiarios, es decir, el Gobierno Nacional asume el endeudamiento con el organismo multilateral y lo re-presta a las provincias. Estas últimas presentan como garantía los recursos de la Coparticipación Federal de Impuestos.

Estos créditos, que tuvieron como fin promover el desarrollo de las regiones, presentan las siguientes características: son de largo plazo, con periodo de gracia de cinco años y tasas con referencia a la Libor 6 meses. A partir de estas condiciones favorables, los mismos tomaron auge en el período, presentando una caída en el año 2002, producto de la crisis interna que hubo en la República Argentina. Aquí debe aclararse que a la crisis argentina del año 2001, muchas de las provincias llegaron con deuda por bonos emitidos internamente para hacer frente a los gastos corrientes; en el caso de Entre Ríos fueron los bonos Federales. Es por ello que luego del año 2002, las provincias debieron convertir su deuda pública provincial.

Asimismo, de la aparición en escena de los organismos internacionales se desprende un cambio en la composición de la estructura de deuda; dado que con anterioridad se utilizaban créditos sindicados, los cuales aparecen en la década de los años 70 y fueron utilizados para canalizar fondos a las economías emergentes como Latinoamérica. El nuevo tipo de endeudamiento facilitó el otorgamiento de grandes montos, a bajas tasas y mejores condiciones, dado que el prestatario nucleaba a organismos soberanos u otras organizaciones intergubernamentales, mientras que los anteriores se conformaban por grupos de bancos comerciales y especuladores financieros.

Con la salida de la Convertibilidad, el aumento de los precios de los commodities (productos exportables de nuestra economía), se produce la reactivación y con ésta comienza el repago de deuda que se encontraba en default. Aquí nuevamente el financiamiento externo, en especial de los organismos internacionales fue retomando preponderancia. Aunque se debe remarcar que la tendencia fue decreciente a partir del año 2006, tal como se observa en el gráfico.

**Figura 2: Evolución del monto de deuda pública por préstamos internacionales con convenios subsidiarios de traspaso de fondos entre la Nación y las provincias (en millones de dólares)**



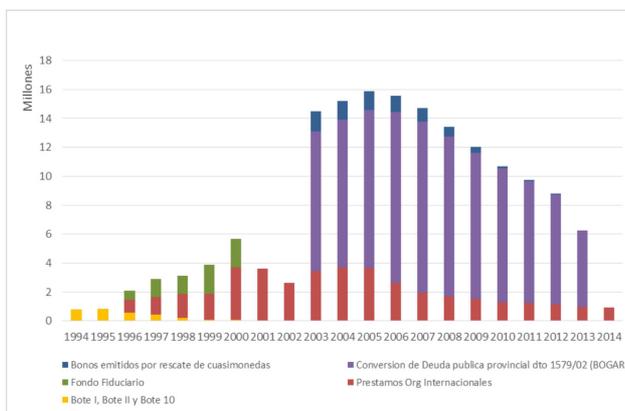
Fuente: elaboración propia en base a estadísticas del Ministerio de Hacienda de la República Argentina

Otras de las fuentes de financiamiento internacional para las provincias fue la constitución del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP), cuyo objetivo fue brindar apoyo a las reformas del sector público y promover el desarrollo económico de las provincias, también integrado por fondos del BID y el BM. Este presenta la figura jurídica del fideicomiso, donde el fiduciante es el Estado Nacional, el fiduciario el Banco de la Nación Argentina y los beneficiarios, las provincias. Hasta el año 1999, dicho organismo asistió a los gobiernos sub-nacionales (provincias y municipios) a privatizar los bancos provinciales.

En el año 1998, los objetivos del FFDP fueron ampliados con el fin de financiar programas de reforma fiscal, financiera o administrativa de los Estados Provinciales. Además, el saneamiento de la deuda pública y la promoción del desarrollo provincial. Por otra parte, al crear el Gobierno Nacional en el año 2002 el Programa de Financiamiento Ordenado (PFO), se incorporaron préstamos con devolución mensual a tres años y un periodo de gracia, que fueron administrados por el FFDP.

Entre Ríos no formó parte del grupo de las nueve provincias que firmaron convenios con el FFDP inicialmente. Sin embargo, desatada la crisis argentina, a fines del año 2001, el FFDP actuó directamente en el canje de la deuda pública provincial, con el fin de conceder mejores condiciones a la deuda (disminución del costo financiero y alargamiento de los plazos). Otro cambio se produjo en agosto del año 2002, con un nuevo mecanismo de conversión de deuda, por el cual la deuda pública provincial instrumentada en forma de títulos públicos, bonos, Letras del Tesoro o préstamos bancarios, es asumida por el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP), mediante la emisión de Bonos Garantizados (BOGAR) Decreto 1.579/02. A su vez, las provincias asumen con dicho Fondo la deuda resultante de la conversión y la garantizan con recursos de la Coparticipación Federal de Impuestos.

**Figura 3: Evolución de los stock de activos financieros de la Administración Pública Nacional con cargo a las provincias (en millones de dólares)**



Fuente: elaboración propia en base a estadísticas del Ministerio de Hacienda de la República Argentina

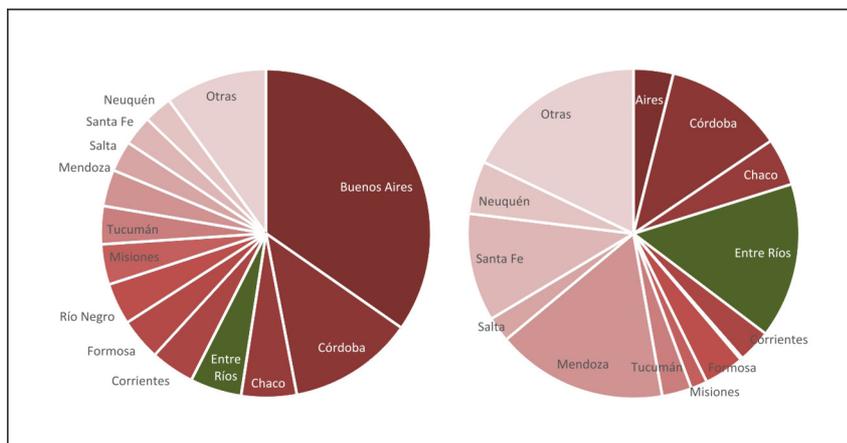
Para el conjunto de las provincias, los créditos internacionales subsidiarios fueron perdiendo preponderancia en el periodo hasta el año 2013, cuando se culmina el pago a los BODEN destinados al rescate de las cuasi-monedas y disminuye el stock de los BOGAR.

Cuadro 1: Proporción de Activos Financieros con cargo a las provincias al 31 de diciembre de cada año

Año	Organismos Internacionales - Principal a Cargo de Provincias (*)	Conversión de Deuda Pública Provincial - Dto. 1.579/02 (BOGAR)	Activos Financieros por BODEN - Cuasimonedas
2004	24,3%	67,1%	8,7%
2005	23,2%	68,9%	7,9%
2006	17,0%	75,9%	7,2%
2007	13,2%	80,5%	6,3%
2008	12,8%	82,3%	4,9%
2009	12,7%	83,9%	3,4%
2010	12,0%	86,4%	1,5%
2011	12,7%	86,5%	0,8%
2012	13,0%	86,3%	0,7%
2013	15,9%	84,1%	0,0%
2014	100,0%	0,0%	0,0%

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas del Ministerio de Hacienda de la República Argentina. Nota: El Ministerio de Hacienda de la República Argentina -ex Ministerio de Economía- presenta la desagregación estadística recién a partir del año 2004. (\*) Incluye deuda a vencer y vencimientos pagados por el Tesoro Nacional pendientes de reembolso.

Figura 4: Distribución geográfica de activos financieros con cargo a las provincias, comparativa años 2004/2014



Fuente: elaboración propia en base a estadísticas del Ministerio de Hacienda de la República Argentina. Nota: El Ministerio de Hacienda de la República Argentina -ex Ministerio de Economía- presenta la desagregación estadística recién a partir del año 2004.

En cuanto a la distribución geográfica de la deuda, entre el año 2004 y 2014, se observa un cambio de composición. La provincia de Buenos Aires, por ejemplo, pasa de representar el 34% del total de activos financieros con cargo a las provincias en el año 2004 a 4% en el año 2014. Mientras que Entre Ríos pasó del 5% al 15% en el año 2014, denotando la importancia que la provincia adquiere en la utilización de esta herramienta financiera.

En relación a la composición de los activos con cargo financiero a la provincia de Entre Ríos, puede argumentarse a partir de la evidencia estadística del cuadro 2, que la proporción que implican los créditos subsidiarios con organismos internacionales fue mayor a la media del país en todo el periodo.

**Cuadro 2: Participación del stock de activos financieros con cargo a Entre Ríos al 31 de diciembre de cada año**

<b>Año</b>	<b>Organismos Internacionales - Principal a Cargo de Provincias (*)</b>	<b>Conversión de Deuda Pública Provincial - Dto. 1.579/02 (BOGAR)</b>	<b>Activos Financieros por Boden - Cuasimonedas</b>
<b>2004</b>	23,2%	68,9%	7,9%
<b>2005</b>	29,4%	62,1%	8,5%
<b>2006</b>	18,5%	72,8%	8,7%
<b>2007</b>	12,8%	82,3%	4,9%
<b>2008</b>	13,7%	79,0%	7,2%
<b>2009</b>	12,5%	81,4%	6,1%
<b>2010</b>	11,6%	83,6%	4,8%
<b>2011</b>	13,6%	81,9%	4,5%
<b>2012</b>	16,9%	79,5%	3,6%
<b>2013</b>	29,8%	70,2%	0,0%
<b>2014</b>	100,0%	0,0%	0,0%

*Fuente: elaboración propia en base a estadísticas Ministerio de Hacienda de la República Argentina. (\*) Incluye deuda a vencer y vencimientos pagados por el Tesoro Nacional pendientes de reembolso.*

## **5. EVOLUCIÓN DE LOS CRÉDITOS INTERNACIONALES EN LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS**

En esta instancia se hará hincapié en los créditos con organismos internacionales que tomó la Provincia de Entre Ríos, tanto en forma directa como indirecta. En la década del 90 comienzan en Entre Ríos las operaciones de créditos con organismos internacionales. El primer antecedente data del año 1993, cuando mediante la sanción de la Ley N° 8.790 se autoriza al Poder Ejecutivo a tomar un crédito con el Gobierno de Italia de hasta 9,2 millones de dólares, con destino al proyecto de Transformación Sanitaria Hospitalaria. Según los registros de la Contaduría de la Provincia de Entre Ríos, se tomaron 8,15 millones de dólares.

En el año 1995, mediante Ley N° 8.986 se genera un convenio de subrogancia a través de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Nación y el BID para llevar adelante un programa de Modernización Portuaria. Luego, en el año 1999 -por Ley N° 9.209- se confirma el convenio para la ejecución del programa.

Con la sanción de la Ley N° 9.080 en el año 1997, se autoriza a tomar un empréstito con el BIRF para el Proyecto de Protección contra Inundaciones, que si bien con la Ley N° 9.222 se quiso modificar la denominación de las obras, luego la ley N° 9.446 dejó sin efecto estas modificaciones.

En el año 1999, mediante Ley N° 9.231 se autoriza al Poder Ejecutivo a suscribir un contrato de préstamos subsidiarios originado en el programa de mejoramientos barriales (PROMEBA) con el BID por 6,58 millones de dólares.

En julio del año 2000, la Provincia comienza con la búsqueda formal de financiamiento internacional, a través de créditos subsidiarios que los bancos internacionales BID y BIRF canalizaron a través de la Unidad para el Cambio Rural, en especial el programa Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). Estos préstamos que tomó Nación desde aquel entonces se dividieron en programas que fueron numerados sucesivamente hasta el IV.

Entre Ríos fue una de las provincias beneficiadas de este programa y a través de la Ley 9.253, el Poder Legislativo autorizó a suscribir convenios de préstamos para endeudamiento con destino a programas de caminos provinciales. Existieron en la provincia distintos proyectos de lotes, en los cuales se buscó el mejorado con enripiado de los caminos rurales. Si bien se comenzaron con proyectos de caminos, se avanzó en la propuesta de construcción de un gaseoducto productivo en la zona de los departamentos Paraná-Diamante, una obra de riego en Villa del Rosario y un proyecto de electrificación rural en Paso Miraflores, ambos en el Departamento Federación.

Asimismo, en el artículo 5, la ley facultó al Poder Ejecutivo para suscribir ulteriores convenios con préstamos subsidiarios de hasta USD 60 millones de dólares. Estos se utilizaron para completar el programa de caminos provinciales<sup>7</sup>.

En el año 2008 la Ley N° 9.838 autorizó a celebrar un convenio de préstamo de hasta U\$S 21.234.195 para ser destinado al Programa de Prevención de Inundaciones y Drenaje.

El crédito BID1914 fue aprobado por la Ley N° 9.819 del año 2007, que autorizó al Poder Ejecutivo de la Provincia de Entre Ríos a contraer un préstamo directo con el BID para financiar la ejecución del Programa Multifase de Desarrollo de la Infraestructura de Apoyo a la Producción de Entre Ríos (fase I) y por decreto 2.402/08 se crea la Unidad Coordinadora de Ejecución del Programa (UCEP) con sede en Entre Ríos.

La Ley N° 10.077 del año 2011 incorporó en los alcances de la autorización de endeudamiento otorgada por la Ley N° 9.253 la financiación de la obra Malla N° 1 Ruta Provincial N° 11 - Tramo: Acceso Diamante - Gualaguay. También, en el año 2011 la ley 10.090

---

<sup>7</sup> Esto fue ratificado por la ley 9.879 del año 2008, Ley de Presupuesto de la provincia de Entre Ríos, año 2.009. Además, se mantienen en vigencia las autorizaciones conferidas mediante art. 11° de la Ley 9762, art. 8° de la Ley 9879 y art. 8, 9 y 10 de la Ley 9948 para concretar operaciones de crédito público.

facultó a concretar operaciones de crédito público por la suma de hasta \$1.500.000.000 para el financiamiento de obras públicas.

La Ley N° 10.080 autorizó a concretar operaciones de crédito público con el Estado Nacional, es decir subsidiarios o indirectos, para el financiamiento del Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR), promoviendo deuda pública para aumentar la rentabilidad de los emprendimientos privados más desfavorecidos, haciendo hincapié en las cadenas citrícolas, lácteas y ganadera.

## **6. EL PAPEL DEL ENDEUDAMIENTO EN EL NUEVO CONTEXTO POLÍTICO NACIONAL**

Tras el cambio de gobierno a nivel nacional a fines del año 2015, con la nueva orientación de la política financiera se propuso que el Tesoro Nacional coloque deuda pero bregando por un mayor equilibrio fiscal, siendo las provincias las que deberán gestionar los créditos directos o la toma de deuda mediante emisión de títulos de deuda.

El objetivo propuesto fue que tanto el sector privado como las provincias captaran fondos internacionales en forma directa. En cuanto al sector gubernamental sub-nacional, las primeras jurisdicciones en tomar dichas créditos en forma directa fueron: Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Mendoza y Neuquén según datos del Ministerio de Hacienda de la Nación.

Entre Ríos, por su parte, concretó en febrero de 2017 su primera oferta de Letras de Tesoro en el mercado estadounidense. Asimismo, una comitiva gubernamental viajó a China y a Emiratos Árabes, en el año 2016, con el fin de gestionar créditos directos para la concreción de obras públicas de gran envergadura (acueductos, extensiones de líneas eléctricas y gasoductos). En este caso, como en el resto de las provincias, el análisis particular a desarrollar es el nivel de endeudamiento actual respecto al PBI, y el impacto que tendrán los mismos en cuanto al desarrollo regional.

## 7. CONCLUSIONES

La toma de créditos internacionales por parte de los gobiernos sub-nacionales adquirió diversas modalidades en la Argentina: a) mediante créditos directos, b) créditos indirectos o subsidiarios y c) créditos tomados por la Nación con desembolsos a las provincias.

En el caso de la provincia de Entre Ríos, en el período analizado (1994-2014) se registraron particularmente tomas de créditos subsidiarios. Fue recién en el año 2007 que se concreta una operación de crédito directo con el Banco Interamericano de Desarrollo, mediante un programa multifase. Siendo ésta la única experiencia, se detectó la necesidad de clarificar el marco legal y administrativo que conlleva la toma de un crédito directo. Es por ello que en el presente artículo se compiló y sistematizó el encuadre legal y mecanismos institucionales – administrativos del proceso de endeudamiento externo, enfocado en las normativas vigentes para nuestra región.

De la recopilación histórica se remarca que durante la década de los '90, las provincias colocaban títulos de deuda para financiar sus déficits y refinanciar deudas anteriores. La toma de préstamo con organismos internacionales como el BID y BIRF datan del año 1995. El fin de la toma de estos créditos fue promover el desarrollo de las regiones y otorgar mejores condiciones que la deuda emitida por bonos (es decir, se trata de mejores plazos, periodos de gracia que en promedio datan de cinco años, y tasas de financiamiento ancladas a tasas de referencia como la LIBOR). Las mejores condiciones se explican porque estas entidades internacionales nuclean organismos soberanos u otras organizaciones intergubernamentales, y no bancos comerciales o especuladores financieros.

La provincia de Entre Ríos, en particular, adquiere mayor dinamismo en el sistema de créditos internacionales a partir del año 2002. Por ejemplo, si bien no estaba en el grupo de provincias que firmaron convenio con el FFDP, luego de las crisis, este organismo actuó en el canje de deudas provinciales producto de las crisis del año 2001. Asimismo, la toma de deuda en organismos internacionales para

llevar adelante programas como PROMEBA, PROSAP, PRODEAR, como la toma del crédito BID “Programa Multifase de Desarrollo de la Infraestructura de Apoyo a la Producción de Entre Ríos (fase I)”, representaron deudas para el desarrollo regional.

Actualmente, la Nación incita a que las provincias sigan tomando deuda, y en ese proceso la provincia de Entre Ríos colocó bonos en febrero del año 2017. Asimismo, se realizaron misiones para la República Popular de China y países árabes para conseguir financiamiento para obras de infraestructura. Se debe aclarar que si bien las provincias están autorizadas a suscribir convenios internacionales para la toma de créditos directos, en la práctica se halla limitada por requerir autorización al Gobierno Nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

**Álvarez, C., Manes, M., Paredes, P. e Ivani, G. (2011).** “El acceso al crédito de los gobiernos subnacionales. El caso de las provincias y municipios de la República Argentina”, Documento presentado en las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado de: [http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/deuda/El\\_acceso\\_al\\_credito\\_de\\_los\\_gobiernos\\_subnacionales.pdf](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/deuda/El_acceso_al_credito_de_los_gobiernos_subnacionales.pdf)

**Banco Interamericano de Desarrollo (2007).** Documento conceptual de Proyecto, Desarrollo de la Infraestructura de Apoyo a la Producción de Entre Ríos (AR-L1036).

**Bertranou, J. (2008).** “Introducción”, en Iglesias E. (director) Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal, 1ra Edición, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.

**Botto, M. y Scardamaglia, V. (2010).** “La dimensión subnacional de las negociaciones económicas internacionales. El caso de las provincias argentinas”. V Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata. Recuperado de [http://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-Vo5/Publicaciones/cd%20V%20congreso/abstract/o%20Botto\\_Scardamaglia\\_La%20dimensi%F3n%20subnacional.pdf](http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-Vo5/Publicaciones/cd%20V%20congreso/abstract/o%20Botto_Scardamaglia_La%20dimensi%F3n%20subnacional.pdf)

**Cavallo, D. (2014).** “Evolución de la Deuda desde la gestión de Menem hasta el final de la gestión de Kirchner”. Recuperado en: <http://www.cavallo.com.ar/evolucion-de-la-deuda-publica-desde-el-inicio-de-la-gestion-de-menem-hasta-el-final-de-la-gestion-de-cristina-kirchner/>

**Finot, I. (2001).** “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”, en Serie Gestión Pública n°12, ILPES-CEPAL, Santiago.

**Iglesias, E. (2008) (Director).** Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal, 1ra Edición, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.

**Lucioni, L. (2003).** “Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias”, Serie Estudios y Perspectivas n°17, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

**Oría, S. (1948).** Finanzas, G. Kraft, Buenos Aires.

**Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Entre Ríos. Año 2010.** Recuperado en: <http://es.slideshare.net/fernandodiorio/plan-estrategico-territorial-entre-ros-2010>

### **NORMATIVA CONSULTADA:**

Constitución Nacional de la República Argentina, año 1994.

Constitución de la Provincia de Entre Ríos, año 2008.

Decreto PEN 297/2003. Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales.

Ley Nacional N° 25.917. Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Sancionada: Agosto 4 de 2004 Promulgada: Agosto 24 de 2004.

Ley Nacional N° 24.156. Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional Sancionada: 30 de Septiembre de 1992 Promulgada parcialmente: 26 de Octubre de 1992. Decreto N° 1957/92

Ley Nacional N° 26.530. Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Excepciones a la Ley N° 25.917 para los ejercicios 2009 y 2010. Sancionada: Octubre 28 de 2009. Promulgada de Hecho: Noviembre 18 de 2009

Ley Provincial N° 10.093. De Ministerios. Boletín Oficial 21/12/11.

Ley Provincial N° 9.819/2007.

Ley Provincial N° 5.140 de Administración Financiera de la Provincia de Entre Ríos (T.O. según Decreto N° 404/95 MEOSP B.O. 21/02/96)

Programa Multifase de Desarrollo de la Infraestructura de Apoyo a la Producción de Entre Ríos - Fase I. Normativas y documentación. Recuperado en: [https://www.entrieros.gov.ar/ucep/index.php?codigo=4&item=pagina\\_textos&menu=menu&modulo=&accion=](https://www.entrieros.gov.ar/ucep/index.php?codigo=4&item=pagina_textos&menu=menu&modulo=&accion=)

## ANEXO

Tabla 1: Activos financieros con cargo a las provincias. Evolución 1994-2014

Año	Stock de deuda publica con cargo a las provincias al 31/12 de cada año						Stock total Deuda Pública Argentina	Proporcion Creditos Internacionales destinados a las Provincias	Participacion Provincias en el Fondo Fiduciario
	Bote I, Bote II y Bote 10	Prestamos Org Internacionales	Fondo Fiduciario	Conversion de Deuda publica provincial dto 1579/02 (BOGAR)	Bonos emitidos por rescate de cuasimonedas	Total Provincias			
1994	788.126					788.126	4.102.514		
1995	834.300					834.300	6.346.927		
1996	590.699	892.750	611.700			2.095.149	6.866.813	100%	61,11%
1997	423.005	1.250.320	1.250.000			2.923.325	6.936.787	100%	65,17%
1998	213.584	1.662.120	1.250.000			3.125.704	6.851.938	100%	59,98%
1999	91.541	1.799.138	2.000.000			3.890.679	10.936.514	81,35%	100%
2000	91.541	3.598.275	2.000.000			5.689.816	10.936.514	81,35%	100%
2001		3.641.754				3.641.754	9.758.842	82,69%	
2002		2.626.444				2.626.444	7.263.377	83,24%	
2003		3.426.140		9.678.530	1.384.726	14.489.396	20.893.441	86,83%	
2004		3.691.984		10.208.097	1.319.605	15.219.686	19.425.029	87,66%	
2005		3.679.659		10.922.053	1.258.645	15.860.357	17.742.947	87,61%	
2006		2.643.418		11.824.361	1.115.083	15.582.862	18.195.172	82,57%	
2007		1.948.678		11.848.921	924.510	14.722.109	16.865.377	77,18%	
2008		1.717.013		11.026.542	662.473	13.406.028	15.865.483	74,23%	
2009		1.526.144		10.088.160	402.624	12.016.928	14.299.702	71,59%	
2010		1.288.751		9.252.331	162.177	10.703.259	12.145.592	68,03%	
2011		1.241.665		8.424.707	78.626	9.744.998	11.228.542	67,21%	
2012		1.149.370		7.617.493	58.176	8.825.039	9.885.803	65,50%	
2013		999.272		5.267.131		6.266.403	7.136.255	62,26%	
2014		943.143				943.143	1.733.629	60,90%	

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Finanzas, Ministerio de Hacienda de la Nación

Tabla 2: Condiciones de financiamiento de las distintas líneas de crédito vigentes en la Provincia de Entre Ríos

FINANCIAMIENTO CONV. BILATERALES INTERNAC.	MONTO ORIGEN Millones de USD	FECHA CONVENIO DECRETO O REFINANCIACION	ULTIMA TASA Y CONDICIONES
<b>BID</b>			
BID 2573 OC-AR (GASODUCTO-CAMINOS RUR.LOTE C)	US\$ 36,93	Leyes N° 92530879-9948-10070	1,18%
BID - OSER - 545-OC-AR y otros	US\$ 1,16		12,00%
BID - 962/OC-AR Modern. Portuaria	US\$ 4,25	Ley 8986 9209	5,74%
BID - 940/OC-AR - 1134.Prog.Mejoram.Barrios (PROMEBA)	US\$ 6,58	Ley 9231	5,74%
BID - Proy 1036 - 1914 /OC.AR.(RUTA N°20-INFRAESTR.ENERGETICA)	US\$ 100,00	Ley 9819	1,85%
BID - 899/OC-AR 1 Y 2 (RUTAS)	US\$ 27,09	Ley N° 9253	2,52% y 5,44%
BID-1956/OC PROSAP (RGO.VR.OSARIO,CAMINOS LOTE A -B)	US\$ 48,49	Leyes N° 92530879-9948-10070	3,28% - 3,67%
<b>BIRF</b>			
BIRF 7301AR INFRAESTRUCTIVAL	US\$ 18,06	Ley 9253	2,215%
BIRF 7597 PROSAP EL REDOMON (ELECTRIFICACIÓN)	US\$ 14,66	Leyes N° 92530879-9948-10070	1,29%
BIRF 7382 AR P.I.D.U.(PREV.INUNDACIONES)	US\$ 13,36	Ley 9838	1,097%
BIRF 7833 INFRAESTIVAL	US\$ 73,00	Ley 9253-10077-10090	1,55%
<b>OTROS</b>			
JEXIM - AR L-9080 (Proy. Protec. c/Inundac)	US\$ 21,70	Ley 9080	
FIDA 713-AR PRODEAR(DESARROLLO AREAS RURALES)	US\$ 0,70	Ley 10080	1,34%
MECFINT Equipamiento Hospitalario Ley 8720	US\$ 8,15	Ley 8720	

Fuente: Contaduría General de la Provincia de Entre Ríos



**Dos**

---

Asociatividad en comercios minoristas:  
entre el desconocimiento y el prejuicio

**POR FERNANDO GROSSO, CARLOS GUASTAVINO  
Y GUILLERMO SOULES**

Fecha de finalización del artículo: abril de 2017





## **SOBRE LOS AUTORES**

---

**Fernando Grosso** es Investigador del Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios (EAN), Doctor en Ciencias de la Dirección de Empresas (ISDE) y en Psicología Organizacional (UAI), Master in Business Administration (IDIU), Especialista en Estrategia Empresarial. Es Licenciado en Administración (UNLZ) y Decano de la Facultad de Ciencias Empresariales de la UAI.

**Contacto:** fernando.grosso@uai.edu.ar.

**Carlos Guastavino** es Investigador y Profesor del Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios (EAN) y de la Universidad Abierta Interamericana (UAI). Es Contador Público egresado de la UBA.

**Contacto:** Carlos.Guastavino@UAI.edu.ar.

**Guillermo Soules** es Investigador y Profesor del Instituto Universitario Escuela ArInvestigador y Profesor del Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios (EAN). Es Director de Contenidos TKHG y Ex Director de la Carrera de Comercialización del Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios.

**Contacto:** guillermo.soules@gmail.com

## RESUMEN

---

El presente estudio está dirigido a analizar el perfil asociativo y los condicionantes para la conformación de alianzas estratégicas como medio para el fortalecimiento del desarrollo competitivo de comercios minoristas.

A partir del relevamiento realizado, en la zona geográfica seleccionada como universo de estudio, se ha observado un escaso nivel de experimentación en torno a dichas opciones.

No obstante, las experiencias exitosamente registradas han marcado un nivel de escepticismo por parte de los decisores del sector respecto de la generación de este tipo de iniciativas.

En cierto modo, este escepticismo podría atribuirse a factores informativos y desconocimiento sobre aspectos específicos de gestión. Sin embargo, las principales brechas pueden identificarse en el plano de la estructura de creencias y conformación del modelo mental empresario predominante en el sector, aspecto que debería considerarse especialmente al momento de concebir modelos de intervención que promuevan el desarrollo empresario.

## ABSTRACT

---

The present study is aimed at analyzing the associative profile and conditioning factors for the formation of strategic alliances as a means to strengthen the competitive development of retail stores.

Based on the survey carried out in the geographic area selected as the universe of the study, it has been possible to observe a low level of experimentation around this type of options.

Notwithstanding the success of the recorded experiences, there has been a marked level of skepticism on the part of the sector's decision makers regarding the generation of this type of initiatives.

Some of this skepticism may be attributed to informational factors and lack of knowledge about specific aspects of management. However, the main gaps can be identified in terms of the structure of beliefs and the formation of the entrepreneurial mental model predominant in the sector. To conceive models of intervention that promote the entrepreneurial development in the sector.

**Palabras clave:** *Comercio minorista - Asociatividad – Alianzas estratégicas – Cultura empresaria*

**Key words:** *Retail - Associativity - Strategic alliances - Business culture*



## 1. INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, en los principales centros urbanos del mundo, la creación de redes asociativas de comercios minoristas ha significado una de las más genuinas transformaciones de la economía cotidiana de ciudades y Estados.

Movilizada casi por una necesidad de supervivencia del pequeño comercio frente a las concentraciones generadas por la expansión de los grandes centros comerciales (shoppings), la constitución de espacios de cooperación activa entre los pequeños establecimientos ha promovido en forma bastante eficaz, no solamente la satisfacción de la necesidad de origen, sino la apertura de un conjunto de oportunidades de crecimiento para los implicados, de mejora de la calidad de la oferta de bienes y servicios para la comunidad, así como para la conservación y creación de nuevos empleos. Esta situación se torna significativa no sólo en el plano privado sino también desde la perspectiva de la gestión pública.

Si bien hoy día se encuentran instalados numerosos modelos que, adecuadamente gestionados, han probado ser exitosos en distintos contextos como los denominados: “centros comerciales a cielo abierto” (CCCA), *cluster* y consorcios de actividad, constelaciones de afinidad y/o tránsito, todavía puede observarse que muchas iniciativas fracasan en sus objetivos o perduran precariamente, suboptimizando su potencial.

Más allá de vacíos evidentes en la teoría vigente acerca de la raíz de estos fracasos, puede especularse acerca de la extrema volatilidad de las alianzas constituidas así como del desaprovechamiento de posibilidades y recursos compartidos, probablemente como consecuencia de la carencia de claros patrones de compatibilidad entre los integrantes de la red, lo que dificulta la generación de iniciativas de alto impacto por parte de los entes promotores, generalmente entidades intermedias, administradores de conglomerados o la propia administración pública local.

El presente trabajo expone los resultados y las conclusiones de un estudio realizado sobre condiciones de establecimientos comerciales

de diversos rubros y con afinidades de localización regional, explorando experiencias y trayectoria en materia de la gestación de alianzas comerciales, así como las restricciones generadas en torno a la concreción y expansión de las mismas, a consecuencia de la visión de los principales decisores dentro de los establecimientos.

La identificación de los factores limitantes en el sentido de lo expuesto se constituye en una base para el diseño de estrategias de intervención que tanto desde el ámbito público como el privado promuevan el desarrollo y la consolidación de una cultura asociativa que impulse una mayor competitividad del sector mediante la conformación de conglomerados comerciales de alto impacto y estabilidad en el tiempo.

## **2. MARCO TEÓRICO**

Desde los mismos orígenes de las primeras civilizaciones humanas, el intercambio de bienes entre las personas en forma directa, como a través de intermediarios, fue una actividad natural que dio origen a lo que habitualmente llamamos comercio.

Partiendo de la más básica actividad de trueque hasta la aparición de las primeras monedas, la actividad comercial creció en cada espacio social en forma constante, constituyéndose en una de las principales acciones humanas de generación de riqueza, formando una nueva clase social que irrumpió con fuerza en la lógica de los primeros imperios.

El surgimiento de los burgos en las primeras ciudades emergentes de la baja edad media, dio un nuevo tenor a la actividad, llevando a un paulatino y creciente asentamiento de los individuos que ejercían su práctica, incorporando un elemento que sería distintivo de allí en más: la localización en términos de proximidad y acceso con un factor clave de éxito en el desarrollo y prosperidad de la actividad (Barruelo García, 1999).

Era el momento de apogeo de las primeras ferias donde la competencia, planteada de una manera abierta y con absoluta

transparencia de mercado reunía tanto al viajante como al lugareño, sin otra regulación que la que eventualmente efectuaban los gremios en determinados productos de sencilla manufactura aportados por los artesanos que dirigían sus pequeños talleres.

Este esquema se mantuvo prácticamente inalterable a lo largo de las centurias y lejos de restringirlo, la expansión de la revolución industrial durante los siglos XVIII y XIX, dotó de nuevos bríos la actividad comercial en mercados en desarrollo de creciente demanda.

Las primeras décadas del siglo XX representaron la primera etapa de la instalación de grandes espacios comerciales, con el fenómeno de las grandes tiendas departamentales, que se constituían en sí misma en un lugar de atracción múltiple más allá de los actos de compra. El concepto de compra + entretenimiento comenzaba a instalarse, lo que signaría el futuro del sector de cara al resto del siglo (Parra Guerrero, 2011).

Las grandes tiendas de departamentos ocuparon lugares de privilegio en los centros de las grandes ciudades, empujando a muchos pequeños establecimientos hacia las áreas suburbanas, lo que se constituía en una buena opción para el desarrollo de nuevas localizaciones a la luz de lo dificultoso del transporte público en distancias que hoy nos resultan mínimas, pero que en aquel entonces se hacían prácticamente inabordables<sup>1</sup>.

Por otra parte, las grandes tiendas estaban esencialmente centralizadas y en el desarrollo de sus negocios no estaba contemplado como opción primaria de expansión, el abordaje de nuevos territorios.

Este nuevo esquema: grandes tiendas de departamentos en el corazón de centros urbanos, tiendas pequeñas asociadas (en forma directa o indirecta) en su periferia y pequeños conglomerados en

---

1 Se estima que un ciudadano de una gran urbe de la segunda y tercera década del siglo pasado, no se desplazaba habitualmente en un radio superior a los 600/800 metros.

los suburbios, se constituyó en el fenómeno predominante en la segunda mitad del siglo y aún es hoy característico de las pequeñas ciudades.

Sin embargo, a fines de las décadas del '70 y principios de los '80, los efectos de la creciente globalización repercutieron en plenitud en el sector de venta al menudeo: la expansión de los grandes centros comerciales, su diversificación y la formación de grandes superficies asociadas con un componente decisivo de variedad, calidad y opciones de tiempo libre, pasaron a representar una creciente amenaza para la supervivencia de los comercios minoristas que comenzaron a enfrentar el desafío de adaptarse a nuevas formas competitivas (Perlmutter, 1997).

Tímidamente, la problemática de la gestión de los comercios minoristas fue incorporada en la literatura empresarial, aunque ocupando un lugar de menor atención respecto de otras actividades que seguían constituyéndose en el foco de la disciplina, siendo escasos los desarrollos específicos para ella, sino más bien en todo caso adaptaciones de conceptos comerciales de tipo genérico (Mc Kenna, 1995).

Sin embargo, en los siguientes años el tema de la promoción y desarrollo del comercio minorista pasó a ocupar un lugar central en la agenda tanto del sector público como privado (Fernández Rodríguez, 2000), atento las implicancias positivas para el desarrollo urbano y las economías regionales que se advierten en su conservación y promoción (Comisión de Comunidades Europeas, 1999).

Una figura de singular relevancia en este sentido ha sido la promoción de la formación de los llamados Centros Comerciales a Cielo Abierto (CCCA) que adquieren un rápido crecimiento, sobre todo en las comunidades europeas, tal vez el espacio geográfico donde más amplias y mejores experiencias de cooperación entre las administraciones gubernamentales locales, los pequeños comerciantes y sus entidades representativas han podido observarse (Molinillo Jimenez, 2000).

La estrategia de desarrollo de CCCA básicamente representa un proyecto de gestión urbana, donde la idea de la utilización del

espacio público y su diseño arquitectónico se concibe como un elemento central de la potenciación de la actividad de los comercios minoristas radicados en una determinada zona geográfica (Vecslir, 2010), impulsando a partir de la promoción de un mayor tránsito y estadía del comprador, incentivos específicos que fomenten las ventas cruzadas entre los establecimientos radicados, aunque las mismas se generan en forma muy limitada y fundamentalmente por razones vinculadas a los pequeños beneficios financieros que pudieran obtener (ej. cupones de descuento o similares).

Es un avance importante, pero no exento de críticas por los especialistas. El concepto de asociatividad instalado es esencialmente primario y depende fundamentalmente de la iniciativa del sector gubernamental local y de la actividad de las asociaciones intermedias, pero rara vez genera un empoderamiento genuino del pequeño comerciante, que de por sí es poseedor de una cultura empresaria escasamente cooperativa (Parra Guerrero, 2011).

Estas limitaciones han sido reconocidas aún por los conglomerados más dinámicos y tradicionalmente exitosos en sus iniciativas, que han tratado de incorporar en sus planificaciones estratégicas nuevos conceptos de cooperación que procuran la gestación de iniciativas que aseguran un más efectivo desempeño de los comercios participantes a partir de sus propias bases de autogestión (Consejería de Industria, Empresa e Innovación de la Región de Murcia, 2013).

Uno de los aspectos apuntados en torno al escaso desarrollo que han tenido en muchas ocasiones emprendimientos vinculados a la asociatividad comercial es la llamada volatilidad de las alianzas, producto de incompatibilidades en niveles de: profesionalización, cultura empresaria, eficiencia en la gestión y capacidad innovadora de las partes involucradas (Serra y Murphy, 2013). Aunque recorriendo las principales experiencias realizadas en los principales centros de comercio minorista del mundo, no se observan antecedentes de modificación de las bases por las que se promueve la asociatividad: proximidad y rubro en que se opera, y aunque la ampliación y redefinición de estos modelos ha sido reconocida como una necesidad y se ha comenzado a plasmar en planes de desarrollo

regional de los países más avanzados en la disciplina (Junta de Castilla y León “ Consejería de Economía y Hacienda, 2015), aún no se ha podido encontrar un modelo de tipificación que facilite la promoción de alianzas entre comercios minoristas sobre bases verdaderamente estratégicas con capacidad de expansión, perdurabilidad y replicabilidad.

Se ha observado que las limitaciones a proyectos asociativos de mayor alcance y sostenibilidad han tenido origen en causas propias de los establecimientos involucrados: desde la carencia de información sobre la potencialidad de los acuerdos hasta aspectos directamente ligados a la cultura empresarial de los principales decisores (San Martín, 2015) sin que se hayan sistematizado causas objetivables de dichas creencias que carecen de arraigo en experiencias concretas que hayan sido exploradas.

No obstante la diversidad de localizaciones y particularidades de realidades regionales que no pueden obviarse al momento de la indagación comportamental, toda vez que sería imprudente obviar consideraciones relativas a un marco socio cultural de mayor amplitud y la experiencia colectiva del agregado social de inserción (Estevez, 2014), es dable contemplar que la sistematización de un enfoque analítico que confronte la realidad experimentada por un conglomerado no organizado de comercios minoristas, sumado a la indagación de la base de creencias vinculadas a la actividad de los principales decisores del sector permita la configuración de un modelo de aplicación que haga viable un marco de intervención de mayor impacto sobre la problemática.

### **3.METODOLOGÍA**

Atento las características del estado del arte sobre la cuestión que nos ocupaba y la carencia de antecedentes objetivamente verificables sobre modelos de categorización como el que se pretendía construir, el tipo de estudio desarrollado es exploratorio y descriptivo.

Este tipo de estudios invalida epistemológicamente la formulación

de hipótesis previas, no obstante lo cual nuestro equipo de trabajo se planteó una serie de supuestos metodológicos que han sido confrontados a lo largo del trabajo de campo y alimentaron en su validación las conclusiones del presente artículo:

- Los tradicionales criterios de proximidad, afinidad y complementariedad de productos no son suficientes para consolidar una red asociativa de comercios minoristas.
- Las redes asociativas entre comercios minoristas tienden a debilitarse a lo largo del tiempo en la medida de la volatilidad de las eventuales ventajas competitivas que puedan generar las alianzas.
- Las bajas barreras de entrada del sector hacen que las eventuales ventajas competitivas generadas sean volátiles y contribuyan a la inestabilidad de las alianzas.
- La fortaleza de las redes asociativas de comercios minoristas estará dada por el tipo de alianzas que se formulen entre los establecimientos integrantes y éstas tenderán a perdurar cuando se construyan sobre competencias esenciales comunes entre los asociados.
- Las principales competencias esenciales de los comercios que tienden a generar alianzas perdurables en el tiempo se vinculan con su cultura asociativa, su capacidad de innovación y sus estándares de calidad en el servicio.
- La cultura asociativa de los comercios minoristas se relaciona primariamente con cuestiones tales como: la integración con proveedores de servicios, la participación activa en entidades de segundo grado, la utilización conjunta de proveedores y canales de servicios y las experiencias acumuladas de estrategias comerciales comunes.
- La capacidad de innovación se relaciona primariamente con cuestiones tales como el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación en el desarrollo comercial, la diversidad de las iniciativas promocionales y variedad de los instrumentos de comunicación comercial empleados y la formalización de procesos internos que favorezcan la innovación.

- La calidad de servicio y la potencialidad del comercio para elevar sus estándares se vincula con la profesionalización de la dirección del comercio, el perfil del personal en contacto con el cliente y la eficiencia de los procesos administrativos de soporte.

El trabajo se realizó en la localidad de Martínez, Provincia de Buenos Aires, Argentina, en el marco de un convenio de cooperación académica con la Cámara Empresaria de la Región Metropolitana Norte (PLAN\_D).

Definido el universo a relevar para la construcción del modelo buscado, el trabajo de recopilación de información primaria y secundaria se desarrolló a partir del siguiente proceso:

1. Desarrollo de un estudio socio-económico de base sobre la zona geográfica delimitada.
2. Relevamiento de radicación y registro de comercios minoristas en la región, presencia y actividad de entidades intermedias.
3. Relevamiento de antecedentes relativos a las experiencias generadas en materia de asociatividad y antecedentes de alianzas relevantes entre comercios de la zona. Perfil de realización, impacto y beneficios conseguidos.
4. Selección de una muestra representativa de comercios y generación de un proceso de entrevistas personales con sus propietarios y eventualmente con personal representativo del mismo cuando la dimensión lo amerite.

## **4.RELEVAMIENTO Y RESULTADOS**

### **4.1.UNA BREVE CARACTERIZACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA**

La Región Metropolitana Norte es un consorcio argentino intermunicipal creado el 10 de abril del año 2000 entre los partidos de San Fernando, San Isidro, Vicente López y Tigre. Tiene una superficie continental de 257 km<sup>2</sup> y una superficie insular de 1.140

km<sup>2</sup>. Cuenta con una población de 1.118.000 habitantes.

Dentro de la Región Metropolitana Norte se ha delimitado como área de estudio a la localidad de Martínez que se encuentra dentro del partido de San Isidro.

De acuerdo al Censo del año 2010 (INDEC) el partido de San Isidro tenía una población de 292.780 habitantes de los cuales el 52,74% son mujeres. De la totalidad de habitantes del partido, la población de entre 0-19 años representa el 26,90% del total, entre 20 y 65 años, el 58,21%, siendo la población mayor de 65 años el 14,86%. La población de la localidad de Martínez representa aproximadamente el 33% de ese total, siendo las proporciones etarias similares.

De acuerdo al catastro municipal, la localidad se divide en 12 barrios, la mayor parte de ellos de corte esencialmente residencial, habitados por sectores de ingresos medios (C1-C2) en forma prevalente, con bolsones focalizados de ingresos altos y escasas zonas de marginalidad.

La principal zona de concentración comercial se ubica en el barrio denominado Libertadores, delimitado desde Perú, Pueyrredón hasta Bartolomé Mitre, Paraná, De Av. Santa Fe hasta Av. de la Ribera, Sebastian Elcano.

Como se ha mencionado se agrupan en esta zona la mayor cantidad de comercios minoristas registrados y sobre la base de la misma se ha tomado la muestra a relevar (100 establecimientos, sobre un total de 257 identificados en la base de registros de la entidad empresaria local). Ante la diversidad de rubros, tamaños y características de radicación la selección se realizó en forma azarosa, excluyendo explícitamente franquicias de grandes cadenas, cuyas estrategias comerciales y políticas generales de gestión se encuentran predeterminadas por las matrices.

#### **4.2. IDENTIFICACIÓN DE EXPERIENCIAS**

La base de la investigación de campo realizada estuvo apuntada a identificar decisores críticos dentro de cada establecimiento. Cabe destacar, en este sentido, que ha podido observarse una ausencia

cercana al 50% de los propietarios en cuestiones vinculadas directamente a la gestión del negocio, siendo estas funciones delegadas en forma explícita en la figura del empleado jerarquizado, identificado indistintamente como el “gerente” o “encargado” del comercio. En estos casos, habiendo verificado el empoderamiento efectivo de los mismos en términos de la toma de decisiones que nos ocupan, se ha recurrido a éstos en relación al análisis de las distintas cuestiones que forman parte del relevamiento.

La observación más evidente es la escasa experiencia en materia de alianzas permanentes o transitorias con otros comercios: solamente el 15% de los comercios relevados ha participado en acciones de este tipo (contra un 84% de manifestaciones negativas en el reconocimiento de este tipo de iniciativas).

La mayor parte de las alianzas realizadas han estado vinculadas a la realización de promociones conjuntas y/o acciones comerciales (73,3%) y en menor medida (26,6%) acciones dirigidas a la realización de contrataciones conjuntas de proveedores, no siendo significativos otros factores.

**Tabla1: Naturaleza de las alianzas generadas**

Tipo de alianzas	%
Promociones conjuntas y/o acciones comerciales	73,3
Contratación de proveedores y/o proveedores de servicios	26,6
Acuerdos de tipo financiero / crediticio	20,0
Contratación de servicios de capacitación	13,3
Acuerdos de abastecimiento	6,6
Otros	6,6

*Fuente: elaboración propia en base a los resultados obtenidos*

La amplia mayoría de las iniciativas (67%) ha tenido como base el impulso de los propios comercios involucrados, siendo menor la incidencia de las entidades intermedias del sector (20%) y del gobierno municipal o del sector público (13%).

Aquellos que han participado en este tipo de acciones guardan una

experiencia positiva en términos de las mismas (60%) y con un resultado de indiferencia (20%), por lo que la lectura negativa es claramente minoritaria.

Los principales beneficios se configuran en el plano de la atracción de nuevos clientes (46,6%) y la capitalización de aprendizajes a partir de la interacción con otros (40%) como factores más destacados, entre otros de menor incidencia.

*Tabla 2: Resultados reconocidos de las experiencias realizadas*

<b>Resultados de experiencias realizadas</b>	<b>%</b>
Atracción de nuevos clientes	46,6
Compartir experiencias y aprender de otros	40,0
Disminución de costos	13,3
Motivación del personal	6,7
Acceso a nuevos servicios	6,7
Otros	20,0

*Fuente: elaboración propia en base a los resultados obtenidos*

La tercera parte de los involucrados señalan que no alcanzaron los resultados esperados, sin embargo esto no parece haberse constituido en un factor desalentador a la hora de evaluar nuevas iniciativas de este tipo.

De hecho, la amplia mayoría de aquellos que han participado en experiencias de este tipo (73,3%) manifiesta su disposición a realizar nuevas acciones. Como es esperable, la mayor predisposición está dada por repetir experiencias vinculadas a la promoción comercial, con la expectativa dominante de aumentar las ventas y en menor medida mejorar la imagen del establecimiento.

Tabla 3: Intencionalidad y expectativa de nuevas alianzas, por parte de aquellos que han tenido experiencias de este tipo

Intencionalidad de nuevas alianzas	%	Expectativas de resultados	%
Promociones Comerciales	46,7	Aumentar ventas	46,7
Compras conjuntas	13,3	Mejorar imagen del negocio	20,0
Políticas crediticias	13,3	Aprender de otros	20,0
Contratación profesionales	6,7	Motivar al personal	13,3
Capacitación del personal	6,7	Otras	26,7
Fidelización de clientes	6,7		

**Fuente:** elaboración propia en base a los resultados obtenidos

Hecha estas consideraciones sobre las experiencias generadas, vale poner el foco en el análisis de la amplia mayoría de la muestra, que como se expusiera anteriormente no cuenta con experiencias en este terreno.

Los primeros indicadores observados muestran que el 42% de aquellos que no han generado alianzas manifiestan que “no las consideran necesarias” para el desarrollo de su negocio, un 23,7% consideran que este tipo de iniciativas “no son posibles por las características de su negocio” y un 14% que “no ha tenido oportunidad de encontrar los socios adecuados”, lo que a la luz del tipo de experiencias realizadas por otros en la misma región y siendo sometidos al mismo tipo de estímulos, resulta más un indicio de falta de información o más aún de una carencia de motivación intrínseca para promover este tipo de acuerdos.

Prueba de esta última afirmación, es que la mayoría de los comerciantes que no han tenido experiencia en la conformación de alianzas (55,1%) manifiestan no tener intención alguna de involucrarse en este tipo de iniciativas y un porcentaje también

significativo (24,2%) “solamente lo haría en forma eventual y ante determinadas circunstancias”. Parece evidenciarse nuevamente la escasa vocación cooperativa del empresario del sector.

Vale apuntar que en el caso de aquellos que estarían dispuestos a experimentar iniciativas de este tipo, los niveles de intencionalidad y expectativa son similares a aquellos que ya han tenido experiencias en el terreno.

*Tabla 4: Intencionalidad y expectativa de alianzas por parte de aquellos que no han tenido experiencias de este tipo*

<b>Intencionalidad de nuevas alianzas</b>	<b>%</b>	<b>Expectativas de resultados</b>	<b>%</b>
Promociones Comerciales	42,30	Aumentar ventas	51,28
Compras conjuntas	12,82	Disminuir costos	17,94
Fidelización de clientes	12,82	Mejorar imagen del negocio	14,10
Contratación profesionales	12,82	Motivar al personal	12,82
Capacitación del personal	6,70	Mejorar atención al cliente	12,82
Otros	15,30	Otros	7,35

*Fuente: elaboración propia en base a los resultados obtenidos*

Parece evidente también aquí que cuestiones relativas a la información y la sensibilización de los decisores en términos de beneficios potenciales y variedad de alternativas a las que recurrir se constituye en un elemento de singular relevancia al momento de pensar en estrategias de intervención que promuevan este tipo de alternativas.

### **4.3. PRECONCEPTOS Y CULTURA EMPRESARIA**

Toda decisión empresarial no puede desvincularse de la naturaleza del sistema socio técnico al que pertenece, pero tampoco de un

marco contextual más amplio definido por el entorno socio cultural y el propio modelo mental empresarial vigente (Levy, 2016).

Es una evidencia doctrinaria, en este sentido, que los principales sesgos cognitivos que condicionan las decisiones empresarias tienen su base en el conjunto de creencias dominantes de cada decisor respecto de su actividad y el entorno de negocios en que se desenvuelve.

Partiendo de esta premisa, sometimos al conjunto de los participantes de nuestro estudio a un cuestionario de concordancia respecto de un conjunto de sentencias valorativas sobre el modelo de negocios.

Resultan evidentes algunas de las disidencias respecto de este marco valorativo entre aquellos decisores que han optado por el desarrollo de iniciativas cooperativas en relación de aquellos que han rechazado sistemáticamente este tipo de experiencias.

La tabla que se expone a continuación resume comparativamente los porcentajes respecto de las afirmaciones que formuláramos, permitiéndonos observar algunos elementos significativos en cuanto a las brechas existentes.

*Tabla 5: Comparación de concordancia de afirmaciones sobre modelos de negocio y actividad empresarial*

<b>Afirmaciones sobre modelos empresarios</b>	<b>% identificación, con alianzas generadas</b>	<b>% identificación, sin alianzas generadas</b>
La mejor forma de crecer es cooperar con otros	80,00	54,76
Las experiencias compartidas son un gran aprendizaje	86,67	59,03

Nadie me va a ayudar, si no me ayudo a mí mismo	64,28	71,95
Lo único que necesito para que mi negocio crezca es mi propio esfuerzo	28,57	67,46
Al cliente se lo interesa con variedad y mejores opciones	93,33	93,97
El cliente quiere comprar en un lugar moderno e innovador	64,28	66,66
Lo único importante hoy día es tener un buen precio	42,85	48,19
Cada comercio es un mundo aparte y con sus propios problemas	71,42	76,19
Mi negocio sobrevivirá si el municipio me ayuda	21,42	39,28
Es importante encontrar acuerdo con otros comerciantes	86,67	44,57
No necesito personal muy calificado para atender mi negocio	13,33	24,09
Hay cosas que a otros le sirven, pero no son para mi comercio	57,14	76,54

La buena atención es decisiva para que el cliente vuelva	92,86	91,46
El compromiso de mi personal hace crecer a mi negocio	93,33	86,74
Entre comerciantes, cada uno busca su propio beneficio ante todo	64,28	76,19
Toda acción que no me permita vender más, no me sirve	46,66	64,28
Hacer cosas nuevas motiva a mi personal	84,61	80,48
Sumando a otros, se puede trabajar mejor y ganar más	71,42	57,14
Para crecer, necesito hacer cosas nuevas	71,42	82,14
A la larga, cada uno termina buscando solo lo que le conviene	64,28	78,57

*Fuente: elaboración propia en base a los resultados obtenidos*

El tipo de afirmaciones que conforma la grilla ofrecida integra dos grandes grupos de sentencias (que se presentan en la tabla en el mismo orden que se ofrecieron a los entrevistados, lo que responde a una técnica de recolección de información): uno de ellos vinculado a afirmaciones relativas a las convicciones sobre el “modelo de negocios” propio de la actividad, en las que se enfocan

cuestiones tales como la variedad de oferta, la política de precios, el rol del personal de atención y la innovación como indicadores más significativos; y otro, más directamente relacionados con el “modelo mental” que condicionaría opciones estratégicas de cooperación al momento de la toma de decisiones.

En este punto, se ha puesto énfasis en aspectos tales como la percepción de autosuficiencia, el ideal de “exclusividad” del propio negocio, así como el potencial beneficio de una alternativa asociativa en sus distintas connotaciones.

Se hace significativo a la simple observancia, que comparando las respuestas de grupos que han participado en experiencias asociativas (y se encuentran mayoritariamente predispuestos a repetirlas) y aquellos que no han participado en las mismas (y al mismo tiempo manifiestan también en forma mayoritaria reparos respecto de su concreción), son escasas las diferencias en la concordancia respecto de sentencias vinculadas a la concepción del negocio, marcándose en contrapartida sensibles diferencias en aquellas cuestiones vinculadas a las creencias relativas a los potenciales beneficios cooperativos. Estas brechas resultan en consecuencia significativas de un aspecto cultural ajeno a la gestión aunque fuertemente condicionante de ella.

## **5.DISCUSIÓN**

La investigación realizada permite trazar algunas líneas bastante claras para profundizar el análisis y desarrollar modelos de intervención sobre la problemática que nos ocupa.

El desarrollo de diversas instancias de cooperación y la concreción de alianzas estratégicas en forma temporaria o permanente ha sido puesto a prueba en distintos entornos y sus beneficios evidentes rescatados por la doctrina.

En el caso de los comercios minoristas, al igual que en el amplio espectro de lo que habitualmente categorizamos como micro y pequeña y mediana empresa, con mayor relevancia aún ha sido

reconocido como un recurso válido y necesario para fortalecer la competitividad de este tipo de establecimientos frente a los múltiples desafíos que presenta el entorno del negocio contemporáneo.

Sin embargo, este recurso tan recomendado por los especialistas del tema, parece aún muy lejano de la realidad del sector.

Aun considerando el foco geográfico del estudio y las lógicas limitaciones que dicho corte implica, resulta llamativo (y de alguna manera responde a la lectura comparativa de experiencias desarrolladas en otros ámbitos) el escaso porcentaje de establecimientos que se han involucrado en algún momento en este tipo de acciones (15% de la muestra), debiendo considerarse inclusive que en la percepción de los actores la mayor parte de esas experiencias han sido positivas y existe la vocación de repetir las.

Debe en contrapartida, concentrar nuestra atención que la amplia mayoría no haya generado este tipo de acciones y que más de la mitad de este grupo manifieste un alto grado de escepticismo sobre las bondades de las mismas, aún frente a evidencia que ha sido esgrimida tanto por impulsores públicos como privados.

Una primera lectura de este fenómeno podría encontrar como fundamentación un hecho meramente informativo: falta de difusión de distintas iniciativas, mayor compromiso en la promoción de este tipo de iniciativas por parte de organismos públicos y entidades representativas del sector y de la mano con ello, la necesidad de una mayor sensibilización de los decisores en torno a la naturaleza y variedad de opciones, así como de los potenciales beneficios a obtener a partir de las mismas.

Puede apuntarse, como un derivado de este capítulo, la escasa variedad de opciones de alianzas reconocidas, que tanto para aquellos que han participado en experiencias asociativas como los que no, se vinculan casi exclusivamente a aspectos estrictamente comerciales (esencialmente, promociones conjuntas), dejando de lado otras alternativas vinculadas a la gestión integral del negocio tales como el abastecimiento, la logística, la contratación de servicios profesionales o la formación del personal.

Sin embargo, puede inferirse que la principal razón del escaso desarrollo de las iniciativas asociativas estarían más vinculadas a factores culturales relacionadas con la forma en la que los decisores del negocio conciben la naturaleza de la actividad, su rol como empresario y visión sobre el desarrollo competitivo y la adquisición de competencias.

El empresario del comercio minorista se concibe a sí mismo en una porción mayoritaria como autosuficiente, observa con desconfianza la posibilidad de forjar acuerdos con otros o, en todo caso, considera que su emprendimiento reúne condiciones únicas que hacen impracticable este tipo de opciones.

A través de los datos que expusieramos en el apartado anterior se observa claramente que las principales brechas que separan el pensamiento de aquellos que promueven o no instancias asociativas se basan en una estructura de creencias firmemente arraigadas, que no responden al fallido de experiencias trucas, sino a preconceptos de dudosa verificación.

Este aspecto deberá ser especialmente contemplado al momento de considerar modelos de intervención que promuevan este tipo de opciones, así como al momento de buscar la compatibilidad entre distintos negocios para poder concebir un modelo de desarrollo centrado en la asociatividad.

## **6. CONCLUSIONES**

A lo largo de este artículo hemos analizado las condiciones en las que se desarrollan las conductas asociativas en comercios minoristas, la predisposición de sus principales decisores para la conformación de alianzas estratégicas y sus creencias en torno a los beneficios competitivos de dichas iniciativas.

Encontramos que existe un escaso nivel de experiencias desarrolladas en este terreno, que no obstante haber sido reconocidas como exitosas por sus impulsores, resultan ajenas a la amplia mayoría de los establecimientos del sector.

A la luz de las indagaciones realizadas, parece evidente que una buena parte del escaso desarrollo de este tipo de iniciativas (así como la existencia de un marcado escepticismo por parte de muchos que no las han experimentado) puede atribuirse a la falta de información y en todo caso a cuestiones relativas a la capacidad de los involucrados para identificar y gestionar oportunidades.

Pero las principales diferencias se manifiestan, indudablemente, a partir de la confrontación de modelos mentales y estructuras de creencias empresariales en relación a una mirada cooperativa del entorno de negocios.

Siendo el objetivo de toda política de desarrollo empresario (ya sea impulsada por el sector público o a través de la propia iniciativa privada), poder contar con modelos de intervención que sean eficaces para promover el desarrollo conjunto de los actores involucrados, los hallazgos del presente estudio resultan elocuentes en torno a dos cuestiones: el tipo de competencias a desarrollar al momento de promover espacios formativos y las compatibilidades culturales entre potenciales socios, como base para la promoción de alianzas exitosas.

En este sentido, parecería que la alternativa más conducente para dotar de eficacia este tipo de intervenciones, sería poner un foco mayor en los aspectos actitudinales que en cuestiones más vinculadas a habilidades de gestión o concepción de modelos de negocios.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

**Association of Town Centre Management (2000).** *What is Town Centre Management?* Ediciones Association of Town Centre Management. London

**Barruelo García JC (1999).** *Gestión Moderna del Comercio Minorista.* ESIC. Madrid

**Best Roger, J. (2007).** *Marketing Estratégico.* 4ta Edición. Pearson Education. Madrid

**Comisión de Comunidades Europeas (1999).** *Libro Blanco del Comercio.* Ediciones Comunidades Europeas. Bruselas

**Consejería de Industria, Empresa e Innovación” Región de Murcia (2013).** *Estrategia de Dinamización del Comercio Minorista de la Región de Murcia. Horizonte 2014-2020*

**Estevez, M. (2014).** *Cooperación Empresaria, limitaciones y potencialidades.* Marketing 2000: México DF

**Fernández Rodríguez, R. (2000).** *Alternativas estratégicas para los mercados minoristas tradicionales.* Distribución y Consumo, Nro 49 diciembre/enero Pag. 45-65

**Fred, D. (2008).** *Conceptos de Administración Estratégica.* 11ma Edición. Pearson, México

**Instituto Cerdá (2007).** *Estudio sobre Centros Comerciales Abiertos: tipificación y diagnóstico.* Barcelona

**Junta de Castilla y León. Consejería de Economía y Hacienda (2015).** *Estrategia para el Comercio de Castilla y León 2016-19*

**Levy, A. (2016).** *Metzadá. El modelo socio cognitivo sistémico del proceso de Toma de Decisiones Estratégicas.* Edicon: Buenos Aires

**Mc Kenna, R. (1995).** *Marketing de Relaciones.* Paidós Ibérica. Barcelona

**Molinillo Jimenez, S. (2000).** *Centros Comerciales de Area Urbana.* Tesis Doctoral. Universidad de Málaga, Departamento de Economía y Administración de Empresas.

**Parra Guerrero, F. (2011).** *Marketing Relacional y Actividad Comercial en los Centros Urbanos.* ESIC Market. Universidad de Málaga

**Perlmutter, H. (1997).** *La cooperación para competir en el mercado mundial.* Harvard Deusto Business Review, Nro 30 pag. 49-58

**San Martin, E. (2015).** *Venta al menudeo: realidades y limitaciones.* Marketing 2000: México DF

**Serra, R. – Murphy, M. (2013).** *Retail Strategy: La revolución en category management.* Ediciones Cooperativas. Buenos Aires

**Vecslir, L. (2010).** *Nuevas centralidades del ocio y el consumo.* RIURB – Revista Iberoamericana de Urbanismo Nro 5

**Tres**

---

Organizaciones No Lucrativas:  
una mirada al sector en la ciudad de Paraná

**POR RAMIRO LUIS CASTRO**

Fecha de finalización del artículo: agosto de 2017





## **SOBRE EL AUTOR**

---

**Ramiro Luis Castro** es Licenciado en Administración egresado de la UADER. Se desempeñó laboralmente tanto en la actividad lucrativa como en la no lucrativa en el área administrativa y comercial, en sectores tan diversos como la metalmecánica o los servicios gastronómicos y turísticos. Actualmente trabaja en el sector informático, y colabora en la Cátedra Abierta de Pensamiento Libertario que se dicta en la FHAYCS de la UADER..

**Contacto:** ramiroluiscastro@hotmail.com

## RESUMEN

---

El presente artículo se basa en una investigación acerca de un tipo específico de organización, la no lucrativa (ONL), y en la posibilidad de que en su gestión se apliquen criterios de la empresa privada. El objetivo que persigue es generar una perspectiva integradora sobre el aprovechamiento de la planificación estratégica y la gestión de la calidad en estas dos formas organizacionales, sin dejar de tener en cuenta las particularidades de las organizaciones del tercer sector. A partir de la revisión bibliográfica y conceptual, y de las entrevistas realizadas a los actores, la investigación concluyó que es posible y aconsejable el uso de técnicas de la empresa privada en las ONL de Paraná. Como perspectiva, se propone una convergencia entre los criterios de gestión y la generación de valor en ambos tipos de organizaciones.

## ABSTRACT

---

The present issue is based on an investigation about a specific type of organization, the non-profit one, and the possibility that private enterprise criteria are use on its management. The goal is to generate an integrative perspective about the benefits of Strategic Planning and Quality Management in these two organizational forms, without leaving a side the particularities of the Third Sector. From the bibliographic and conceptual study, and the actor's interviews, the investigation concluded that the use of private enterprise management technics on the NPO of Paraná it is possible and recommendable. As a perspective it's proposed a convergence between the management criteria and the value generation on both organization forms.

**Palabras clave:** *Prácticas de gestión - Organizaciones No Lucrativas - Valor social - Planificación estratégica - Gestión de la calidad.*

**Keys word:** *Management practices - Non Profit Organizations - Social value - Strategic planning - Quality management.*



## GESTIÓN DE ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS

Se sabe que desde la antigüedad existieron emprendimientos, de menor o mayor tamaño, tendientes a desarrollar y cumplir con todo tipo de necesidades. La ciencia de la gestión se focaliza en las formas en que esos esfuerzos se coordinan para el más eficiente logro de los objetivos, sea cual fuere su naturaleza.

Partiendo de dos conceptos tan dinámicos como son organización –entendida como grupo humano compuesto de especialistas que trabajan juntos en una tarea común (Drucker, 1998)-, y empresa –toda entidad, independientemente de su forma jurídica, que ejerza una actividad económica (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003)-, podría englobarse en ellos a todas las iniciativas humanas. Las organizaciones a gestionar pueden ser más o menos formales, pymes o mega-corporaciones, abiertas o cerradas, etc. Sin embargo, lo que atañe a este artículo es la distinción respecto de si sus participantes pueden tener fines lucrativos o fines altruistas. Es así que aparecen emprendimientos con el objeto de hacer crecer el patrimonio de sus asociados, pero también otros cuyo fin es colaborar entre sus participantes o con la sociedad en general. Estos últimos emprendimientos, una vez organizados, se denominan Organizaciones No Lucrativas, u ONL.

A través de los siglos, y siguiendo al desarrollo de las sociedades, aparecieron instituciones paralelas a las distintas formas de gobierno y separadas de las iniciativas comerciales, que promovían acciones benéficas sin buscar un lucro a cambio. Generalmente en relación a la religión y a los oficios, estas instituciones se fueron organizando como paliativos ante las inequidades de los distintos modelos económicos y sociales. No fue sino hasta finales del siglo XIX, con la aparición del Estado de Bienestar, que estas organizaciones pasarían a cumplir un papel más importante en la sociedad. Organizaciones humanitarias, sindicales, o de ayuda mutua empezaron a surgir como complemento y suplemento del papel del Estado liberal, y junto con el desarrollo de la disciplina de la gestión empezaron a verse más como instituciones organizadas.

Este fue el caso de la Argentina donde, a partir de la consolidación del

Estado y del mercado hacia 1880, aparecieron sindicatos, mutuales, sociedades de beneficencia, etc. Así, las ONL se desarrollaron al ritmo de los vaivenes políticos, entre modelos paternalistas, estatistas y liberales, pero consolidándose como sector con el paso del siglo XX. El tipo bajo análisis, de institución no lucrativa y de libre asociación, aparece con más impulso en el último cuarto de siglo, como respuesta de la sociedad ante el avance del modelo neoliberal, de fuertes exclusiones sociales y maximización de ganancias sin más límites que el mismo mercado.

En este punto, se pueden comenzar a describir las organizaciones que se incluyeron en el estudio. Se entiende que el hecho de no distribuir beneficios es lo que las distingue de las empresas lucrativas<sup>1</sup>, pero se trata también de entidades organizadas, es decir, que poseen un cierto grado de realidad institucional y una estructura formal. Al igual que las empresas privadas, son independientes del gobierno y sus entidades, aunque los servicios que prestan puedan en ocasiones estar regulados por las administraciones públicas. Pero las ONL se destacan por ser voluntarias, es decir, de naturaleza no obligatoria y frecuentemente con algún grado de participación de recursos voluntarios en su gestión y actividades. Otra característica esencial es que normalmente están enraizadas en valores o principios éticos y filosóficos, a través de los cuales se cuestiona la realidad social y se orienta su transformación.

A partir de estos conceptos, se decide por la definición estructural-operacional introducida por Salamon y Anheier para el proyecto de la Universidad Johns Hopkins de Estados Unidos sobre este tipo de organizaciones<sup>2</sup>. Esta caracterización marca cinco criterios que

---

1 Se da por entendida la concepción tradicional de empresa privada: búsqueda de utilidades para los propietarios a través de sus operaciones en el mercado.

2 La definición introducida en 1992 por Salamon y Anheier fue tomada del trabajo de A. Campetella y otros, "Definiendo el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina", publicado como parte de los *Estudios sin fines de Lucro en la Argentina*, compilados por M. Roitter e I. González Bombal, Cedes, 2000.

deben cumplir las ONL:

- Estructuradas: deben tener cierto grado de formalidad y de permanencia en el tiempo.
- Privadas: separadas del Estado.
- Autogobernadas: deben presentar un desarrollo propio y elegir sus autoridades.
- Que no distribuyan beneficios entre sus miembros.
- Voluntarias: de libre afiliación.

De forma que es posible separar claramente a las ONL tanto de las empresas privadas como del Estado, y así sostener la definición del tercer sector como el que abarca a las primeras.

En el *Manual de Ayuda para Entidades no Lucrativas*, publicado por la española Fundación Luis Vives, aparece una descripción de las organizaciones que se encuentran abarcadas y que enriquece la brindada por Salamon y Anheier : “Las entidades del tercer sector son instituciones privadas y sin ánimo de lucro, cuyas actividades se basan en unos principios y en unos valores determinados y que persiguen la consecución de un bien social a través de una gestión democrática, transparente y participativa, encauzando la labor solidaria de personas voluntarias” (De Asís y otros, 2003, p. 15).

Tradicionalmente, las empresas con fines lucrativos y las ONL han sido consideradas como opuestos, operando en distintos planos e incluso con propósitos encontrados. Los criterios de gestión en estas últimas y los de las empresas privadas se han estudiado por separado y de acuerdo con la idea que plantea que la estructura de propiedad de estas dos clases de organizaciones no permite una comparación razonable entre esos criterios<sup>3</sup>.

---

3 El estudio de la SEKN (2006) elabora estos conceptos para trazar un paralelismo entre las iniciativas sociales de las ONL's y los de las empresas privadas. Social Enterprise Knowledge Network, que se traduce como Red de Conocimientos sobre Empresas Sociales, es una red de organismos, organizaciones y universidades que impulsó el trabajo colectivo *Gestión Efectiva de Emprendimientos Sociales*.

Al describir a las ONL debe remarcarse el concepto de valor social, que se entiende en este trabajo como la solución de necesidades no satisfechas de la sociedad: “Es el resultado generado cuando los recursos, procesos y políticas se combinan para generar mejoras en la vida de las personas o de la sociedad en su conjunto” (González, Valcárcel y Contreras, 2010, p. 9). En cambio, el valor económico se genera cuando el mercado acepta pagar a la empresa por su actividad y recursos añadidos, dejándole un excedente: “La voluntad del cliente de remunerar la provisión del bien recibido con sus propios recursos demuestra que está adquiriendo valor, y el precio resulta un indicador del valor que está capturando” (SEKN, 2006, p. 286).

En contra de la idea que separa estas formas organizacionales, los cambios operados en el contexto económico y social plantean dos procesos que posibilitan la aparición de puntos en común en la gestión de ambos tipos de estructuras.

Por un lado, y cada vez más frecuentemente, el negocio de las empresas privadas pasa por la creación de valor social junto con el valor económico. El público a su vez exige que las grandes empresas se responsabilicen por sus externalidades negativas<sup>4</sup>. El abordaje de problemas sociales y la mayor comprensión del contexto en el que operan las compañías son cuestiones que se han instalado en las estrategias básicas de las empresas líderes, a través de políticas de Responsabilidad Social Empresaria (RSE).

Al mismo tiempo, las ONL están inmersas en procesos de transformación, dirigidos en última instancia tanto a mejorar la calidad de la prestación de sus servicios sociales como a profundizar la eficiencia y transparencia de su gestión, para lo cual progresivamente están aplicando, con las adaptaciones necesarias, formatos y herramientas de gestión organizacional originalmente

---

4 El concepto, de generalizada aceptación, refiere a los efectos secundarios que generan en la sociedad las operaciones de las organizaciones. Desde Arthur Pigou en adelante, la teoría Económica intenta medirlas, y las divide en positivas y negativas, según sean respectivamente un beneficio no aprovechado, o un costo no asumido.

concebidos en el ámbito empresarial. De esta forma, una gran cantidad de organizaciones de la denominada Sociedad Civil<sup>5</sup> procura optimizar su gestión para mejorar su desempeño en el desarrollo social a través de la búsqueda de soluciones innovadoras para los problemas sociales que les ocupan, como así también para asegurar la sustentabilidad financiera de sus esfuerzos.

Dentro del marco del Tercer Sector se cuentan infinidad de instituciones, desde la iglesia hasta los clubes deportivos. Sin embargo, las mayores posibilidades para el estudio se han encontrado en las Empresas Sociales, es decir, iniciativas que se hallan entre el mercado, el gobierno y la sociedad civil; que aplican al desarrollo social los fondos recaudados a través de donaciones, actividades comerciales y subsidios, siendo al mismo tiempo iniciativas independientes cuyo objetivo final es generar valor social. En este sentido se puede describir a este tipo de iniciativa “como una organización que busca la creación de valor social a través de la realización de una actividad económica”, agregando que “puede tener un amplio potencial demostrador y erigirse en un modelo que sirva de referencia para diseñar las organizaciones sostenibles del futuro” (Fisac y otros, 2011, p. 42). Hecho en Bs. As., es una empresa social de Buenos Aires, Argentina, y reafirma esta concepción de la empresa social en su sitio web:

“Es una organización con gestión empresarial que produce bienes y/o servicios destinados al mercado abierto cuya finalidad es la promoción humana y la **integración social** de personas en situación de desventaja física, psíquica, económica y social. Estos grupos de personas excluidas de oportunidades participan de forma directa y concreta en el circuito económico y social que desarrolla la empresa social, y reciben un ingreso directo a través de la **autogestión**. Los miembros de la organización que participan en su funcionamiento no revisten el carácter de miembros voluntarios sino que reciben una retribución de acuerdo al trabajo aportado” (En <http://www.hechoenbsas.net/>, negritas en el original).

---

<sup>5</sup> En el texto se utilizarán los términos “Sociedad Civil” o “Tercer Sector” para referirse al ámbito que no corresponde ni al Estado ni a las empresas privadas y lucrativas.

En esta declaración se ve cómo se incluye el aspecto económico, además del fin social, dando la posibilidad de interactuar con el mercado y de incluir a sus beneficiarios en relaciones económicas que los beneficien.

Como se apuntó más arriba, el sector económico al que se alude contiene a organizaciones muy variadas, existiendo por lo tanto distintas clasificaciones que dependen de distintos criterios: su relación con el mercado, su actividad específica, o su marco legal. A los efectos de simplificar las posibilidades de categorización, se plantea que puede clasificarse a las organizaciones del sector según “dos criterios: uno legal, a partir de las categorías establecidas por la ley y uno de ‘uso social’, a partir del modo en que las diferentes organizaciones se nombran a sí mismas y son reconocidas en el espacio público” (Campetella, Bombal y Roitter, 2000, p16), con los que estos autores localizaron a asociaciones civiles, fundaciones y mutuales como casos puros de ONL, y a cooperativas, obras sociales y sindicatos como casos híbridos. Las que interesaron en el estudio fueron las ONL puras, y se tomaron las orientadas a la acción social que operan en el mercado, o empresas sociales, entre las que se pueden encontrar tanto ONG y organizaciones de base, como asociaciones civiles, fundaciones y mutuales.

## **TÉCNICAS DE GESTIÓN EN LAS ONL**

Dentro de las técnicas de gestión que se abordaron en el estudio, encontramos a la planificación estratégica, entendida como el proceso sistemático de revisión de las formas más eficientes de conseguir los objetivos organizacionales. Se ve a este proceso como una forma dinámica de toma de decisiones que influyan positivamente en el futuro de la organización. Peter Drucker define al planeamiento estratégico como: “...el proceso continuo que consiste en adoptar ahora *decisiones (asunción de riesgos)* empresariales sistemáticamente y con el mayor conocimiento de su carácter de futuro; en organizar sistemáticamente los *esfuerzos* necesarios para ejecutar estas decisiones, y en medir los resultados de estas decisiones comparándolos con las expectativas mediante la

*retroacción sistemática organizada” (Drucker, 2002, p. 142, cursivas en el original).*

A partir de esta aclaración conceptual, se pueden incluir toda una serie de herramientas que distintos autores proponen para llevar adelante una planificación estratégica. Lo que se buscó fue localizar en la gestión de las ONL la definición de su misión, entendida como la razón de ser de la entidad. A partir de ésta, si se planteaban explícitamente los objetivos que condujeran a cumplir con aquel propósito, si se redactaban los planes, proyectos, actividades u otros mecanismos para concretarlos, y cómo era medido y revisado su cumplimiento.

Un tema importante que no se debe dejar de mencionar sobre la estrategia en las ONL es la dificultad de equilibrar su misión con su supervivencia económica. Al ser organizaciones orientadas a crear valor social y no económico, tienen una inherente fragilidad financiera, lo que las lleva a desviar su propuesta en base a los cambios en las fuentes de fondos. Esto, por supuesto, las puede llevar a redefinir su misión y hasta entrar en conflicto con sus valores.

La segunda práctica de gestión que el trabajo se planteó rastrear en las ONL de Paraná fue la gestión de la calidad, entendida como un proceso integral, y no solo como simple control del output en algún punto de la cadena. Este es el criterio de la Fundación Premio Nacional a la Calidad (FPNC) en su Modelo para una Gestión Empresarial de Excelencia, que la presenta como “actividades sistemáticas para mejorar continuamente la calidad de sus servicios y productos, en línea con las necesidades y requisitos de los destinatarios y los demás grupos de interés” (FPNC, 2013, p. 4). Adicionalmente, en la investigación de Izascun Barbero Blanco, del Observatorio del Tercer Sector de Biscaia, se plantea que “la inquietud por mejorar permanentemente nuestra forma de hacer aprendiendo a partir de nuestra propia experiencia y compartiéndola y contrastándola con otros para cumplir así mejor nuestra misión ha caracterizado siempre la tradición, cultura y práctica de gestión de las organizaciones del tercer sector de intervención social” (Barbero Blanco, 2007, p. 8).

Para la organización, esto significa suscribir a un modelo de gestión

basado en una política de mejora continua de sus procesos para buscar la excelencia en la provisión de sus productos y servicios. En este sentido agrega Barbero Blanco: “Una gestión excelente (calidad total) implica, entre otros aspectos, disponer de un modelo de gestión que responda a nuestra misión, *integre nuestra cultura organizativa y nuestros valores*, incorpore nuestras mejores prácticas de intervención y gestión así como nuestro saber hacer con respecto a las relaciones humanas y sociales y, cómo no, nuestra visión de la sociedad” (ídem, p. 9, cursivas en el original).

Estas prácticas pueden formar parte de esfuerzos de mejora encarados por las ONL dentro de sus procesos de decisiones estratégicas. También pueden ser parte de las exigencias de instituciones normalizadoras y certificadoras de calidad, de financiadoras, de los gobiernos o de sus clientes. Y así como estas opciones suponen distintas modalidades y distintos alcances, queda claro que los criterios de mejora continua, de aseguramiento de la calidad y de orientación al cliente, son aplicables a las ONL.

Resultó claro que tanto para la planificación estratégica como para la gestión de la Calidad, se deberían rastrear las prácticas en las organizaciones aunque éstas no declarasen llevarlas a cabo, ya que podrían estar haciéndolo en forma implícita. Es importante aclarar también, respecto a las prácticas en cuestión, que no son privativas de las grandes empresas, sino que pueden ser llevadas a cabo por pequeñas organizaciones, con criterios inteligentes de costo-beneficio.

Los esfuerzos y el compromiso de recursos gestionados en el Tercer Sector buscan la creación de valor social, como ya se ha remarcado, y esto lleva a la exigencia de resultados que lo demuestren. Entonces surge que el cumplimiento de lo propuesto no es exclusivo de las empresas privadas, también a las ONL se les exige cumplir con sus objetivos. Los aportadores de fondos, los beneficiarios de sus programas, y en muchos casos el público en general, pretenden que la ONL sea eficaz, es decir que cumpla con lo propuesto, y que además lo haga con un máximo aprovechamiento de recursos, es decir con un alto nivel de eficiencia.

## **EL SECTOR EN ARGENTINA Y PARTICULARMENTE EN ENTRE RÍOS**

Para dimensionar el peso que en Argentina significa el sector económico al que se viene haciendo referencia, resulta útil reproducir lo que plantea el artículo *Nace la Confederación: Confederación General de la Sociedad Civil*, que publica el Foro del Sector Social en su sitio web: “En la Argentina se estima que hay alrededor de 100.000 entidades sin fines de lucro, en las que colaboran alrededor de 2 millones de voluntarios. Estas instituciones, que han tenido un importante crecimiento en los últimos 20 años como respuesta a las necesidades de la comunidad, actúan en virtualmente todas las esferas de interés público como educación, salud, investigación y desarrollo, infraestructura, o medio ambiente, por citar los espacios más conocidos” (Foro del Sector Social, en [www.forodelsectorsocial.org.ar](http://www.forodelsectorsocial.org.ar)).

Luego, el trabajo realizado en el año 2003 por Eduardo Ovalles para el Centro de Estudios Nueva Mayoría, arroja interesantes conclusiones para el total del país, entre las que se destacan:

- “En la Argentina existen 9.298 organizaciones del Tercer Sector, de las cuales una de cada tres funciona en la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires.
- Hay una clara correlación entre población y dimensión del Tercer Sector, ya que aquellos distritos con mayor cantidad de habitantes son quienes tienen mayor número de organizaciones.
- El análisis de las áreas temáticas sobre las cuales trabajan las organizaciones del Tercer Sector en la Argentina, sin dudas, evidencia cuáles son las prioridades que reclama la sociedad y que considera que el Estado no está atendiendo adecuadamente, como es el caso de las cuestiones sociales, la educación y la salud.
- La gran cantidad de organizaciones del Tercer Sector en la Argentina, evidentemente responde a factores institucionales, como la debilidad del Estado y la crisis de representación política.” (Ovalles, 2003, p. 3)

Son más actuales los datos ofrecidos por el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, en su informe de inscriptos del año 2014. En el mismo figuran 16.302 organizaciones sociales de diversa índole.

Un dato de relevancia es que actualmente, en Argentina, las empresas sociales no están contempladas en la legislación, como lo explica el artículo *Con Fuerza de Ley* del sitio web de Hecho en Bs. As., por lo que no poseen un marco de acción seguro, pero como se ve esto no les impide su aparición y crecimiento como sector (ver este tema en [www.hechoenbsas.net](http://www.hechoenbsas.net)).

El sector en la provincia de Entre Ríos, según el citado estudio de Ovalles (2003), contaba con 149 entidades para el año 2003, representando el 1,6% del total del país. Pero los datos del citado CENOC dan cuenta de 288 organizaciones sociales en 2014, representando un 1,76% del total del país. Dado que Ovalles tomó como base de datos el mismo registro del CENOC, se puede apreciar un gran crecimiento del sector en cuanto a cantidad de organizaciones.

A los efectos de denotar el universo objetivo de este trabajo, fueron de utilidad los estudios realizados por profesionales de Ciencias de la Educación nucleados en el Área de Comunicación Comunitaria (FCE-UNER), donde se presentan datos de relevancia respecto a la actualidad del sector en Paraná.

Entre los años 2011 y 2012, María Belén Bustamante realizó un estudio como parte de la currícula de Licenciatura en Comunicación Social. En dicho trabajo se abarcaron las organizaciones sociales de Paraná, pudiendo destacarse los siguientes datos:

- “De un total de 82 organizaciones, 65 (79%) poseen personería jurídica y 17 (21%) no la han tramitado hasta el momento (en dos de los casos, no hay intenciones de tramitarla). Entre las primeras, el 84% son asociaciones civiles, el 11% son fundaciones, el 3 % se define como “otra” y el 2% corresponde a las cooperativas” (Bustamante, 2012, p. 1).
- “Con respecto al tipo de institución, un 28% se autodefine

como una organización de ayuda solidaria/voluntariado; un 17% no elige ninguna de las categorías (como por ejemplo, aquellas que se definen como organización de servicios turísticos, promoción de la actividad deportiva y la vida sana, centro de asistencia, educación e investigación, movimiento por la paz entre otras). Un 16% se dedica a la defensa y promoción de derechos; un 10% trabaja con la discapacidad; un 9% corresponde a las bibliotecas; otro 9% a las instituciones educativas/de formación; las asociaciones culturales ocupan otro 9% y las ambientales también. Las organizaciones de salud, así como los grupos/centros comunitarios indican un 7% respectivamente. Cabe aclarar que, en algunos casos, las organizaciones eligieron más de una opción” (ídem, p. 2).

- Con respecto a la temática trabajada, el 50% de las organizaciones relevadas se ocupa de lo social/humano; un 30% de la salud; un 29% de la cultura; un 24% de la educación; un 16% de los deportes y la recreación; un 15% del medio ambiente; un 11% de la discapacidad y un 7% de trabajo, género y otras, respectivamente. Cabe señalar que también en este caso, las organizaciones eligieron más de una temática, ya que el cuestionario indicaba que podían ser hasta dos” (ídem, p. 4).

A su vez, dentro del mismo proyecto de la Facultad de Ciencias de la Educación de la U.N.E.R., el Equipo PASOS (Programa de Articulación de Saberes de las Organizaciones Sociales) publicó en el año 2012 el segundo *Mapa de las Organizaciones Sociales de Paraná*, estudio en el que se presentan las ONL de la ciudad con su descripción. Añaden además el plano de localización y distribución de las mismas, dando un panorama del trabajo de estas organizaciones. En este estudio se presentan 107 organizaciones de diversa índole, que responden y ejemplifican a las clasificaciones vistas más arriba. Se encuentran distintas formas jurídicas, como asociaciones, fundaciones y mutuales; también aparece una variedad de ámbitos de acción, como la salud, el deporte, el medio ambiente, la inclusión social, y otros.

Las organizaciones que se encontraron en estos registros corresponden al concepto general de *organización social* o de la sociedad civil, abarcando entonces una variedad de entidades. Para el presente estudio, que buscaba revisar las técnicas de gestión

aplicadas en empresas sociales de la zona de Paraná, se seleccionaron las que pudieran corresponderse con este recorte. Quedaron afuera clubes, sociedades de fomento, filiales de organizaciones internacionales, entidades religiosas y otras.

En el apartado siguiente se vuelcan los resultados de las entrevistas realizadas a directivos de distintas ONL, incluyendo tanto al relevamiento de las prácticas de gestión como las opiniones de los actores.

## **¿SON APLICABLES?**

En el marco del trabajo de investigación al que se hace referencia, se realizaron entrevistas a responsables de distintas ONL. Estos encuentros se llevaron a cabo en dependencias de las entidades, entre los meses de abril y agosto de 2015, en la ciudad de Paraná. A continuación se presenta un recuento de las entrevistas y sus resultados.

Para generar las entrevistas se apeló al contacto directo, al efecto bola de nieve<sup>6</sup>, y al Mapa de las Organizaciones Sociales de Paraná relevado por el Equipo PASOS del Área de Comunicación Comunitaria de la Facultad de Ciencias de la Educación de la UNER. De las organizaciones disponibles para el presente estudio se contactaron a las siguientes:

**Fundación M´biguá Ciudadanía y Justicia Ambiental:** contacto telefónico, mail, no se concretó entrevista.

**Fundación Ecourbano:** contacto telefónico, entrevista y observación presenciales. Se envió ficha.

**Fundación Petropack:** contacto telefónico, observación presencial y entrevista telefónica. Se envió ficha.

**Biblioteca Popular Caminantes:** contacto telefónico, entrevista telefónica.

---

6 El efecto bola de nieve, en el contexto de una investigación, consiste en identificar sujetos que se incluirán en la muestra a partir de los propios entrevistados.

**Asociación Civil Barriletes:** contacto telefónico, entrevista y observación presenciales. Se envió ficha.

**Casa Solidaria:** contacto, entrevista y observación presenciales. Se envió ficha.

**Asociación de Familiares y Amigos de desaparecidos Entrerrianos y en Entre Ríos:** mail.

**Asociación de Padres de Autistas y trastornos del Desarrollo:** mail.

**Asociación de Padres y Amigos de Niños y Adolescentes Aminorados:** mail, entrevista y observación presenciales. Se envió ficha.

**Asociación Ambiental Añangarejé Nderejhé:** mail rebotó. Mail a otra casilla.

**Asociación Amigos de la Biblioteca Teatral:** mail.

**Asociación Amigos Del Árbol:** mail.

**Asociación Civil Formar:** mail.

**Asociación Civil Red Alerta:** mail.

**Asociación Civil Vínculos:** mail.

**Asociación Club Madres y Abuelas De Barrio Belgrano:** mail.

**Asociación Cooperadora del Hospital San Martín:** mail rebotó.

**Asociación Olímpica Especial:** mail, entrevista y observación presenciales. Se envió ficha.

**Asociación Paranaense de Básquet:** mail. No se logró combinar entrevista.

**Asociación Paranaense del Síndrome de Down y otras Discapacidades:** mail.

**Biblioteca Popular Del Paraná:** mail, entrevistas y observación presenciales. Se envió ficha.

**Centro de Amigos del Ciego de Entre Ríos:** mail.

**Casita del Huertero:** mail rebotó.

**Escuela de Canotaje, expedición y Natación en Aguas Abiertas:** mail.

**Fundación de Ayuda al Enfermo Hematooncológico de Entre Ríos:** mail.

**Foro Ecologista De Paraná:** mail.

**Liga Entrerriana de Ayuda al Diabético:** mail.

**Red Todas Las Yervas:** mail.

Como puede apreciarse, hubo un resultado dispar al contactarlas, pero se lograron interesantes diálogos y observaciones con ocho de ellas.

A partir de lo conversado con los actores, y del relevamiento observacional, se confeccionaron fichas que luego fueron corroboradas con los entrevistados. Se presentaron los resultados de cada unidad observacional, en las que se revisaron las categorías teóricas en juego. Los indicadores observacionales a los que se prestó atención al iniciar la investigación fueron los siguientes:

- 1- Características de las actividades en la administración.
- 2- Participación del personal y colaboradores en estas tareas.
- 3- Participación de los directivos.
- 4- Existencia y uso de registros.

Estos indicadores darían cuenta de la existencia de un área administrativa, de la implicancia del personal y de los directivos, y de actividades relacionadas con las técnicas que se buscaba rastrear.

A partir del trabajo de campo se fueron ajustando los indicadores que evidenciaran las relaciones entre las categorías teóricas. En esta misma dinámica, entre la realización de las entrevistas y la revisión de la literatura, se avanzó en el armado de dichas categorías, con el objeto de construir una imagen de la realidad de cada ONL frente al tema de estudio. A continuación se explica cada uno de los indicadores:

## **CATEGORÍA TÉCNICAS DE GESTIÓN**

*Existencia de un área o responsable administrativo:* es la más básica de las categorías, en el sentido que demuestra la disposición de los responsables de la ONL a coordinar las tareas de gestión. La no aparición concreta de esta categoría no implica la inexistencia de las siguientes.

*Concepto y aplicación de la Planificación Estratégica:* es una de las técnicas a verificar su aplicación, tanto en forma explícita como implícita.

*Concepto y aplicación de la Gestión de la Calidad:* es la otra técnica investigada, en la que se presentan mayores variaciones conceptuales.

## **CATEGORÍA RESULTADOS**

*Percepción del aporte de las herramientas a los resultados de la ONL:* es el indicador que refleja la factibilidad de aplicar técnicas de gestión de la empresa privada a las entidades no lucrativas.

*Medición de resultados:* existencia de indicadores que reflejen resultados económicos y/o sociales.

*Seguimiento de Resultados:* muestras de un proceso sistemático de análisis y discusión de los resultados.

Como resultado del trabajo de campo, pudieron apreciarse dos tendencias que reflejan el estado de situación en cada una de las categorías analizadas. Por un lado, respecto a las técnicas de gestión, se encontró que en general los responsables manejan los conceptos sondeados, sobre todo el de calidad, pero esto no conlleva su aplicación. Esta situación se da tanto por falta de recursos como por falta de capacidad de gestión.

La segunda tendencia, relacionada con la medición de los resultados que la aplicación de estas técnicas genera, muestra que es muy esporádico y/o informal el trabajo con los elementos bajo estudio. En la mayoría de los casos el seguimiento de los resultados de la gestión se hace en reuniones con escaso soporte técnico y también escaso registro, es casi nula la utilización de indicadores de gestión.

Los tres casos en los cuales los responsables de la entidad se formaron una idea de la relación entre su trabajo con elementos técnicos de gestión y los resultados obtenidos, reflejaron una opinión altamente positiva. Además, en los casos en los que no había una aplicación de criterios de gestión, igualmente veían que esta podía contribuir si fuera posible llevarla adelante.

Es de destacar también la aparición, desde algunos de los actores, del concepto de empresa social, que es el tipo de entidad que se buscaba sondear.

A partir de los conceptos presentados se buscó concluir sobre la concepción tradicional a la que se alude más arriba, en la que se considera a las ONL y las empresas lucrativas como organizaciones muy diferentes, que operan en distintos planos y con propósitos encontrados.

El acercamiento al campo y la revisión bibliográfica mostraron que ambos tipos de organizaciones suelen tener similares problemáticas, como el acceso a financiamiento, el manejo de la incertidumbre, la satisfacción de grupos de interés en conflicto, y por supuesto la necesidad de mostrar resultados positivos. A su vez, y cada vez más frecuentemente, se entrecruzan los objetivos de ganancia con los objetivos sociales, desdibujando la frontera entre ambos tipos de organizaciones. El concepto de valor que propone el trabajo de la SEKN describe este fenómeno:

“El proceso de creación de valor puede verse como un fenómeno holístico, que incluye tanto un componente social como uno económico. Aun reconociendo las especificidades de los emprendimientos sociales, este enfoque integrado puede hacer más efectivos los esfuerzos de aquellos que trabajan incansablemente para fortalecer a sus comunidades, tanto desde el tercer sector como desde el sector privado” (SEKN, 2006, p. 308).

Respetando las especificidades de las ONL, pueden verse a ambos tipos de organizaciones en proceso de desarrollar una combinación de objetivos sociales y económicos, dejando atrás modelos de ganancia o caridad puras, y también una visión de organizaciones con propósitos encontrados.

Davis y Donaldson, buscando una filosofía de gestión aplicable a todas las organizaciones, dan un punto de partida para pensar en la aplicabilidad de técnicas de la empresa privada a la gestión de las ONL, al afirmar que aquellas no surgen de acuerdo al tipo de organización sino que se subordinan a los propósitos que sirven:

“Los métodos y las técnicas no son ‘hechos básicos’ que existen o pueden existir independientemente de cualquier intensión particular a cuyo servicio se las ponga. Son medios capaces de adaptarse a una gran variedad de propósitos” (Davis y Donaldson, 2005, p. 200).

Los métodos que se utilicen en una organización no están condicionados por el formato que esta tenga; técnicas similares pueden ser aplicables en distintas situaciones. Lo que en todo caso diferirá es la forma de utilizarlas, en relación con los valores y propósitos que la organización tenga. Afirmación que también comparte Cámara López:

“Resulta obvio que la legitimidad social de las organizaciones no gubernamentales descansa en la actualidad tanto en el mantenimiento de las señas de identidad basadas en los valores de solidaridad, justicia social y fomento de derechos de ciudadanía que les dieron origen, como en una administración eficiente y transparente de los recursos y en la prestación de servicios sociales de calidad, lo que a menudo demanda la utilización de herramientas de gestión (de recursos humanos, financiera, de comunicación, etc.) de corte originalmente empresarial” (Cámara López, 2005a, p. 20).

Poniendo el tema en perspectiva, se propone entonces buscar una convergencia entre los criterios de gestión y la generación de valor en ambos tipos de organizaciones. Será muy productivo trabajar sobre el concepto de valor que se maneja en Paraná, cómo se lo entiende y cómo es su generación, tanto del valor económico como del valor social. En palabras del equipo de la Asociación NITTUA:

“Uno de los problemas a los que se enfrenta nuestra sociedad, es el desconocimiento del valor social aportado por cada uno de los actores que la conforman. A día de hoy parece no tener discusión

lo necesario y oportuno que supone generar valor social de cara a alcanzar objetivos mayores como puedan ser la justicia, la equidad, el desarrollo comunitario, el bienestar, etc., sin embargo, no conocemos cuál es la capacidad de generarlo y menos aún, si generamos aprovechando y sacando el máximo rendimiento a los recursos que aplicamos.” (González, Valcárcel y Contreras, 2010, p. 9)

## **LOS INTERROGANTES QUE LA INVESTIGACIÓN DEBIÓ RESPONDER SON:**

*¿Qué diferencias y similitudes existen entre las técnicas de gestión de las empresas sociales y las de empresas privadas?*

*¿Cuáles son los criterios, y cómo se aplican, para evaluar los avances en el logro de los objetivos organizacionales de las ONL en Paraná, en el año 2015?*

*¿Cómo podrían la planificación estratégica y la gestión de la calidad, en tanto técnicas facilitadoras, aportar al crecimiento de las ONL de Paraná?*

Es evidente que la posibilidad de aplicar una técnica de gestión es indistinta a la estructura de propiedad o al sector en el que opera la organización. Las mismas herramientas se pueden utilizar con propósitos diferentes, para generar valor económico y/o social, o con criterios distintos de medición del éxito. Aquí el estudio resulta concluyente.

Respecto a los criterios de evaluación, de la observación y la revisión de la información recabada en las entrevistas se concluyó que existen en las ONL de Paraná pocos ejemplos formales de técnicas de seguimiento de su avance hacia los objetivos que ellas mismas se proponen.

Pero esto no significa que no se puedan rastrear prácticas de análisis de lo actuado por parte de las entidades estudiadas, en un estudio más específico. Se localizaron en algunas de las entidades interesantes aportes a la práctica de la gestión en este punto. Reuniones periódicas, trabajo con elementos informáticos participativos, modalidades de funcionamiento de los comités directivos, etc.

En cuanto a la última pregunta, las técnicas revisadas -planificación estratégica y gestión de la calidad- pueden aportar al crecimiento de las organizaciones no lucrativas de Paraná. Los casos en que son aplicadas así lo demuestran, revelando el aporte que pueden realizar a los puntos débiles encontrados en las entidades que aún no logran dar ese paso.

Fue así que a partir de la revisión bibliográfica y conceptual, y de las entrevistas realizadas a los actores, la investigación concluyó que es posible y aconsejable el uso de técnicas de la empresa privada en las ONL de Paraná. Existe en las ONL de la zona de Paraná un campo de trabajo para aplicar técnicas que han probado ser de gran ayuda en la gestión de organizaciones lucrativas, siempre que se las adapte a las formas de trabajo y a los propósitos de las distintas entidades. Para esto último debería avanzarse sobre la comprensión del sector, siendo este trabajo un paso en ese sentido.

## **TENDENCIAS**

En este apartado se proponen algunas líneas para su discusión en el ámbito académico y hacia el interior del sector. A partir de la revisión de la bibliografía y de sitios web, tanto de universidades como de otras ONL, fueron seleccionados los tópicos que se presentan a continuación:

*Profesionalizar la gestión.* La necesidad de transparencia en cuanto a su accionar, de aumentar los niveles de eficiencia, y el crecimiento de la demanda hacia las mismas, son motivos para exigir a las ONL una mejora cualitativa en su gestión. El Observatorio del Tercer Sector remarca que éste es uno de los retos de las ONL: “las entidades coinciden en considerar la eficiencia y la mejora de la gestión como un elemento clave para hacer frente a los retos económico-financieros del sector” (Vidal, Grabulosa y Barras, 2010, p. 10). Este comentario resalta la necesidad de afrontar las necesidades de capital y circulante que tienen las entidades del sector y, como en otros textos consultados, éste propone la suma de distintas fuentes de financiamiento, la planificación y seguimiento de las actividades

y proyectos que comprometen esos recursos, y la medición de los resultados obtenidos. De esta forma, organizada y transparente, se puede mostrar una imagen más sólida ante los posibles aportantes de fondos, además de ser una fuente de información invaluable para analizar la mejora continua de los procesos organizacionales.

Los emprendimientos sociales se complejizan a medida que diversifican sus actividades, especialmente al agregar emprendimientos de mercado, que su volumen de actividad aumenta y que su participación en redes exige canales de comunicación más sofisticados. Para la bibliografía consultada es indiscutible la necesidad de profesionalizar la gestión, y esto puede llevarse adelante a través de la incorporación de personal capacitado y rentado, o a través de la capacitación y concientización de los colaboradores de la organización.

*Incorporar criterios estratégicos y de calidad.* Ya se marcó en el apartado correspondiente sobre este tema, pero vale revisar algunas tendencias al respecto.

Las implicancias de una visión de mediano y largo plazo en los planes de las ONL son claras. Las entidades que no se contentan con la supervivencia y quieren avanzar en alcance y proponerse cambios cualitativos en su misión, buscan formatos estratégicos aplicables a su realidad organizacional, de forma de movilizar su entorno hacia su visión. Sobre la Planificación Estratégica, dice Perea Arias en la *Guía de planificación estratégica en ONG de acción social* que “no se trata únicamente de adaptarse al entorno, sino de crear un futuro deseado, de ver cómo quiero que sea el mundo y qué tipo de organización es la más idónea para actuar en ese nuevo entorno” (Perea Arias, 2010, p. 12). Las ONL están revisando sus formas de trabajo, y su planificación, para poder aumentar el valor ofrecido a la sociedad, y para esto encuentran en la trilogía misión-objetivos-planes una herramienta poderosa.

En cuanto a la calidad, en España son los mismos actores los que remarcan que “cada vez es mayor el número de financiadores, sobre todo de administraciones públicas, que solicitan en sus convocatorias de subvenciones la acreditación sobre sistemas

de gestión de calidad” (Cordero y otros, 2010, p. 50). Pero no es la exigencia por parte de los financiadores donde la gestión de la calidad aparece como una herramienta de crecimiento, sino en la voluntad de mejora continua que ésta propone. A partir de la exigencia de calificaciones y acreditación de normas, las ONL están viendo que aparecen otros beneficios en el proceso de mejora continua, si lo incorporan realmente a su gestión.

Las dos técnicas, calidad y planificación, van de la mano en una forma de hacer las cosas que proporciona un marco de trabajo y una orientación hacia la propuesta de valor como fin último de la empresa social.

*Convergencia de los dos tipos de organizaciones, lucrativas y no lucrativas.* La necesidad de abrir la acción social hacia criterios comerciales, y el aumento de la exigencia de responsabilidad hacia las empresas diluyen el límite entre ambas.

Las ONL están cada vez más dispuestas a incursionar en actividades mercantiles, con el fin específico de contribuir con el logro de su misión, por lo que el modelo de empresa social se está generalizando. Como se ha visto, en este tipo de organizaciones se busca generar valor económico, como forma de potenciar la generación de valor social. La otra cara de la moneda es que las empresas lucrativas están inclinándose a contemplar proyectos y criterios socialmente responsables en sus planes, y hasta en sus declaraciones de misión, como forma de buscar aceptación por parte de sus grupos de interés. De esta forma incluyen la generación de valor social como forma de sostener su fin último, la generación de valor económico para sus accionistas. Los dos movimientos de la generación de valor desdibujan los conceptos que se tienen de estos dos tipos de organización, más allá de que se sigan separando por la existencia del objetivo de generar dividendos.

## BIBLIOGRAFÍA

**Equipo PASOS** - Área de Comunicación Comunitaria – Facultad de Cs. de la Comunicación (2012). *Mapa de las Organizaciones Sociales de Paraná*. Paraná, UNER.

**Barbero Blanco, Izascun (2007)**. *Gestión de la Calidad en las Organizaciones No Lucrativas de Intervención Social*. Observatorio del Tercer Sector de Biscaia.

**Bustamante, María Belén (2012)**. *Comunicarse para Organizarse*. Paraná, Área de Comunicación Comunitaria (FCE-UNER).

**Cámara López, Luis (2005a)**. *Planificación Estratégica: Guía para entidades sin ánimo de lucro que prestan servicios de inserción sociolaboral*. Madrid, CIDEAL-Fundación Asistencia Técnica para el Desarrollo (ATD).

**Campetella, Andrea; Inés González Bombal, Mario M. Roitter (2000)**. “Definiendo el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina”. En *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina*. Buenos Aires, Cedes.

**Campetella, Andrea e Inés González Bombal (2000)**. “El Desarrollo Histórico del Sector Sin Fines de Lucro en la Argentina: Debate con algunos modelos teóricos”. En *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina*. Buenos Aires, Cedes.

**Comisión de las Comunidades Europeas (2003)**. *Recomendación de la Comisión de 6 de mayo de 2003 sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas*. En <http://eur-lex.europa.eu/>

**Cordero, Carlos y otros (2010)**. *Caso Práctico para la elaboración de un Plan de Calidad: Red Impulso*. Madrid, Plataforma de ONG de Acción Social.

**Davis, Peter y John Donaldson (2005)**. *Management Cooperativista*. Buenos Aires, Granica.

**De Asís, Agustín y otros (2003)**. *Manual de Ayuda para la Gestión*

*de Entidades No Lucrativas*. Madrid, Fundación Luis Vives, s/d. Versión digital: <http://www.fundacionluisvives.org/servicios/publicaciones/detalle/2686.html.es>

**Drucker, Peter (1998)**. *La Sociedad Poscapitalista*. Buenos Aires, Sudamericana.

**Drucker, Peter (2002)**. *La Gerencia*. Buenos Aires, El Ateneo.

**Fisac García, Ramón; Moreno Romero, Ana María; Mataix Aldeanueva, Carlos y Palacios Fernández, Miguel (2011)**. “La Empresa Social: Revisión de Conceptos y Modelo para el Análisis Organizativo”. En *Revista Española del Tercer Sector* N° 17. España, Fundación Luis Vives. Versión digital: <http://www.fundacionluisvives.org/rets/17/articulos/60501/index.html>

**Fundación Premio Nacional a la Calidad (2013)**. *Modelo para una Gestión de Excelencia: Organizaciones Sin Fines de Lucro*. En [http://www.premiocalidad.org.ar/abre\\_publicaciones.html](http://www.premiocalidad.org.ar/abre_publicaciones.html)

**González García, Núria; Mercedes Valcárcel Dueñas y Raúl Contreras Comeche (2010)**. *Valor Social*. Valencia, España, Asociación Nittúa. En: <http://www.nittua.eu/>

**Ovalles, Eduardo (2003)**. *En la Argentina existen 9.298 organizaciones del Tercer Sector*. Centro de Estudios Nueva Mayoría. En <http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/index.php?id=sociedad>

**Perea Arias, Óscar D., coordinador (2010)**. *Guía de planificación estratégica en ONG de acción social*. Madrid, Plataforma de ONG de Acción Social.

**Social Enterprise Knowledge Network (2006)**. *Gestión efectiva de emprendimientos sociales: Lecciones extraídas de empresas y organizaciones de la sociedad civil en Iberoamérica*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

**Vidal, Pau; Laia Grabulosa y Oriol Barras (2010)**. *El ámbito económico-financiero de las entidades del tercer sector: retos y propuestas de acción*. Barcelona, Observatorio del Tercer Sector.

## Recursos WEB

Biblioteca Centro de Estudios Sociales Luis Vives. En: <http://www.luisvivesces.org/publicaciones/>

Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad. En: <http://www.cenoc.gov.ar/>

Foro del Sector Social. En: [http://www.forodelsectorsocial.org.ar/?page\\_id=1323](http://www.forodelsectorsocial.org.ar/?page_id=1323)

Hecho en Bs. As., *Boletín ES*. En: [http://www.hechoenbsas.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=244&Itemid=63](http://www.hechoenbsas.net/index.php?option=com_content&view=article&id=244&Itemid=63)

Instituto de Responsabilidad Social Empresaria. En: <http://www.iarse.org/seccion/publicaciones-iarse/>

Social Enterprise Knowledge Network. En: <http://www.sekn.org/cms/>

Universidad de San Andrés, Centro de Innovación Social, Biblioteca virtual Gestión Social. En: <http://live.v1.udesa.edu.ar//Unidades-Academicas/Centros/Centro-de-Innovacion-Social>

## **CUATRO**

---

El Programa Prohuerta:  
un caso de política pública

**POR VÍCTOR JAVIER ALMADA, LUCIANO DANIEL  
FILIPUZZI Y JUDIT EVELYN FRANK**

Fecha de finalización del artículo: noviembre de 2017

The bottom of the page features a decorative graphic consisting of several overlapping, semi-transparent geometric shapes in shades of gray, creating a layered, abstract effect.



## **SOBRE LOS AUTORES**

---

**Víctor Javier Almada** es abogado egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Santa Fe. Actualmente es Docente Titular de la cátedra Derecho Público y Privado de la Tecnicatura en Gerenciamiento de Servicios Gastronómicos de la Facultad de Ciencias de la Gestión de la Universidad Autónoma de Entre Ríos. Integra como Coordinador Técnico para la Sistematización de Información Legal el Observatorio “Sistema de Monitoreo Ciudadano de Ciudades Emergentes y Sostenibles” y el “Instituto Sociedad y Economía” de la Facultad de Ciencias de la Gestión de la Universidad Autónoma de Entre Ríos. Se desempeña como abogado en el foro civil y laboral.

**Contacto:** javieralmada70@hotmail.com

**Luciano Daniel Filipuzzi** es abogado egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Santa Fe. Actualmente es Docente Titular de la cátedra Universidad y Formación de la Licenciatura en Turismo de la Facultad de Ciencias de la Gestión de la Universidad Autónoma de Entre Ríos. Es coordinador del Área de Gestión Legal y Reglamentaria en el Observatorio “Sistema de Monitoreo Ciudadano de Ciudades Emergentes y Sostenibles” de la Universidad Autónoma de Entre Ríos. Ha participado como moderador, organizador y expositor en congresos académicos y profesionales. Se desempeña como abogado en el foro laboral.

**Contacto:** luciano.filipuzzi@yahoo.com.ar

**Judit Evelyn Frank** es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Entre Ríos, Facultad de Trabajo Social. Es Docente de la Facultad de Ciencias de la Gestión de la Universidad Autónoma de Entre Ríos en la Cátedra Historia Social y Política (Argentina). Representante de la Facultad de Ciencias de la Gestión por el Claustro Administrativo en la Comisión de Seguimiento de la Licenciatura en Administración y Gestión Universitaria, dependiente de la Secretaría Académica de la Universidad Autónoma de Entre Ríos. Becaria de investigación de la Facultad de Trabajo Social - UNER

**Contacto:** evefrank@rocketmail.com

## RESUMEN

---

Este artículo analiza una política pública: el Programa Nacional Prohuerta. Con este trabajo se trata de recuperar la importancia que tiene el caso, ya que cuenta con 27 años de implementación ininterrumpida.

Buscamos explicar algunas de las redes institucionales que posibilitaron la supervivencia del programa y conocer su estructura. Se trata de un trabajo exploratorio con el objetivo de construir el caso en sí mismo.

## ABSTRACT

---

This article analyzes a public politics: the National Program "Prohuerta". This paper tried to give importance to case, them since twenty seven years is implemented uninterrupted.

We seek to explain some institutional networks that make its structure. It is an exploratory work with the aim of building the case itself.

**Palabras clave:** *Política pública - Seguridad alimentaria - Dimensión institucional.*

**Keys word:** *Public politics - Framework institutional- Food secure.*



## INTRODUCCIÓN

El presente artículo responde a las inquietudes profesionales que nos llevan a reflexionar sobre políticas públicas que tienen lugar coetáneamente. Tomando la figura del Programa Prohuerta encontramos una gran riqueza que merece ser objeto de abordaje. En este sentido, resulta fundamental poner letra respecto al fenómeno del Programa que lleva en nuestro país más de dos décadas de implementación ininterrumpida. Empero, ha sido brevemente considerado por parte de los estudios de políticas públicas como núcleo central de sus indagaciones, y ha sido tratado reiteradamente como un complemento de otros objetos.

Por ello, despertó nuestro interés a fin de comprender la dimensión institucional desde el propio Estado, que considera al Prohuerta en sus escritos y normas, tanto como una institución en sí misma, como también un programa. Esta ambigüedad se trata desde un punto de vista cualitativo, con el objetivo de describir el desarrollo del Programa Nacional Prohuerta en Argentina. Entenderemos aquí la noción de institución como un conjunto de normas escritas y no escritas o consuetudinarias que establecen cómo responder a distintas problemáticas de la vida en sociedad. En tanto, entendemos que la palabra Programa hace referencia a recursos y actividades dirigidos hacia la consecución de uno o más objetivos explícitos, y generalmente con periodos para su desarrollo establecidos previamente.

De acuerdo con estos conceptos, la ambigüedad en la denominación da cuenta de los distintos aspectos del Prohuerta, entendiendo que se trata de un Programa de una repartición del Estado que se hizo parte de una sociedad, de tal modo que se presenta como un dispositivo reconocido por las características de durabilidad y la proyección a futuro por la confianza que tanto propios como ajenos depositan en el Prohuerta como lugar donde resolver o llevar sus problemáticas. Esto puede leerse de primera mano, en el Plan Operativo Anual 2011<sup>1</sup>.

---

1 Se puede consultar en: <https://inta.gob.ar/documentos/plan-operativo-anual-pro-huerta-2011>.

Las sociedades complejas y de carácter occidental de tipo weberiano como la nuestra, han desarrollado una gran diversificación estatal y ampliación de la burocracia formal, incorporando cientos de mecanismos e intervenciones de distintas jurisdicciones. Podemos decir parafraseando a Thoening (1992) que las políticas (públicas) definen al Estado y éste es a su vez, configurado por las políticas. Esta perspectiva se acerca a la visión relacional del Estado, considerando que es lo que hace, y que las transformaciones ocurridas a lo largo de la historia no mellan la esencial y primigenia función de la articulación de las relaciones sociales (Oszlak, 1997).

Las políticas públicas (estatales) consisten en las intervenciones a través de un conjunto de iniciativas y respuestas en un tiempo y espacio definidos, a través de los cuales se puede conocer la posición predominante del Estado en cuanto a distintas problemáticas (Oszlak, 2011).

En este sentido, pocas de ellas logran sobrevivir a los cambios de gobierno y de orientaciones políticas en sintonía con una tradición presidencialista (Abal Medina, 2010) que lleva adelante Argentina, tanto en el nivel nacional como en los niveles de gobierno locales y subnacionales, es decir que se caracteriza por una figura del Poder Ejecutivo con una primacía sobre los demás poderes de gobierno, lo que trae aparejado un camino vacilante del decisor de las políticas, quien de acuerdo a la orientación y las prioridades de gobierno puede abandonar proyectos en distintos estadios de ejecución.

Esto se sienta en la construcción simbólica de que cada nueva gestión es fundacional lo que podría ser atribuido, en parte, al sistema presidencialista fuerte al que refiriéramos más arriba, que da forma a la materialidad del Estado. Posiblemente, se ha fortalecido una visión de las políticas públicas como acciones esporádicas y a veces espasmódicas.

Distinguimos la relevancia del caso porque ha permanecido y se ha consolidado como institución llevando a cabo una batería de acciones en pos de contribuir con la soberanía y la seguridad alimentaria. El mismo ha sido jerarquizado política e institucionalmente, y ha extendido tanto sus prestaciones como su jurisdicción, más allá

de que transcurrieran distintas administraciones de gobierno, con orientaciones políticas opuestas o contradictorias en los distintos niveles.

## **ALGUNOS APORTES CONCEPTUALES**

De la extensa bibliografía disponible hemos reunido aquí brevemente algunos trabajos. En primer lugar, como generalidad los trabajos se dividen en dos tipos: un grupo más ligado al desarrollo de huertas en áreas urbanas, como en el caso de Latucca (2012). Por otro lado existen numerosos trabajos en los que se incluye al programa como una política alimentaria en el marco del Plan Nacional de Soberanía Alimentaria, como el que es publicado por Altavilla y Gantus (2011), que presenta un trabajo de una mayor generalidad donde se operacionalizan los conceptos de mayor escala como la soberanía alimentaria. A través del análisis de actores en la región metropolitana de la ciudad de Rosario, con el objetivo de explorar los distintos actores clave de la temática en la región, reconociendo aquellos individuos, grupos u organizaciones que tienen interés en la temática y que pueden movilizar recursos para afectar los resultados de alguna forma. En este sentido, se considera que los actores en juego en la implementación de las políticas públicas son ágiles y cambiantes, teniendo en cuenta la variable temporal, la que acerca o aleja posiciones.

Así es este contrapunto el que nos resulta valeroso ya que el Prohuerta en sí mismo ha transcurrido a lo largo de contextos políticos, económicos y sociales profundamente disímiles.

En segundo orden, consideramos el artículo “La agricultura urbana como Política Pública: el caso de la ciudad de Rosario, Argentina.” (Lattuca, 2012). El trabajo está escrito desde una perspectiva agroecológica, para lo cual realiza un seguimiento de las distintas iniciativas que el Estado municipal llevó a cabo desde el retorno a la democracia en la década de 1980 en Argentina. Entre sus hallazgos destaca el reconocimiento de las huertas como herramienta para el desarrollo local y a su vez para la recuperación y valoración de

espacios físicos, ya que muchas de las huertas se radicaron en terrenos anteriormente abandonados.

## **PROHUERTA. CARACTERIZACIÓN**

En primer lugar, intentaremos brevemente conceptualizar el Programa conocido como Prohuerta, que emergió en un contexto de retracción del Estado durante los años 90, por lo que recientemente se cumplieron sus 27 años de vigencia. Consistió en su origen, en una iniciativa técnica que fue movilizada desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)<sup>2</sup> con la distribución de semillas para la conformación de huertas grupales u hogareñas que paliaran la situación alimentaria y económica. Esto tuvo lugar en un marco nacional de desindustrialización creciente y con constante expulsión de masivos sectores por fuera del mercado laboral.

Con el paso de los años, este modelo de desarrollo (García Delgado, 2016) se sumió en la debacle de los años 2000 en Argentina, y a partir de entonces se buscó otro rumbo económico y político para el país, que algunos autores denominaron de desarrollo con inclusión. En los albores de esta matriz y hasta la actualidad, el Prohuerta fue incluido en Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (Ley Nacional N° 25.724/2003)<sup>3</sup> y administrativamente dependiente de la Dirección de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación e implementado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en el país.

---

2 El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) fue creado el 4 de diciembre de 1956, por Decreto Ley 21.680/56. Como objetivo fundamental del organismo se propuso impulsar, vigorizar y coordinar el desarrollo de la investigación agropecuaria y mejorar la empresa agraria y la vida rural. Trabaja a través de centros de referencia por regiones establecidas para el desarrollo de sus políticas.

3 La ley fue promulgada en el año 2003, en el contexto de la salida de la crisis económica – política y social que tuvo lugar en Argentina en 2001, momento en el cual los indicadores de pobreza e indigencia crecieron, acompañados por la recesión, devaluación y desempleo.

En una propuesta de política de un gran impacto, como el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, se desdibujan los actores por la multiplicidad de los mismos, siendo considerado el Prohuerta en la mayoría de las indagaciones como un medio, y no un fin.

En este sentido, tiene la misión de facilitar el acceso a alimentos saludables para la población con dificultades para lograr una alimentación balanceada, promoviendo una dieta más diversificada y equilibrada mediante la producción de alimentos frescos para auto consumo e impulsa la producción y venta de excedentes. De tal modo complementa los recursos materiales que son entregados a los beneficiarios tanto con la capacitación para la producción, como para la incorporación de los mismos a la dieta.

En otras palabras, persigue tanto la producción y disponibilidad material de los alimentos, en su mayoría de origen vegetal, como así también promueve el aprendizaje de los beneficiarios del uso de los mismos en sus vidas cotidianas, reconociendo así también la importancia del valor simbólico que pueden otorgarle a partir de su acercamiento con el Programa. De esta manera, logran autoprocurear buena parte de los nutrientes necesarios para desarrollarse. Esta autoproducción de alimentos en pequeña escala se pueden alcanzar a través de la participación en grupos, instituciones y comunidades que cooperan para la solución de los problemas alimentarios, y por vía de la participación se contribuye a la creación de espacios sociales de carácter solidario.

Materialmente, el programa se organiza en dos momentos o campañas anuales. Una de “otoño-invierno” y otra de “primavera-verano”, a partir de las cuales se diferencian las producciones que se promueven de acuerdo al clima del año. Según los informes, en sus inicios el Prohuerta elaboró una colección de semillas hortícolas “tipo”, estandarizadas con doce especies para una huerta familiar, y que atiende las necesidades de consumo de hortalizas frescas de una familia de cinco integrantes.

En ese marco, se toman variedades naturales sin agrotóxicos y se evitan los híbridos para facilitar que los propios huerteros puedan reproducir sus semillas, incluso ya no dependiendo del propio

Programa. Con el paso del tiempo, se atendió la gran diversidad de condiciones agroecológicas en el país, ajustando las propuestas de cada temporada según regiones e incorporando especies hortícolas de adaptación y consumo local.

Cabe aclarar que Argentina es un Estado Federal sudamericano, que tiene 24 Estados subnacionales. En el aspecto climático, dada la extensión de 3.761.274 km<sup>2</sup> cuenta con climas templados, fríos y subtropicales, como también hay regiones áridas, o agrestes. Esta pluralidad exige que las planificaciones a nivel nacional deban ser replanteadas en el plano local.

## **LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROHUERTA EN ENTRE RÍOS**

En la provincia de Entre Ríos, la implantación del Programa tiene su origen en el año 1988<sup>4</sup>, según lo publica el propio gobierno en su página web, conforme al convenio suscripto por aquel entonces entre el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Estado entrerriano.

En la faz operativa, desde el Estado Provincial a través del Ministerio de Desarrollo Social se impulsa esta política en Juntas de Gobierno y municipios de segunda categoría, por su escasa diferenciación burocrática, y porque no cuentan por sí mismos con la capacidad operativa para llevar el programa adelante.

Cabe aclarar, que dichos municipios se clasificaron según el Artículo 2º en la Ley Provincial N° 3001 de 1934 en dos categorías: la primera implicaba a aquellas ciudades de más de 5.000 habitantes” y una segunda categoría de villas o pueblos de menos de 5.000 habitantes y más de 1.500 dentro de sus ejidos respectivos. Por otro lado, los municipios de primera categoría, suponían una mayor organización burocrática que permitía la rúbrica de sus propios

---

4 Del año 1988 data el convenio particular del gobierno entrerriano con el INTA, por ser una de las provincias que lo impulsó en sus inicios aunque el programa no tenía carácter nacional.

convenios y la ejecución del Programa sin la intervención del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de Entre Ríos (MDSER).

Desde ese organismo, se incorpora el Prohuerta en establecimientos educacionales, hospitales, centros de salud, grupos de vecinos y organizaciones intermedias. Esto conforma una red territorial que permite incluir tanto a las organizaciones como a los ciudadanos que pueden colaborar a través del trabajo voluntario, que favorece la conformación de nuevos lazos de solidaridad locales.

Desde las huertas comunitarias, el Ministerio de Desarrollo Social Provincial promueve la participación comunitaria en producción de alimentos, pero se destaca que adhiere a los objetivos del Programa Nacional: una alimentación mediante la autoproducción de hortalizas y verduras que mejoren la calidad de la dieta y disminuya el gasto familiar en alimentos. El Prohuerta está dirigido a grupos familiares urbanos y rurales en situación de pobreza; niños de escuelas ubicadas en áreas críticas y organizaciones públicas y privadas de la comunidad, entre los que se encuentran comedores comunitarios, centros de jubilados y entidades religiosas.

Como otra de las acciones de este nivel del Programa se fomenta la adopción de tecnologías apropiadas para la autoproducción de alimentos. De ese modo, de acuerdo al contexto y si fuera posible, se generen pequeñas alternativas productivas agroalimentarias. Esta línea procura el autosustento para las familias en situación de vulnerabilidad, para que accedan a una alimentación nutritiva y saludable.

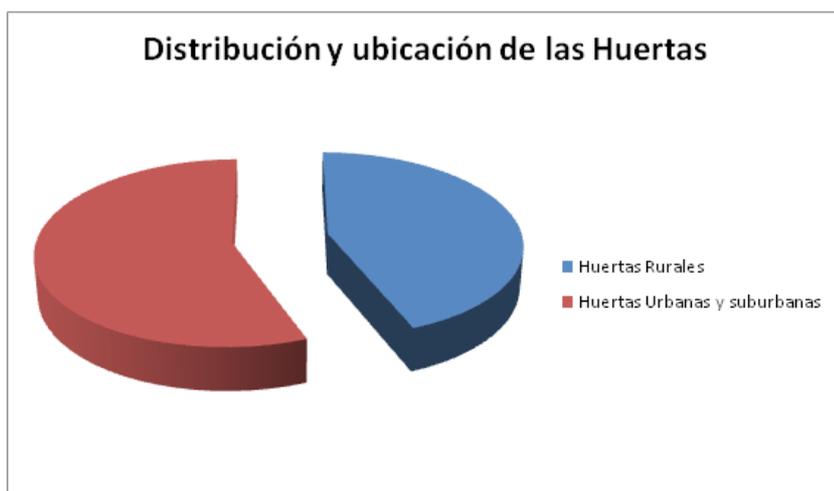
En este sentido, se destaca la arista de la comercialización que se integra a la política de economía social que lleva adelante la provincia desde el año 2012, desde cuando se destinan recursos y logística para llevar a cabo distintas ferias en la región. Esto se complementa con asesoría técnica en la venta de los productos producidos y el acompañamiento para que impulsen emprendimientos familiares.

Mediante esta intervención del Estado en la sociedad se instalan recursos y conocimientos, favoreciendo que se integren y arraiguen distintos actores colectivos o individuales, que a través

de una huerta potencian las capacidades propias y fortalecen a la comunidad, generando un espacio de encuentro. En este nivel se inscribe la conformación de proyectos especiales en zonas rurales o periurbanas.

Dichos proyectos especiales consisten en la presentación de propuestas por parte de organizaciones o personas ante el Programa, que posteriormente son evaluadas según los criterios de la política pública y los proyectos que califican. Luego reciben herramientas y equipamiento para las actividades productivas. Por consiguiente, recupera el trabajo como articulador de las prácticas cotidianas y como factor de la reproducción de tales sectores.

Para ilustrar el panorama de las huertas en nuestro país incluimos la representación gráfica de los porcentajes de huertas urbanas y rurales.



## **DIMENSIÓN ORGANIZACIONAL DEL PROHUERTA**

En el plano institucional, es dable resaltar que el Programa se autoevalúa a través de distintas herramientas cualitativas, que permiten inferir el impacto alimentario, social y ambiental. Se han llevado a cabo seguimientos de casos a fin de aproximar la cantidad

y el valor de la producción en los distintos tipos de huertas, en condiciones reales, y como consecuencia los cambios cualitativos operados en el ámbito de las comunidades y las mejoras en el hábitat experimentadas.

En las huertas familiares y comunitarias, los modelos atienden las condiciones de autoabastecimiento, mientras que las huertas escolares cumplen un rol motivacional y pedagógico, con las que secundariamente proveen el comedor escolar. En otro plano, simbólico y declarativo la autovaloración de la tarea realizada da forma a una identidad lograda mediante la organización en la tarea, que crea vínculos y genera identidades en torno al conjunto de herramientas y prácticas que engloba el Prohuerta. Estas identidades son expresadas por los actores, tanto promotores, beneficiarios y técnicos; esto facilitado por estilos de pertenencia y coordinación que se nutren del funcionamiento horizontal y el desarrollo de estrategias participativas.

Según los agentes del programa, que tomaron la voz de los titulares de derechos o beneficiarios, éstos transmitían un entusiasmo notado por el respeto y la confianza de los beneficiarios en los técnicos. Los casos pusieron un fuerte énfasis en el aporte de la política pública al sustento familiar. En lo que los beneficiarios valoran lo autoproducido, tanto por considerarlo un aporte saludable, como así también por la atención de una necesidad inmediata: la alimentaria.

En otro plano de análisis estudiamos la relación centralización-descentralización, que entiende una dependencia nacional, por su pertenencia al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) a través del cual son provistos los recursos materiales y técnicos que hacen la distribución de distintos elementos. Esta centralización de una parte de los procesos y decisiones tiene como contracara el plano de lo local, donde se llevan a cabo las actividades directas que ponen la política en movimiento hacia los ciudadanos. En este nivel, hay que considerar los agentes directos de las políticas, aquellos que en Aguilar Villanueva (1992) eran llamados los “burócratas de primer piso”.

Cuando examinamos este tipo de programas nos encontramos

con una extensa red institucional, y en cada uno de esos eslabones institucionales hallamos agentes de la burocracia estatal que cotidianamente intervienen dando forma a la relación que ese Programa establece con sus beneficiarios. Para indagar dichos vínculos, hemos tomado información provista por la propia web del INTA, a modo de ejemplificar a través de las muestras disponibles la dimensión de la jurisdicción que atañe al desarrollo de un Programa de tal envergadura. Se propone a su vez, añadir lecturas sobre la incidencia de su implementación en el territorio en el cual estamos inmersos.

En la fase de implementación del Programa, hay una apuesta de externalización de posibilidades del Prohuerta, su misión, sus actividades. Esto, en relación a una población objetivo, es decir, aquella porción de la población a la cual la política pública ha decidido atender. Este vector comunicacional sirve para facilitar la motivación de quienes están siendo beneficiarios y quienes podrían serlo.

El aspecto de la difusión se complementa con el aspecto interno de la capacitación de promotores, como agentes multiplicadores de las acciones del Programa. Este componente ha sido central para el desarrollo del Prohuerta y consiste esencialmente en formación de formadores, es decir la capacitación permanente del voluntariado interviniente (promotores) por los técnicos del Programa. La idea es que a través de aquellos se desarrolle la capacitación de la comunidad, ya que son los que se acercan a las familias, los niños en establecimientos escolares, y las organizaciones de la comunidad. En las capacitaciones se incorporan contenidos acerca de las técnicas de autoproducción con modelos ambientalmente sustentables, educación alimentaria y ambiental, aprovechamiento y conservación de lo producido.

Los técnicos del Programa brindan asistencia que se orienta a asegurar la continuidad de los emprendimientos, mediante los niveles de producción y aprovechamiento de los recursos disponibles. Esto se relaciona con la generación y validación de tecnologías, constatadas con actividades de investigación participativa y experimentación adaptativa. Se suma a lo anterior el rescate, la sistematización de

métodos y los equipos aplicables como soportes tecnológicos del Programa. En la relación con los beneficiarios hay un aporte de los insumos necesarios para la iniciación de los distintos modelos de autoproducción: semillas hortícolas y plantines de frutales, como así también planteles de animales menores de granja, entre otros.

En cuanto los lazos de solidaridad ya nombrados anteriormente, son el resultado de la participación y la organización, incluso en contextos en que los niveles de pobreza extrema se han reducido, se considera imprescindible avanzar sobre este componente para dar un salto cualitativo en el accionar del Prohuerta, buscando generar espacios de desarrollo de la economía social, incluyendo comercialización de excedentes e integración de los titulares de derecho en los procesos de desarrollo local y territorial que el INTA y el MDSN impulsan. En este punto se señala al desarrollo comunitario y el avance en cuanto a soberanía alimentaria, ya que se multiplican los proveedores y productores de alimentos en cada región.

Finalmente, nos ocupamos de la articulación interinstitucional o red de cooperación recíproca entre organizaciones de muy diversos tipos y en diferentes niveles. Como lo dijimos al principio, interactúan organizaciones barriales, no gubernamentales y, otras unidades estatales de nivel municipal, provincial y/o nacional. Esta red se completa con las relaciones entre distintas unidades burocráticas e incluso potencia las diferentes intervenciones de políticas sociales con el Prohuerta como eje central en la acción estatal.

## **PROHUERTA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA**

Desde la perspectiva más general, recuperaremos algunas nociones de seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y derecho a la alimentación, leídas en los cuadernos de debate de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, según sus siglas en inglés). Encontramos que la idea de seguridad alimentaria implica que las personas en una comunidad tengan acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus

preferencias en cuanto a tales alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana.

Estos conceptos inspiraron el Plan de Seguridad Alimentaria que fue implementado a partir de 2003 en nuestro país, y que a lo largo de los años se ha transformado, para atender no solamente riesgos nutricionales, sino que ha ido incorporando el tratamiento de la cultura alimentaria, y el acceso a los alimentos.

El Prohuerta asume la lucha por la seguridad y la soberanía alimentarias, en pos de las cuales se potencian la capacitación progresiva, la participación solidaria y el acompañamiento de las acciones en terreno, complementando en su operatoria la intervención activa de los promotores y redes de organizaciones de la sociedad civil. En cuanto a la implementación del Prohuerta, tiene como particularidad la articulación de acciones para el desarrollo de la política con distintos actores: municipios, organizaciones no gubernamentales, entes provinciales, entre otros.

En esta definición la FAO le otorga una mayor fuerza a la índole multidimensional de la seguridad alimentaria e incluye “la disponibilidad de alimentos, el acceso a los alimentos, la utilización biológica de los alimentos y la estabilidad de los otros tres elementos a lo largo del tiempo” (Gordillo y Obed Méndez, 2013). La FAO había reafirmado también que “un entorno político, social y económico pacífico, estable y propicio, constituye la base fundamental que permitirá a los Estados atribuir la debida prioridad a la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza”.

De este modo, consideramos que la democracia es el sistema de gobierno en el que pueden ser garantizadas la promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, inclusive el derecho al desarrollo y la participación plena y equitativa de hombres y mujeres son indispensables, a fin de alcanzar la seguridad alimentaria sostenible para todos (Gordillo y Obed Méndez, 2013). De un modo análogo, la noción de soberanía alimentaria ha resultado de la ampliación de los conceptos por parte de otros actores tanto individuales y colectivos como organizaciones de la sociedad civil.

El concepto de soberanía alimentaria se basa en la importancia de concebir que el alimento es para los pueblos, considerando la identidad y pertenencia que el término pueblo engloba. Las políticas tienen como eje central a las personas que requieren de alimentación, porque advierte que la comida es algo más que una mercancía, por lo cual la asistencia alimentaria debe ser apropiada y en su contexto, enmarcado en el conocimiento de los territorios.

Como complemento, señala la especulación comercial, en la que los alimentos se convierten en una mercancía por la que las grandes empresas establecen los precios más bajos que el costo, con el objetivo de eliminar la competencia y consolidar la captura del mercado de alimentos. Aquí incluye en esta soberanía alimentaria a los proveedores de alimentos, quienes aportan a la circulación en el nivel local y destaca el trabajo de todos los proveedores. Apunta a reducir la distancia entre proveedores y consumidores de alimentos, configurando sistemas alimentarios.

En nuestro caso, se anclan estas metas de gran generalidad, ya que el Prohuerta fundamentalmente aporta a la disponibilidad de alimentos frescos, favoreciendo e impulsando no sólo la autosubsistencia, sino también emprendimientos familiares que pueden abastecer a las microrregiones en las que los productores habitan.

Por lo tanto, leyendo el documento de la FAO (2013) nos encontramos con la importancia de apostar a modos de vida sostenibles y rechazando la privatización de los recursos naturales por parte de corporaciones. Por el contrario, fomenta sistemas alimentarios locales, compatibles con la naturaleza y mediante el conocimiento y las habilidades adquiridas por las poblaciones, complementadas con investigación para apoyar y transmitir este conocimiento a generaciones futuras, rechazando el uso intensivo de energías de monocultivo industrializado.

Complementariamente, tomamos el concepto de derecho a la alimentación sin el cual no puede asegurarse ni la vida, ni la dignidad humana, ni el disfrute de otros derechos humanos. Por lo que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

(DESC), destacó la relación Estado- derecho, que debe atender tanto la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada; como el acceso a éstos de una forma sostenible.

Cuando los Estados adhieren a este pacto, se obligan a proteger a sus ciudadanos contra el hambre. De tal modo, son los Estados los que pactaron, el propio texto incorpora a todos los miembros de la sociedad como partícipes de la realización del derecho a una alimentación adecuada.

## **REDES INTERNACIONALES**

En el último ápice del artículo, nos ocupamos de las redes de cooperación transnacionales en las que participa el Programa Prohuerta con el soporte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación, establece vínculos con Estados nacionales, subnacionales o locales. Los objetivos de estas acciones conjuntas, fundamentalmente apuntan al desarrollo y fortalecimiento de réplicas del Programa en otros países con el fin de contribuir a la soberanía alimentaria de distintas regiones.

En el sitio web<sup>5</sup> del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación encontramos información sobre la celebración de acuerdos y convenios de cooperación bilateral con otros países/Estados. Allí se destacan ciertas acciones que tienen al Programa como eje de políticas orientadas al desarrollo y capacitación de ciertos sectores de la sociedad, con el fin de muñirlos de herramientas que viabilicen la construcción de estrategias para la erradicación de la pobreza y la deficiente alimentación.

En primer orden, subrayamos la celebración de un convenio con México. Desde abril de 2017 a través del Programa Prohuerta forma

---

5 <https://www.desarrollosocial.gob.ar/elministerio/internacionales/cooperacion-bilateral/>

técnicos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México a fin de generar estrategias y metodologías para la producción de alimentos de 90 mil familias. En este sentido, el convenio estará vigente hasta el año 2019.

Con anterioridad, se celebraron convenios específicos con algunos municipios, tales como el caso Mérida<sup>6</sup>, México, a través del cual se realizó un diagnóstico de la situación de la ciudad en relación a la seguridad alimentaria y se analizaron las posibilidades de implementar un proyecto de autoproducción de alimentos con asesoramiento y acompañamiento del Prohuerta, que culminó con la elaboración de la propuesta de un proyecto específico de dos años a través del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FOAR) y financiado por el municipio de Mérida.

El segundo caso a considerar es el acuerdo con la república caribeña de Haití, en el marco de un proyecto “Producción de Alimentos Frescos “Prohuerta Haití”, con el que se entregan semillas a la población que las requiere. Esto funciona a través de asistencia técnica a los beneficiarios y la provisión de semillas y el proyecto se originó como resultado de la acción conjunta de la Argentina y Canadá y la participación del Instituto Interamericano de Cooperación Para La Agricultura (IICA), el INTA, los Ministerios de Desarrollo Social y de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, y fue materializado por el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FOAR).

Desde hace casi 10 años, se coopera con Haití, con la participación de países como Brasil y España. Mediante el aprovechamiento de Programas como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), se ha logrado extender el proyecto a casi todo el territorio de ese país. La ayuda internacional de este consorcio de organizaciones permitió en el año 2001 la extensión del Programa por un período de cinco años y se ha continuado renovando hasta el año 2016. Según las publicaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, se

---

6 Mérida, capital de Yucatán (México). Cuenta con una población de 777.615 habitantes. Es el mayor centro de población del sureste mexicano.

han superado los 180 mil titulares de derechos alcanzados con estas políticas. Este proyecto se desarrolla con muy buenos resultados, se ha expandido territorialmente y se ha incorporado la cooperación de otros países y organismos internacionales. En el año 2011 se aportó para la compra de las denominadas hortalizas y semillas, es decir, aquellos grupos de variedades que pueden ser cultivadas en el país, esto ascendió a un monto aproximado de 1.318.073 pesos argentinos.

En tercer lugar, mencionaremos la cooperación con Guatemala, que en conjunto con la oficina de cooperación internacional del INTA, se realizó una misión en la que se recorrieron los Municipios del Corredor Seco, que es una región vulnerable a las sequías. El acuerdo de trabajo junto a los técnicos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y la embajada argentina en tal país, contempló un programa Prohuerta en Guatemala, en base a una cooperación triangular en el que participó España, financiando el Proyecto, y Argentina prestando asistencia técnica y formando los equipos guatemaltecos.

El acuerdo persiste desde el año 1992, mediante cientos de proyectos en el marco de la “Cooperación Sur- Sur” y que son financiados por el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO.AR). Nuestro país participó en la Conferencia Internacional de Cooperantes para la Reconstrucción con Transformación de Guatemala, ya que su territorio ha sido azotado por distintos desastres climáticos, significativamente en el año 2010 tuvo que soportar tormentas tropicales y erupciones volcánicas que ponen en riesgo la supervivencia de las comunidades.

En síntesis, el acuerdo de apoyo contiene cuatro ejes temáticos propuestos por Guatemala, con los cuales se organiza el acompañamiento, a saber:

- Asistencia humanitaria y rehabilitación.
- Recuperación de medios de vida y reactivación económica.
- Adaptación y mitigación del cambio climático.
- Fortalecimiento institucional.

En este sentido, la puesta en marcha de convenio implica, no sólo la participación activa del Prohuerta con su réplica sino también la colaboración de otros Ministerios del Estado argentino, los cuales viabilizan y apoyan estas alternativas descriptas.

En cuarto lugar, recordamos el Acuerdo de Cooperación en Materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria, que se formalizaba el 6 de septiembre de 2010 con la República Bolivariana de Venezuela. Su objetivo fue lograr la seguridad alimentaria, entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, y el acceso oportuno y permanente a ellos. Con tal fin se trabajó en el diseño de programas de cooperación científica, técnica y financiera, sobre principios de igualdad, respeto de las soberanías y reciprocidad de ventajas para las naciones que cooperan.

Previsto por el convenio, se realizó la transferencia de tecnología y capacitación. Puntualmente el Prohuerta dictaba distintas instancias del Curso de Estrategias de Extensión a profesionales venezolanos: “Caminos de Aprendizajes: Estrategias de extensión orientadas a pequeños productores”. Se dictó en noviembre de 2010 y estuvo a cargo personalmente de las coordinaciones de Prohuerta de Corrientes, Chaco, Formosa y Tucumán.

La cooperación acordada entonces puede ser considerada integral, porque incluye la tecnología para la producción de alimentos, los insumos para cultivar y, a su vez el intercambio mismo de alimentos. Consecuentemente, implicaba el desarrollo y diseño de políticas de intercambio de productos e insumos agrícolas nacionales; la inversión en proyectos para la producción agroalimentaria así como su logística y comercialización. Se plantea un diálogo permanente con representantes de la industria alimentaria y los productores, para conocer el potencial exportador y asuntos relacionados con la logística.

Se estableció una Comisión Permanente de Consulta para evaluar el balance entre producción y consumo alimentario de las partes, y las condiciones de los canales de comercialización para el suministro de alimentos, con el fin de garantizar a la población el acceso a los mismos. En este caso, una vez más se consideró de vital importancia

que se multipliquen los productores y distribuidores de alimentos. Estos últimos serían monitoreados por la comisión, manteniendo entre ambos países una comunicación e intercambio de datos sobre abastecimiento y necesidades de provisiones.

Por otra parte en el marco de encuentros bilaterales, se destaca la relación de Argentina y Brasil, a través de un intercambio en materia de políticas sociales. Se presentó ante funcionarios brasileños los alcances de los planes de Primera Infancia, Seguridad Alimentaria y Producción Sustentable; los programas El Estado en tu Barrio y Prohuerta; como así también, las acciones para la atención integral de los adultos mayores.

## **CONCLUSIONES TENTATIVAS**

En esta instancia, nos permitimos reflexionar acerca de la importancia de la conformación de redes de gestión, redes de organizaciones, que implican quizás en este caso los roles de cada actor estatal perfectamente definidos, y por eso es que logran interactuar a lo largo de los años.

Posiblemente sea por la fortaleza de las redes institucionales que el programa ha logrado pervivir y crecer en contextos de recambios políticos.

Este es un primer ensayo que nos acerca a la temática, pero que nos desafía a la indagación teórica a fin de comprender la valiosa multipolaridad del Prohuerta.

Respecto a los convenios internacionales, el Prohuerta en este marco, contribuye directamente a las metas que la humanidad se impuso a través del concepto soberanía alimentaria de los pueblos a los que asiste a través de la FAO. En otras palabras, el Programa, entendido así -siguiendo la normativa que lo respalda- es un aporte loable en la lucha contra los flagelos de la carencia de alimentos en distintas partes del mundo. Sin embargo, éste requiere de la continuidad de las alianzas territoriales a nivel local, de los compromisos entre los distintos niveles de gobierno, como así también del apoyo de las organizaciones de la sociedad civil, voluntarios y beneficiarios que han institucionalizado

el Programa y lo han hecho parte de sus estrategias de supervivencia.

En este punto, para finalizar, es pertinente subrayar el rol del Estado, ya que es la fuente de los financiamientos que se ponen a disposición para la implantación del Prohuerta, además de otros aportes inmateriales. Es imprescindible reconocer la función de los distintos Estados, en sus jurisdicciones que han apostado a este Programa. Por lo tanto, cuando recordamos la trascendencia de las fronteras nacionales nos referimos a Estados que al interior de sus límites formales han reconocido las problemáticas alimentarias y a través de los dispositivos del Prohuerta se orientan al trabajo por el objetivo de la soberanía alimentaria. Este objetivo seguirá requiriendo de los Estados como vehiculizadores de las necesidades de sus habitantes.



## **BIBLIOGRAFÍA**

**Abal Medina, Juan. (2010).** Manual de Ciencia Política. Editorial: EUDEBA. Buenos Aires, Argentina.

**Aguilar Villanueva, Luis. (1992).** La hechura de las Políticas Públicas. Porrúa Editorial, México.

**Altavilla, Cristian y Gantus, Diego Julián.** Políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria. III Jornadas de Investigación en Ciencia Política Rosario y su Área Metropolitana

**García Delgado, Daniel (2016).** “Estado, Desarrollo Inclusivo y Multipolaridad: un mundo complejo, difícil y conflictivo.” En “Estado y Administración Pública. Paradojas en América Latina”. Documento de Trabajo N° 8. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.

**Gordillo, Gustavo y Obed Méndez, Jerónimo (2013).** “Seguridad y Soberanía alimentaria”. Documento base para la discusión. <http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf>

**Oszlak, Oscar (1997).** Estado y sociedad. ¿Nuevas reglas de juego? Publicado en Reforma y Democracia N° 9 (CLAD). Caracas, Venezuela. Octubre.

**Oszlak, Oscar (2011).** El rol del Estado: micro, meso, macro. Publicado en Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

**Meny, Ives y Thoening, Jean Claude (1992).** “Las Políticas Públicas”. Editorial Ariel, Barcelona, España.

**Latucca, Antonio (2012).** “La agricultura urbana como política pública: el caso de la ciudad de Rosario, Argentina”. Revista Agroecología. Volumen N° 6: 97,

**Prohuerta.** “Informe 20 años. Plan Operativo Anual 2011. Instituto Nacional Tecnología Agropecuaria y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

**Soto Gamboa, Ángel (2004).** “Historia del presente: estado de la cuestión y conceptualización”. Revista Historia Actual on Line. ISSN 1696-2060.

#### **SITIOS WEB CONSULTADOS**

**Página web oficial del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.** Consultada el 02/11/2017 <http://www.desarrollosocial.gov.ar/prohuerta>

**Página web oficial del Municipio de la Ciudad de Paraná. Entre Ríos.** Consultada el 29/10/2017 <http://www.parana1.com.ar/noticias/capacitacion-y-entrega-de-semillas-del-programa-pro-huerta.htm>

**Página web oficial del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de Entre Ríos.** Consultada el 02/11/2017 <http://minsocial.noticiasgob.com.ar/institucional/programa-pro-huerta.htm>

**Página web oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina.** Consultada el 12/11/2017 <https://www.mrecic.gov.ar/pro-huerta>

#### **NORMATIVA CITADA**

Decreto Ley N° 21.680/1956

Ley Nacional N° 26.631/ 2010

Ley Nacional N° 25.724/2003

Decreto: PEN 1.018/03

Decreto: PEN 1.069/03

Ley Provincial N° 10.151 Paraná, 12 de julio de 2012

Ley Provincial N° 3.001/1934

#### **NOTAS PERIODÍSTICAS:**

La Nación (edición on line) Fechado <http://www.lanacion.com.ar/1750657-agroecologia-urbana-alimentos-sanos-del-huerto-en->

casa-a-la-mesa

La Prensa (edición on line) Fechado 02/10/2017 <http://www.laprensa.com.ar/457932-ProHuerta-volver-a-la-tierra.note.aspx>

Revista Digital: Notimerica/Europaexpress. Fechado el 30/10/2016 <http://www.notimerica.com/sociedad/noticia-onu-reivindica-papel-ciudades-fuente-desarrollo-global-inclusion-20161030154620.html> Consultada el 12/11/2017



## **CINCO**

---

El uso de herramientas geoespaciales para la planificación territorial. Ejemplificaciones para la provincia de Entre Ríos

**POR MARÍA LAURA BEVILACQUA Y MATÍAS MARTÍNEZ**

Fecha de finalización del artículo: noviembre de 2017





## **SOBRE LOS AUTORES**

---

**María Laura Bevilacqua** es Licenciada en Economía (UNC, Argentina), Master en Desarrollo Económico en América Latina (UNIA, España), Doctorando en Economía (UNR, Argentina) y maestrando en Estadística Aplicada (UNC), Docente e investigadora FCG-UADER, Instituto Economía y Sociedad y Directora General de Planificación del Gobierno de la provincia de Entre Ríos.

**Contacto:** laurita.bevilacqua@gmail.com

**Matías Martínez** es Licenciado en Economía (UNL, Argentina), Especialista en Gestión Logística, Calidad y Comercio Internacional (UNTREF, Argentina), Maestrando en Relaciones Comerciales Internacionales (UNTREF), Docente en la Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER) y Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Es Economista consultor en la Dirección General de Planificación del Gobierno de Entre Ríos.

**Contacto:** martinezmatias40@hotmail.com

## RESUMEN

---

El presente artículo se encuentra en las líneas de investigación que los autores vienen desarrollando y cuyos avances fueron premiados recientemente en I Congreso Internacional de Evaluación Social de Proyectos (CIESP 2017) organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas y el Ministerio de Desarrollo Social de Chile (MDS). Este trabajo exhibe otras aplicaciones – en línea con los avances del uso de herramientas geo-estadísticas- para la formulación de diagnósticos territoriales y el armado del Plan Estratégico Territorial (PET) de la provincia de Entre Ríos, organizando una priorización de obras públicas en el marco de lograr la equidad regional. Asimismo, se presenta un método de evaluación de una obra particular (puente ubicado sobre el Arroyo Don Cristóbal en la Ruta Provincial N°34, departamento Nogoyá) con el objetivo de mostrar la aplicación del uso de las nuevas tecnologías, cuando existe escasa información secundaria y con menores costos de relevamiento, en relación a las técnicas de evaluación tradicionales.

## ABSTRACT

---

This article is in line with the advances that the authors have presented and were awarded in the First International Congress of Evaluation of Social Projects (CIESP 2017) organized by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) of the United Nations, and the Ministry of Social Development of Chile (MDS). This articles shows results in generate territorial diagnoses using spatial information and free software in the way to assemble the Strategic Territorial Plan (PET) applied to the province of Entre Ríos. It's also show a way of organizing a prioritization of public investment. Finally presented a method of project evaluation (a bridge located in Provincial Route N°34, Arroyo Don Cristóbal, Nogoyá) with the use of new technologies. This implies an advance in cases where the available information is in frequent and the costs of surveying with traditional techniques are extremely high.

**Palabras clave:** *Planificación territorial - Herramientas geoespaciales - Evaluación de proyectos - Entre Ríos.*

**Key words:** *Territorial planning - Geospatialtools - Project evaluation - Entre Ríos.*



## 1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo exhibe los avances en el uso de herramientas geoespaciales que desde el Instituto Economía y Sociedad de la Facultad Ciencias de la Gestión de la Universidad Autónoma de Entre Ríos se vienen analizando y con la sinergia lograda con la Dirección General de Planificación de la provincia de Entre Ríos, denotando un caso de vinculación Universidad- Gobierno.

Se inicia con una descripción metodológica para luego mostrar aplicaciones en el diagnóstico territorial. Como innovación, en esta etapa se muestra el uso de software libre con tecnología geoespacial, lo cual consiste en sistemas informáticos capaces de procesar datos estadísticos contemplando el componente de localización de la información en el sentido geográfico, otorgando información de carácter más ilustrativa y con la capacidad de buscar patrones espaciales que sirven de apoyo para la toma de decisiones.

Asimismo se exhibe el uso de estos sistemas en un ejemplo de evaluación de una obra de infraestructura. En este caso se incluyó la evaluación económica y social de un estudio de reemplazo de un puente Bailey. Estas evaluaciones se realizaron en un marco de proyectos priorizados por la Dirección de Vialidad Provincial que determinó el cambio de estos tipos de puentes, programa que fue presentado por la Administradora de Vialidad Provincial<sup>1</sup>. Los proyectos ejecutivos fueron completados por evaluaciones y estudios, luego presentados ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para su financiamiento. A fines del año 2017, el primero de un grupo de diez puentes para su reemplazo se encuentra en ejecución.

## 2. MÉTODOS Y TÉCNICAS

En el presente artículo se resumen los lineamientos y técnicas

---

<sup>1</sup> La administradora de la Dirección de Vialidad Provincial que llevó adelante este proyecto es la MA. Alicia Benitez en conjunto con el gobernador, Cr. Gustavo Bordet.

trabajados para la actualización del Plan Estratégico Territorial (PET) de la provincia de Entre Ríos. Para la formulación, se están generando continuos avances en técnicas de estadística espacial. Esto es posible con la incorporación de los sistemas de información geoespacial (GIS), que utilizan softwares libres como Google Earth, Q-GIS, GEODA y CAST combinado con la utilización de capas shapes públicas de la Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina (IDERA). Estas nuevas herramientas permiten generar indicadores, correlaciones y análisis estadísticos que anteriormente no eran posibles.

Entre las técnicas utilizadas se puede enumerar la generación de mapas con superposición de capas con el fin de encontrar patrones de comportamiento entre las variables seleccionadas. También se realizan mapas de calor (hotpoints) para encontrar zonas de mayor concentración, se utilizan cartogramas para ejemplificar distribuciones de variables, entre otros.

Estas herramientas son utilizadas con el fin de generar diagnósticos territoriales que permitan identificar las actuales necesidades de la región, problemáticas comunes, así como asociaciones de impactos positivos para ser replicados en otras áreas del territorio. El objetivo del PET es contar con un plan de obras contenido en los sistemas de inversión, para priorizar de forma tal que permitan disminuir las disparidades territoriales y, en este sentido, estas herramientas ayudan a generar mejoras cualitativas en los diagnósticos y resultados propuestos.

Asimismo, se desarrolla un ejemplo de evaluación de proyectos utilizando la herramienta del Google Earth. Se debe aclarar que los proyectos ejecutivos provienen de áreas técnicas donde se formula el proyecto relacionado a la construcción civil, luego se evalúan desde el punto de vista económico y social con el fin de determinar su viabilidad económica. En este sentido se puede argumentar que hasta hace unos años, por este proceso solo pasaban las obras provenientes de financiamiento internacional y nacional cuando lo requerían. A partir de cambios en la gestión se comenzaron a evaluar proyectos con financiamiento provincial. Es por ello que el dinamismo de la evaluación requiere implementar innovaciones

para facilitar los procesos y contar con resultados en tiempo y forma.

Sumado a lo anterior, se busca soslayar la carencia de información y datos estadísticos oficiales de forma desagregada y en este sentido se motiva la innovación de prácticas metodológicas alternativas para aproximar la realidad productiva y social a través del empleo de herramientas informáticas. Asimismo, para controlar y verificar los resultados se recurre a la colaboración de informantes territorialmente involucrados en la problemática planteada, mediante entrevistas a informantes clave, como representantes de gobiernos locales, personal extensionista del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), representantes de asociaciones, maestros y autoridades educativas locales, entre otros.

### **3. AVANCES DE LA GEOESTADÍSTICA PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL**

Los primeros avances del Plan Estratégico Territorial en la Argentina surgen en el año 2004 con la creación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Entre Ríos, al igual que otras provincias se adhiere rápidamente a la iniciativa y comienza con el trabajo articulado. En el año 2010, la provincia genera una publicación propia<sup>2</sup>, y desde ahí se vienen realizando retroalimentaciones permanentes para constituir los lineamientos de base para lograr el desarrollo territorial promoviendo la equidad. Actualmente se encuentra en reformulación y se desarrollaron publicaciones de planes parciales como el del Norte Entrerriano.

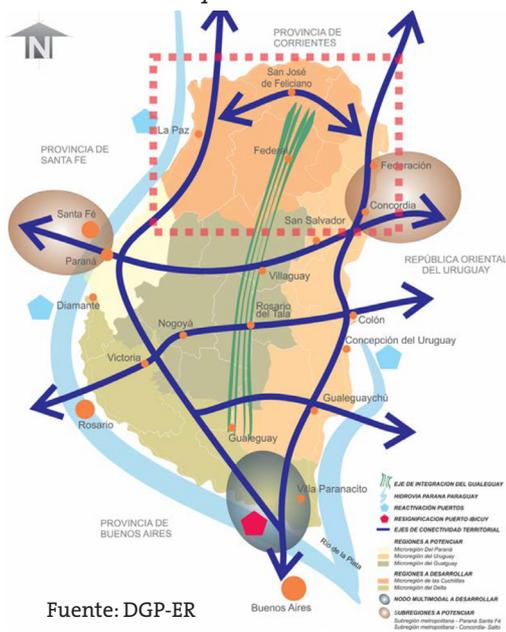
---

2 El plan estratégico de Entre Ríos cuenta con una publicación en el año 2010 (disponible en <https://es.slideshare.net/fernandodiorio/plan-estrategico-territorial-entre-ros-2010>). La actualización del modelo deseado y cartera de proyectos estratégicos se encuentra disponible en las publicaciones Nacionales PET II (disponible en <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/PETII-LibroI.pdf>) y PET III (disponible en <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/PETIII.pdf>)

En su última actualización, realizada a principios del año 2017, se buscó mejorar la capacidad de analizar la información y territorializar las problemáticas. En este sentido se continuó con una caracterización del interior de la provincia y se continuó con las cinco microrregiones (Las cuchillas, Del Paraná, Del Gualeguay, Del Uruguay y el Delta – ver Figura N° 1). En base a ello se está buscando avalar o reconfigurar dichas divisiones geográfica a través del uso de técnicas de clúster que proveen estos sistemas. Si bien estas regiones no conforman unidades político administrativas, permiten agrupar problemáticas y necesidades comunes dadas sus particularidades sociales, productivas y geográficas.

De acuerdo a los avances actuales, se estableció el modelo deseado de provincia en conjunto con la identificación de inversiones estratégicas para el desarrollo territorial. El objetivo fue promover las regiones históricamente postergadas (como el norte y sur de la provincia) buscando corregir asimetrías y alcanzar una estructura socio-territorial que otorgue oportunidades de progreso en igualdad de condiciones para toda la población.

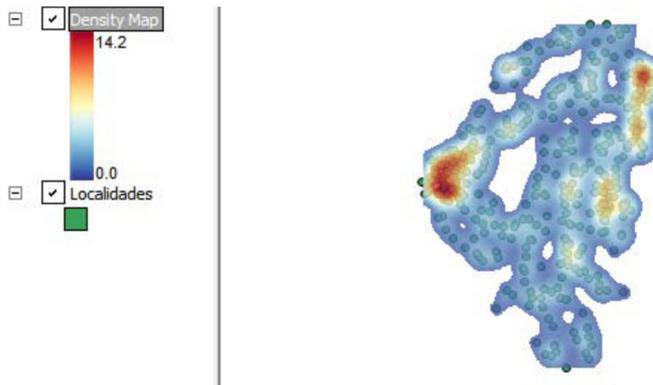
Figura N° 1: Modelo deseado de la provincia de Entre Ríos



Fuente: DGP-ER

Es así que para la conformación del modelo actual, obtuvimos un diagnóstico acabado, del cual queremos remarcar algunos aspectos para contextualizar al lector. Entre Ríos cuenta con una superficie total de 78.781 km<sup>2</sup>, territorio que componen sus 17 departamentos. En el mismo se distribuyen el 1,308 millones de habitantes, los cuales se localizan en 76 municipios, y 196 juntas de Gobierno<sup>3</sup>. Asimismo, esta distribución si bien presenta mayor homogeneidad que en otros territorios (ej: Provincia de Tucumán, o Tierra del Fuego), tiene matices importantes de concentración (ver Figura N° 2). Se aprecia que la mayor distribución de municipios y juntas de gobierno de la provincia se presentan en el departamento Paraná, alrededor de la capital provincial y existen focos de concentración en los departamentos del norte de la costa del Uruguay. Además, se exhibe baja congregación en el centro de la provincia y en la zona de Islas (producto propio de la geografía del lugar).

Figura N° 2: Mapa de calor de la concentración de localidad en la provincia de Entre Ríos.



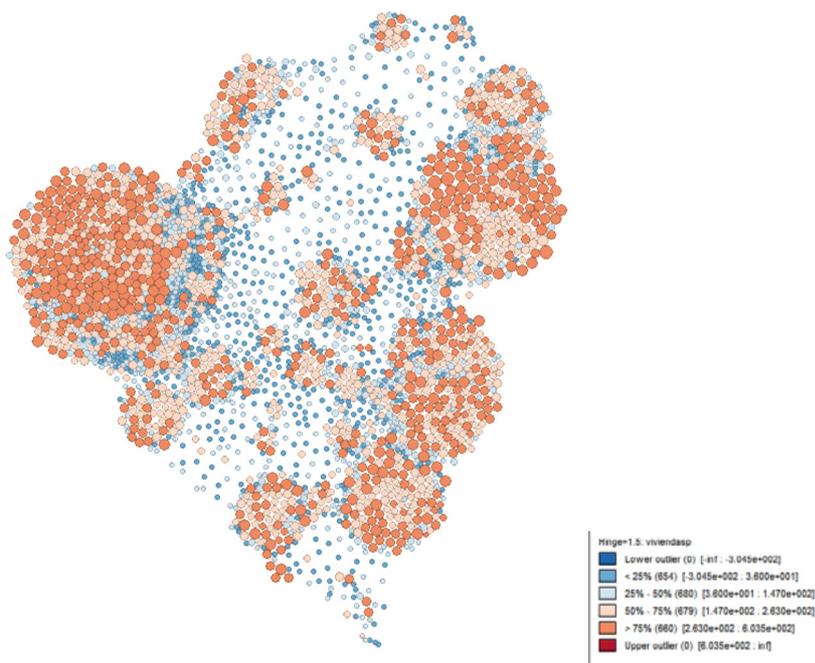
Fuente: elaboración propia en base a INDEC y el sistema CAST

Desde otra perspectiva se buscó analizar la distribución de la población y en este caso se trabajó a nivel de radio censal, según el Censo Nacional de Población del año 2010. Este cartograma (Figura

3 Poblaciones rurales con menos de 2.000 habitantes, que no poseen autonomía local, y cuyas políticas públicas son consensuadas directamente con el gobierno provincial.

N° 3) nos indica la deformación del mapa entrerriano de acuerdo a la distribución de su población. Donde toma más preponderancia el hecho que en la costa del Paraná la distribución se presenta alrededor de la localidad cabecera y en la costa del Uruguay esta población se encuentra dispersa a lo largo de toda la costa. Se exhiben modelos de asentamientos antagónicos en ambas costas y zonas centrales de baja densidad poblacional.

Figura N° 3: Cartograma de distribución de la población en la provincia de Entre Ríos, tamaño del diámetro (cant. de población) y el color del círculo por concentración de viviendas



Fuente: elaboración propia en base a Censo Nacional de Población Argentina 2010 y sistema GEODA.

Cabe aclarar que la distribución territorial de la provincia de Entre Ríos está enmarcada en el proceso histórico de conformación de las primeras colonias, como así también en el emplazamiento geográfico y característico de la provincia. Entre Ríos, tal como su nombre lo indica, se encuentra escoltada por dos corrientes hídricas

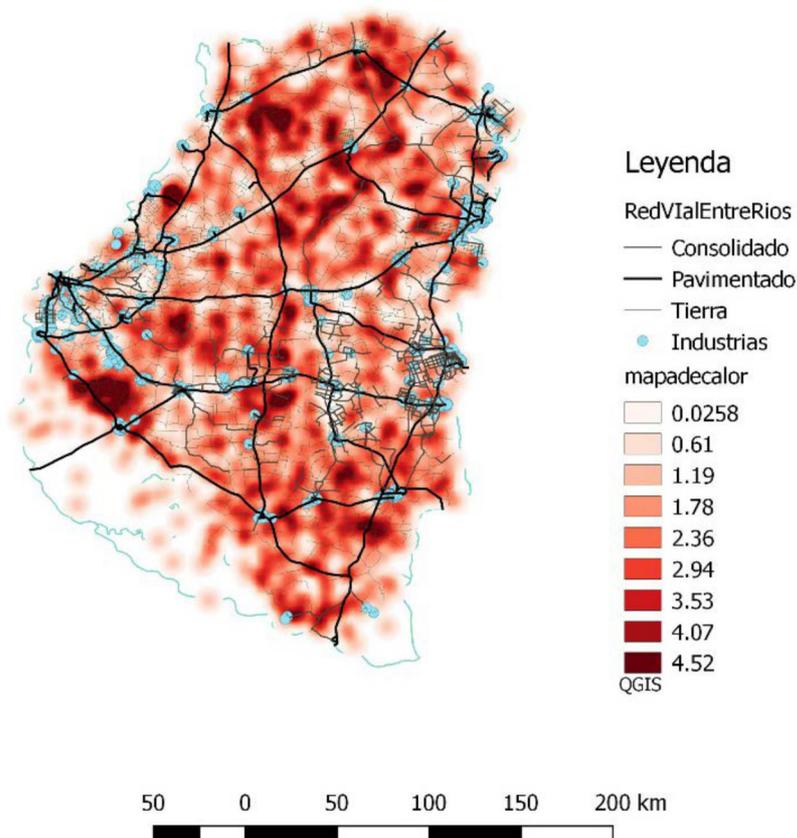
de importancia como son la hidrovía Paraná-Paraguay y la del Uruguay. Esta condición de aislamiento promovió la necesidad de la construcción de diversas conexiones como lo son: el túnel y el puente Rosario- Victoria que nos une con la vecina provincia de Santa Fe, el puente Zárate-Brazo Largo que conecta con la provincia de Buenos Aires, como así también los cruces con la República Oriental del Uruguay.

En la actualidad, tanto el crecimiento de la población como las necesidades de desarrollo económico productivo demandan nuevas obras de conexión. Proyectos como el puente Paraná – Santa Fe (que presenta importancia en la comunicación con el corredor bioceánico), la doble vía en la conexión con el puente Rosario-Victoria y el enlace Concordia-Salto; son inversiones prioritarios para la región.

Asimismo, se debe remarcar que la situación hídrica al interior de la provincia presenta una situación similar, y por eso la financiación de puentes, se configura como inversiones que mejoran la conectividad, tanto de la población como para el entramado productivo de la provincia.

Otro de los ejercicios realizados fue la superposición del mapa de actividades rurales del Instituto Geográfico Nacional (IGN), con las industrias y las rutas de la provincia. Como se observa, la actividad rural (representada en unidades productivas) se encuentra diseminada por todo el territorio. Sin embargo, la ubicación de la mayor concentración de establecimientos se presenta en los caminos de la red secundaria y terciaria, los denominados “caminos de la producción”. Mientras que la distribución de industrias se presenta en las rutas asfaltadas, y principalmente en las nacionales. Esta explicación se da porque estos últimos caminos además suelen acompañar las obras de energía eléctrica y de gas natural, entre otros servicios que suelen no figurar en los caminos rurales.

Figura N° 4: Mapa de calor de los establecimientos rurales, superpuesto a industrias y conexiones viales, provincia de Entre Ríos, modelo actual.



Fuente: elaboración propia en base a información IGN; DGI-ENR

Sumado a lo anterior, los datos de inmigración interna denotan que la población rural dispersa de la provincia pasó de representar el 22% en el Censo Nacional de Población 2001 al 9% en el Censo 2010, producto principalmente del avance del modelo de sojización. Por lo cual, nos encontramos con juntas de gobierno que han absorbido esa población vulnerable, (Bevilacqua et. al, 2012), que ha vendido sus terrenos por falta de rentabilidad, en especial pequeños productores.

Esa situación generó la migración de población vulnerable.

Por lo cual se determinó que la extensión de la red terciaria, no solo es importante en la provincia por su magnitud, sino que además posibilita la producción agropecuaria competitiva, la permanencia de la población rural dispersa y de los asentamientos rurales. Además, en el modelo actual se identifican trazas obsoletas que presentan dificultades de transitabilidad principalmente en los períodos de lluvia, lo que perjudica tanto a la entrada de insumos como a la salida de la producción, y además se obstaculiza notablemente la accesibilidad de la población a servicios como la educación y salud.

Para el desarrollo provincial, este diagnóstico es relevante y un dato a anexar es el peso relativo que la agricultura y la agroindustria presentan en el Producto Bruto Provincial (PBP) y a las exportaciones. Al año 2013, el sector primario correspondía al 18% del PBP, y en relación a los principales bienes exportados, el ranking de los principales 10 productos que conformaron el 70,9% de las exportaciones provinciales fueron de los sectores primarios y agroindustrias (cereales, oleaginosas, cadena avícola, lechería y sector frutícola), denotando la competitividad distintiva que presenta Entre Ríos<sup>4</sup>.

Un análisis particular determina que estas actividades tienen lugar en las granjas y locales productivos, ubicados en los márgenes de los caminos rurales, los cuales son altamente dependientes de los canales logísticos para obtener una estructura de costos que permita generar una rentabilidad acorde al capital invertido. En este contexto, las zonas productivas rurales cada vez se ven más afectadas en sus procesos productivos por las excesivas lluvias suscitadas anualmente, anegando la salida de la producción con la concerniente pérdida de calidad del producto o, en su peor caso, el perjuicio completo del mismo. Estos caminos son las arterias comunicativas utilizables para sacar los productos e ingresar insumo a los establecimientos productivos; la logística de transporte

---

4 Fuente: Ministerio de Economía de la Nación, fichas provinciales, recuperado en: [https://www.economia.gob.ar/peconomica/dnper/fichas\\_provinciales/Entre\\_Rios.pdf](https://www.economia.gob.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/Entre_Rios.pdf)

incide sobre los costos en los primeros eslabones del proceso, trasladándose e incidiendo en la competitividad medida en precios. En materia social se puede destacar cómo los centros educativos (escuelas rurales), las actividades religiosas y recreativas se ven paralizadas por la limitación del uso de los caminos, provocando el desinterés por desarrollar proyectos o actividades que involucren establecimientos y a las familias de la región. Es decir, un camino rural o puente en buen estado permitirían desarrollar las zonas rurales y a su vez impactarían marginalmente en el desarrollo de actividades sociales.

Los lugares comunes de conexión se muestran relevantes en las actividades sociales y económicas regionales, a tal punto que muchas veces se pierden o cierran locales productivos al quedar fuera de los mercados a causa de la escasa competitividad en términos de costos. Un canal logístico ineficiente obstaculiza el desarrollo económico por la relocalización de los productores en zonas de mayor certidumbre en los canales de comunicación logística, afectando no solo la actividad económica, sino también la vida social por la migración hacia pueblos o ciudades cercanos, la caída de los ingresos familiares o la tasa de empleo, entre otros factores.

#### **4. EL CASO DE ESTUDIO: REEMPLAZO DEL PUENTE BAILEY PARA LA MEJORA LOGÍSTICA LOCAL**

El puente ubicado sobre el Arroyo Don Cristóbal en la Ruta Provincial N° 34 es nexo logístico de transporte entre los centros de proveeduría de insumos y destino de mercadería ubicados sobre la Ruta Nacionales N° 12 y 18. La carencia operativa del mismo ocasionaría incrementos en los costos de transportes debido al mayor tiempo de traslado y recurso al optar por corredores terrestres más extensos. Hoy su operatividad no es óptima debido al deterioro por su alargado tiempo de vida y su estructura inadecuada para el nivel de tránsito existente en la actualidad. La vida social y económica de los distritos circundantes al puente demanda la operatividad óptima del mismo como enclave articulador en el tránsito de vehículos y personas.

En la actualidad el puente posee graves problemas de infraestructura lo que dificulta aprovechar la capacidad óptima del transporte de carga. Por ejemplo, un camión que transporte granos o cereales posee una capacidad de 30.000 kilogramos y, en la situación del puente, los usuarios y técnicos del INTA aducen que se corre riesgo de derrumbe si el vehículo supera los 15.000 kilogramos.

Asimismo, se debe remarcar que las zonas aledañas al puente son una fuente de insumos y producción agropecuaria importante en la zona de Don Cristóbal. Un relevamiento realizado por la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SAF) del Ministerio de Agroindustria de la Nación presenta una importante variedad de actividades productivas en las que se destaca la ganadería, agricultura, lechería, quesería y avícola (parrilleros y ponedoras).

En lo estrictamente geográfico el puente une las regiones norte y sur de Don Cristóbal conectando la Ruta N° 18, vinculando centros productivos y comerciales como la ciudad de Viale y Nogoyá (sobre la Ruta N° 12), generando un canal de tránsito comercial de bienes finales e insumos. Además provee a la zona norte del distrito el acceso vial hacia el principal puerto exportador de granos<sup>5</sup> a través de la ciudad de Victoria, generando un corredor productivo y comercial indispensable para el desarrollo de la región en su vinculación con el comercio exterior.

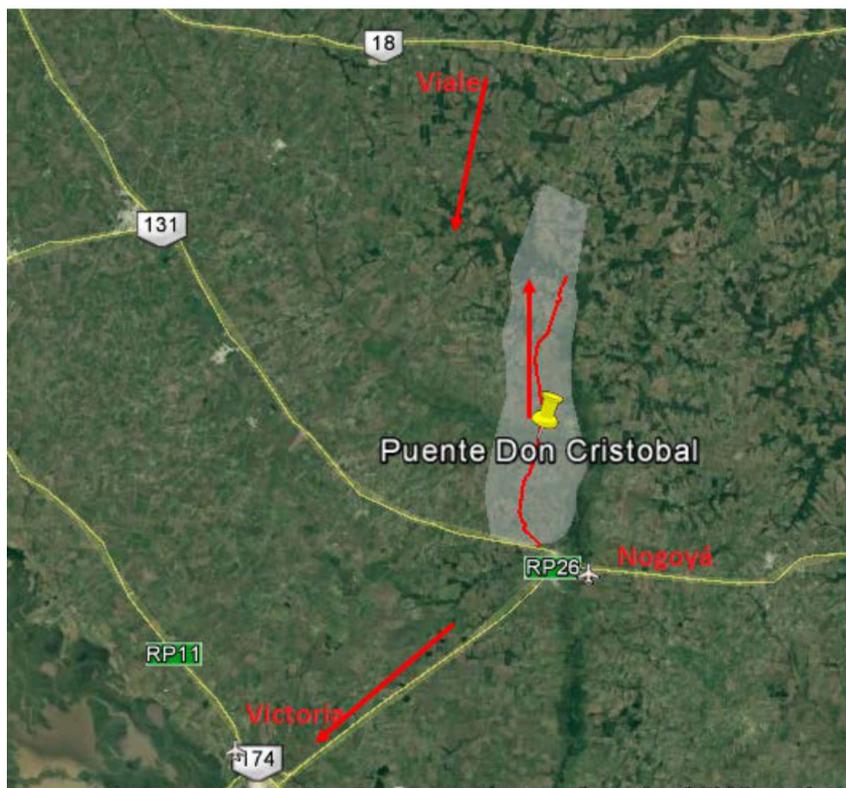
Por otro lado es importante aclarar también el beneficio recibido por la sociedad mediante la conectividad adjudicada por el puente, pudiéndose cuantificar a través de los mayores gastos erogados al utilizar caminos alternativos o la accesibilidad de vehículos de emergencia (ambulancia, bomberos, entre otros). A su vez aportaría mayor seguridad vial que, en términos económicos, se traduce en costos evitados en gastos de atención médica en ocasiones de accidentes viales zonales.

---

<sup>5</sup> Puerto de Rosario.

En la Figura N° 5 se observan los centros urbanos y productivos (Viale, Nogoyá y Victoria) en relación al área sombreada equivalente a 34.121 hectáreas<sup>6</sup> en la que se considera el impacto directo generado por la operatividad del puente.

Figura N° 5: Área de influencia del puente Don Cristóbal



Fuente: elaboración propia en base a captura Google Earth

Asimismo, se debe tener en cuenta que no existen estadísticas oficiales que detallen puntualmente ni el tipo de actividad practicada, ni el volumen que se genera. Ante esta situación se utiliza el método

---

<sup>6</sup> El PROPSAP toma como referencia un área ubicada en diez kilómetros desde los márgenes del camino analizado.

de estudio de caso<sup>7</sup> a través de los datos departamentales sobre la actividad agrícola y ganadera que brindan el SENASA y la Bolsa de Cereales de Entre Ríos. En lo referente a las restantes actividades los asesores técnicos de la SAF facilitaron la información requerida para aproximar la actividad en el área demarcada.

La particularidad de la metodología aplicada es la utilización del Google Earth como herramienta para detectar, en el territorio, la localización de las diferentes unidades productivas<sup>8</sup>. Luego se constata con el padrón dispuesto por la SAF como fuentes alternativas de datos disponibles.

En segundo término se trabajó a partir de la metodología de costos evitados para cuantificar la pérdida de eficiencia en la logística de transporte como consecuencia del estado operativo de la obra en cuestión. Mayores costos operativos no sólo representan una ineficiencia en la utilización de los insumos, además genera incertidumbre en la toma de decisiones si se desea expandir una actividad o desarrollar un nuevo emprendimiento.

Por último se analizó la viabilidad financiera para constatar la rentabilidad del proyecto a través de los indicadores de rentabilidad comúnmente utilizados en la evaluación de proyectos, como son la TIR (Tasa Interna de Retorno) y el VAN (Valor Actual Neto).

De acuerdo al relevamiento se detectaron 99 productores que realizan actividades en la zona. La composición de la estructura productiva en relación a la cantidad de productores denota una gran proporción de productores agrícolas (30), seguido de los ganaderos (23). Asimismo los productores queseros (18) presentan esta actividad en una zona que fue originalmente lechera pero sufrió el impacto del cierre de la fábrica Nestlé, principal demandante del producto generado por los tambos en la zona. La actividad tambera se mantiene en 7 establecimientos. También se detectaron 10

---

7 Yin R. K. (2013). Case study research design and methods

8 Llamaremos unidades productivas a aquellas visualizaciones satelitales donde se puedan constatar presencia de ingreso y egreso de vehículos que participan en la logística productiva.

unidades de engorde de pollos parrilleros. La actividad porcina, nuez pecán y pastura tienen una participación marginal, dado que existe solo un establecimiento dedicado a cada una de estas actividades.

## **4.1. CÁLCULO DEL VALOR BRUTO DE LA PRODUCCIÓN**

### **4.1.1 Actividad agrícola**

Se observaron 30 unidades productivas en la zona de influencia complementando un área de 34.121 hectáreas: 13 se ubican al norte del puente y 17 en la zona sur. Para aproximar la producción se utilizarán los datos publicados por la Bolsa de Cereales de Entre Ríos en relación a la cosecha efectivizada en el departamento Nogoyá en la campaña 2016/17. Se tomó como hipótesis la distribución homogénea de la cosecha en las 428.200 hectáreas del departamento sustentado por la información calificada de técnicos del INTA. Luego se calculó la proporción de la superficie en la región de influencia demarcada (34.121 hectáreas) y se lo expresará monetariamente a través de la cotización establecida por la Bolsa de Cereales de Rosario en el periodo marzo del 2017.

### **4.1.2 Producción ganadera**

Con respecto al área de influencia se estima con la misma modalidad que la producción agrícola, tomando como supuesto la distribución homogénea en el territorio. Además se pondera el precio promedio del animal incluyendo todas las categorías (ternera, toro, vacas, vaquillonas, novillos, novillitos, terneros, bueyes), y se trabaja con una tasa de extracción provincial de 0,23 aproximadamente.

Se estimó la existencia de 23.431 animales en pie en el área de influencia que, a un peso por animal de 400 kilogramos y precio de \$ 28,25 en promedio con una tasa de extracción de 0,23, obtenemos una producción estimada de \$53.890.840.

### **4.1.3 Producción avícola**

Se contabilizaron 10 granjas productoras de pollos, ubicadas en las cercanías de la ciudad de Nogoyá donde comercializan el 80% de los productores. Los restantes se encuentran sobre la zona norte del puente haciendo del mismo indispensable para

la comercialización. Los principales centros de procesamiento se ubican en la ciudad de Crespo absorbiendo el 80%<sup>9</sup> de los productores de la zona. Se contabilizan 2.096.314 kg. anuales de producción, tomando un precio de referencia para el productor de \$13,41 se obtiene un monto estimado de \$28.111.571.

#### **4.1.4 Actividad quesera**

Los productores de quesos son los más característicos en la zona debido a la transformación productiva que ejerció el cierre de la principal empresa láctea a fines de los 90'. El 84% de los establecimientos se ubica en el margen superior del puente, por lo cual, resultan imprescindibles las mejoras en el puente que los conecta con la ciudad de Nogoyá, lugar donde se realiza la comercialización de la totalidad del producto.

Los 18 productores obtienen una producción anual cercana a los 139.400 kg. que, a un precio de \$73,8<sup>10</sup>, estima una producción de \$10.287.720.

#### **4.1.5 Actividad tambera**

Se contabilizaron 6 tambos de los cuales 4 se ubican en la zona norte, atribuyendo el carácter de prescindible la disponibilidad del puente para la entrega del producto preferentemente en la ciudad de Nogoyá. Este producto se caracteriza por su acotada vida útil en las condiciones necesarias para su procesamiento. Anualmente se producen alrededor de 360.000 litros en 6 tambos existentes en la zona generando un ingreso de \$1.836.000, a un precio de referencia para el productor de \$5,1 por litro.

#### **4.1.6 Actividades marginales**

Además se contabiliza un productor porcino que genera anualmente un promedio de 100 toneladas de carne a un precio de \$104<sup>11</sup> el kilogramo generando un ingreso de \$1.040.000.

---

9 Dato suministrado por la Subsecretaría de Agricultura Familiar

10 Precio al productor abril 2017. Ministerio Agroindustria de la Nación

11 Precio de mercado abril 2017.

#### **4.1.7 Valor bruto de la producción**

El valor bruto de la producción se obtuvo contabilizando las actividades descriptas anteriormente. Se puede obtener la siguiente información: el 48% de los ingresos proviene de la agricultura, seguido de la ganadería (29%) y el sector avícola (15%), mientras que actividades como la quesería, tambo y porcino impactan en menor proporción. Se debe aclarar que se calcula el Valor Bruto de la Producción porque se contabilizan insumos y productos sin discriminar las situaciones donde, por ejemplo, la soja producida se utiliza como insumo para alimentos de los bovinos o porcinos.

#### **4.1.8 Actividad social**

La operatividad eficiente de un medio de comunicación no sólo afecta al sector productivo en sus costos, sino que además incumbe en el bienestar o calidad de vida de los habitantes linderos representados en diferentes situaciones cotidianas. Por ejemplo:

- La indisponibilidad de transporte con cargas significativas inhabilita el acceso a ómnibus que otorguen el servicio de transporte urbano.
- La imposibilidad de tránsito de camiones de gran porte para la movilización de instrumentos para festivales, peñas, materiales de construcción, entre otros.

Estos son algunos ejemplos que condicionan el bienestar de los habitantes ya que limitan las actividades y movilidad en la región. Asimismo, como establecimientos de vinculación social se detectaron: la Escuela N°12, Comisaría Algarrobitos, Escuela N°14- El Pueblito, comisaría, estación de servicio, tres templos religiosos y un bar parroquiano.

### **4.2. LA CUANTIFICACIÓN DE COSTOS**

#### **4.2.1. Actividad agrícola**

El costo del transporte varía según la distancia del flete que se refleja a través del cuadro tarifario publicado por los

representantes de las firmas acopiadoras y productores. Se definieron dos distancias para la medición. Los 134 kilómetros desde el puente hasta el puerto de Rosario ya que es el principal destino de comercialización y se midió la distancia promedio existente entre el puente en evaluación y los tres puntos de comercialización de la zona (Nogoyá, Viale y Ramirez) como origen de procedencia de los insumos (semillas, fertilizantes y herbicidas, entre otros).

El costo de transporte de 134 kilómetros para la comercialización del producto, puerto de Rosario, equivale a \$ 248 la tonelada por kilómetro recorrido. La obtención de los insumos tiene un recorrido promedio de 32 kilómetros tomando como referencia desde la ubicación del puente Don Cristóbal.

La deficiencia del puente presenta la situación de peligro al transitar con el vehículo, esto conlleva a la utilización de menor porte de carga incrementando los costos en un 47% al utilizar, como máximo, 16.000 kg. promedio, ante la fallida opción de ocupar el camión granel en su máximo porte. La ineficiencia se plasma en la capacidad ociosa que incurre el vehículo en razón a que el puente no soportaría el peso de carga máximo permitido de tránsito en los caminos.

Se estimaron costos extras en la situación actual o, expresado de diferente manera, se evitarían si el puente estaría en óptimas condiciones. Por ejemplo para comercializar la cosecha de trigo (7.670 toneladas), con el puente en buen estado, el costo de transporte al puerto de Rosario sumaría \$2.178.394 en el área de influencia y, la provisión de insumos \$251.206. En el estado actual del puente los costos se incrementan un 47%, es decir, el productor tendría un incremento de costos de \$5.407.704 anualmente por la ineficiencia que estaría presentando el camino.

Para obtener la relación producto-insumo se consultó a técnicos del INTA sobre las proporciones que, en términos aproximados, se podrían utilizar con la finalidad de cuantificar el costo logístico en el aprovisionamiento de insumos y derivados. En la agricultura por cada cuatro camiones que salen de la

unidad productiva se considera que ingresa uno en materia de insumos. La actividad avícola presenta una relación de: por cada kilogramo de animal criado se necesitan 6 kilogramos de alimentos para completar su proceso de crianza destinada a la comercialización.

En el caso de la ganadería es más relativa la estimación de la cantidad de insumos utilizados por kilogramo de producto (animal) ya que se puede realizar bajo la modalidad de feedlot o a campo abierto. Esta alternativa presenta un amplio margen de alimentos utilizado, medido entre 4 a 7 kilogramos por kilo de animal. Tomaremos la valoración de 5 kilogramos como medida aproximada para estimar la cantidad de insumos.

Cuadro N°1: Relación producto-insumo

Sector	Kg. de Producto	Kg. insumos
Agricultura	1	0,25
Ganadería <sup>12</sup>	1	5
Avicultura	1	6

#### 4.2.2. Actividad ganadera

El cálculo para cuantificar los costos extras de transporte se realiza utilizando la misma metodología que en el sector agrícola. En el presente ejercicio se contabilizaron 23.431 cabezas de ganado a un peso promedio de 400 kg. Por lo cual, se estima un valor bruto de la producción ganadera en la zona de \$ 53.890.840. La estimación de los costos de transporte logísticos extras (por la ineficiencia que presenta el puente en mal estado)

---

12 Es el rubro más variable en la utilización de insumos. Desde INTA señalan que fluctúa entre 4 a 7 según la modalidad que se utilice en la producción

se calcula en base a la hipótesis que se deben realizar una mayor cantidad de viajes en vehículos de menor carga, dada las condiciones actuales de movilidad.

La cuantificación se realizó de la siguiente forma: primero se definió el trayecto de transporte desde el lugar norte más extremo del área de influencia demarcada hasta la ciudad de Nogoyá donde se encuentra el establecimiento frigorífico que tomaremos como referencia de abastecimiento. El precio del transporte de carga para un trayecto de 40 kilómetros es de \$145 la tonelada. A su vez se contabiliza el proceso de comercialización y aprovisionamiento de insumos<sup>13</sup> para la crianza del producto.

Se estima una ineficiencia en términos monetarios de \$638.724 en la salida del producto y \$3.193.628 en el ingreso de los insumos, lo que sumó un total de \$ 3.832.342.

#### **4.2.3. Actividad avícola**

La crianza de aves con destino a los frigoríficos tiene un valor nominal de \$ 28.111.571. La actividad se realiza en procesos de integración con frigoríficos localizados principalmente en la ciudad de Crespo cuya distancia, desde la ubicación del puente, es aproximadamente de 80 kilómetros. Se utilizará el costo de transporte con unidades de carga con capacidad óptima de 30.000 kilogramos. La situación del puente en mal estado contabiliza la ineficiencia logística cuya modalidad es réplica a la utilizada en el sector ganadero y agrícola.

Se contabilizan una producción anual de 2.096 toneladas entre las 10 unidades productivas instaladas en la zona. El costo de transporte del kilómetro por tonelada asciende a \$212. Los costos extras por ineficiencia logística de la comercialización ascienden a \$208.845 y, en el ingreso de los insumos, lo es por \$1.253.073; lo que totaliza una pérdida de recursos a causa del mal estado del puente de \$1.461.918.

#### **4.2.4. Actividad quesera, porcina y avícola para huevos**

El desarrollo productivo de estos sectores se aplica a escala

---

13 Ver Cuadro N°1

familiar, utilizando rodados utilitarios de poca carga haciendo marginal los márgenes monetarios de ineficiencia operativa del puente. La estimación de la producción en conjunto se calcula alrededor del 8%, evidenciando que los sectores más participativos en la producción del área analizada, en términos de valor bruto de la producción, son la agricultura, ganadería y avícola para pollos.

#### **4.3. Evaluación del proyecto**

La dirección Provincial de Vialidad presupuestó el costo de la construcción del puente de cemento en \$70.000.000. Se analizará la situación utilizando una tasa de interés implícita del 22,25%<sup>14</sup> anual para comparar el costo de oportunidad de utilizar los recursos en otro proyecto.

El flujo de inversión se realizará en 20 años, a una tasa del 22,25% y un porcentaje de amortización anual del 5%. A su vez, a partir del año 2019 se contabilizará un 5% de mayores beneficios en base al impacto que genera la certidumbre del camino sobre nuevas inversiones productivas en la zona.

En 20 años el puente generaría beneficios<sup>15</sup> cuantificados en ahorro de costos logísticos por un monto de \$162.925.451. El monto incluye los beneficios obtenidos por un incremento en la inversión a partir del escenario de certidumbre generado a través de la disponibilidad y certeza del corredor logístico que proporciona la obra.

El proyecto reviste relevancia en la rentabilidad de la utilización de recursos determinados por el Valor Actual Neto (\$ 63.272.352) y la Tasa Interna de Retorno de 133%.

---

14 Tasa de referencia del rendimiento de las LEBAC`S a 35 días (22,25%).

15 Se descontaron los impuestos como IVA, Ganancia e Ingresos Brutos, para aproximar los beneficios sociales.

## 5. REFLEXIONES FINALES

En el presente trabajo se mostraron los avances en materia de estadística espacial para la generación de diagnósticos territoriales, que permiten obtener información geolocalizada para la toma de decisiones, como la priorización de obras. De acuerdo a los resultados se determina que los caminos rurales son el eslabón principal del desarrollo de los territorios que se encuentran más relegados.

En este sentido se especificó que las regiones productivas necesitan de la articulación logística como aspecto esencial en la eficacia de los procesos productivos. Por lo cual, la estructura vial necesaria para la provisión de insumos y comercialización de productos se debe presentar en condiciones óptimas para responder en tiempo a las partes involucradas. Estas cuestiones se plantean con la finalidad de cumplir con los objetivos de calidad y competitividad que exige el mercado internacional, principalmente en el rubro de los alimentos.

Estos avances fueron completados con el ejercicio de evaluación de un proyecto en particular, en este caso el reemplazo del puente Bailey sobre el arroyo Don Cristóbal en las cercanías de la localidad de Nogoyá, provincia de Entre Ríos. Este proyecto se evaluó de acuerdo a la población delimitada por el área de influencia de la obra, es decir los beneficiarios directos de la misma en una primera instancia, con el fin de determinar el flujo de inversiones. El ejercicio es un ejemplo para evaluar el impacto de una obra, ante la falta de información secundaria. En este sentido, se procedió en primera instancia a relevar la ubicación geográfica de las diferentes unidades productivas a través de capturas fotográficas obtenidas mediante el programa Google Earth, para constatar la entrada de insumos o salida de producción con el fin de fundamentar y cuantificar el uso del camino a través del cálculo del Valor Bruto de la Producción (VBP) como indicador de la magnitud de la actividad económica existente y los costos evitados.

Desde otra perspectiva se visualiza el uso y aplicación de las nuevas herramientas de la información que permiten la priorización de obras públicas y sus métodos de evaluación.

Simultáneamente, se buscó superar la problemática de falta de información desagregada para llevar adelante estos procesos, y se comenzó a trabajar con estadística espacial. En el trabajo se muestran algunos resultados, logrados con Q-Gis y Geoda, que se enmarcan dentro de los softwares libres. La desagregación de la información impacta directamente en generar diagnósticos territoriales focalizados, que permiten priorizar necesidades y soluciones, en vista a lograr una equidad territorial.

## **BIBLIOGRAFÍA**

**Alonso, R., Serrano, A., & Alarcon, S. (1999).** La logística en la Empresa Agroalimentaria. Madrid: Mundi-Prensa.

**Banco Interamericano de Desarrollo (2014).** Infraestructura sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo. New York.

**Bevilacqua, MI; Nani, G & Wagner, L (2012).** Consecuencia de la desaparición de los pequeños productores agropecuarios en Viale, Entre Ríos. CEUR CONICET, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Presidencia de la Nación y UBA Sociales. Publicado en CD con ISBN 978.950-9370-31-9

**Castro, W. A. (2007).** La logística del transporte: un elemento estratégico en el desarrollo agroindustrial. Gobernación de Caldas: Naciones Unidas.

**Coss Bu, R. (2005).** Análisis y evaluación de proyectos de inversión. Distrito Federal: LIMUSA.

**Pacheco, J. F. (2010).** Metaevaluación en sistemas nacionales de inversión pública. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

**Porter, M. (2009).** Ser competitivo. Barcelona: Ediciones Deusto.

**Sheffi, Y. (2014).** Clusteres logísticos. Buenos Aires: Temas.

**Torres, M. M. (2012).** Logística y costos. Ediciones Díaz de Santos.

**Wilches, R. (2011).** Redes interinstitucionales y estrategias de desarrollo local. El caso del sistema productivo local de Crespo, Entre Ríos. CONICET-Centro de Estudios de Sociología del Trabajo (CESOT), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.



# DERECHOS HUMANOS



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

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

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



## **SEIS**

---

La protección del derecho ambiental en la Ley Provincial N° 10.477/17 de Prohibición de la prospección, exploración y explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos

**POR RUTH CARENZO**

Fecha de finalización del artículo: septiembre de 2017

The bottom of the page features a decorative graphic consisting of several overlapping, semi-transparent geometric shapes in shades of gray, creating a modern, abstract design.



## **SOBRE LA AUTORA**

---

**Ruth Careno** es Abogada (UNL), Doctora en Educación (UCSF), Profesora Adjunta Ordinaria en la cátedra “Derecho Público y Privado” (FCG-UADER), ex Directora de la Carrera Licenciatura en Comercio Internacional (FCG-UADER), ex Coordinadora del Área Pasantías (FCG-UADER). Integrante de Comisiones Evaluadoras de distintos concursos de antecedentes y oposición en la FCG-UADER. Integrante de la Comisión redactora de la currícula de la carrera de “Licenciatura en Comercio Internacional”. Integrante de Comisiones Evaluadoras para la Categorización y Recategorización Docente de la FCG-UADER.

**Contacto:** [ruthycaren2@hotmail.com](mailto:ruthycaren2@hotmail.com)

## RESUMEN

---

En mayo del corriente año la Legislatura de Entre Ríos promulgó la Ley N° 10.477 (publicada el 5 de junio de 2017 en el Boletín Oficial) que prohíbe expresamente “la prospección, exploración y explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos por métodos no convencionales, incluyendo la técnica de fractura hidráulica (Fracking)”<sup>1</sup>, superando la controversia original del proyecto que tuviera media sanción en la Cámara de Diputados.

El presente trabajo aborda la cronología de los proyectos y actores propulsores de las iniciativas y, por otro lado, la matriz jurídica que subyace y da contenido a la redacción definitiva de esta norma.

Con esta medida, Entre Ríos se convierte en la primera provincia en prohibir expresamente el fracking, técnica discutida para extraer hidrocarburos, por el comprobado impacto nocivo para el medio ambiente natural, social y en la salud, en respuesta de extensas luchas de las organizaciones ambientalistas.

---

1.- Ley N° 10.477/17, Art. 1°.-

## ABSTRACT

---

In May of this year, the Legislature of Entre Ríos enacted Law No. 10.477 (published on June 5, 2017 in the Official Gazette) expressly prohibiting "the prospection, exploration and exploitation of liquid and gaseous hydrocarbons by non-conventional methods, including Fracking, overcoming the original controversy of the project that had a half-sanction in the Chamber of Deputies.

The present work deals with the chronology of the projects and actors that propel the initiatives and, on the other hand, the legal matrix that underlies and gives content to the definitive wording of this norm.

With this measure, Entre Ríos becomes the first province to expressly ban the "fracking", a technique discussed to extract hydrocarbons, due to the proven harmful impact on the natural, social and health environment. In response to extensive struggles of environmental organizations.

**Palabras clave:** *fracking, daño ambiental, función preventiva.*

**Key Word:** *fracking, environmental damage, preventive function.*



## INTRODUCCIÓN

La provincia de Entre Ríos es protagonista de un extenso historial de luchas socio-ambientales. Comenzaron a manifestarse en la década del '90, cuando se logra frenar la instalación de mega-represas en el río Paraná. Se cuestionó y se sigue cuestionando el avance del agrogocio que acarrea como consecuencias: desmontes, fumigaciones con agroquímicos (incluso sobre escuelas, conventos locales y hogares) y ocuparon la agenda nacional en el rechazo a las plantas de pasta de celulosa en Uruguay (en el cauce del río compartido).

Luego, cuando el gobierno provincial anunció en 2012 el avance de la exploración petrolera, las asambleas socio-ambientales y organizaciones sociales comenzaron a sistematizar información. Charlas informativas, volanteadas, asambleas en plazas. Iniciaron acciones en ámbitos locales. Obtuvieron en 2013 ordenanzas en las localidades de Diamante, Colón, Concepción del Uruguay y San Jaime de la Frontera. Realizaron foros provinciales, donde se abordaban todas las actividades de resistencia de la provincia. Así, se fueron sumando ciudades con ordenanzas que **prohíben** el fracking, logrando en ese momento respuestas en 40 ciudades de la jurisdicción.

Las asambleas socio-ambientales solicitaban una legislación más dura, y que se derogara la ley provincial de hidrocarburos de 2010, prohibir el tránsito de vehículos y sustancias de exploración y explotación petrolera, declarar “bien público del pueblo” el agua superficial y subterránea, entre otros aspectos, en protección del Acuífero Guaraní.

En Entre Ríos se comenzó con la movilización contra el fracking en 2012, cuando el presidente de YPF, el entrerriano Miguel Galuccio, firmó acuerdos con el gobierno provincial para explorar la provincia y cuantificar las reservas de hidrocarburos (incluidos los “no convencionales”, que requieren para su extracción la técnica de fracking).

La fractura hidráulica incluye perforaciones verticales y horizontales, inyección a presión de grandes cantidades de agua

y químicos, que rompen la roca que contiene el hidrocarburo, que luego se obtiene por retrobombeo. En Argentina se aplica de manera masiva en Neuquén, en la formación Vaca Muerta, donde ya se han confirmado decenas de derrames petroleros, contaminación de pastillas radioactivas (se utilizan para una suerte de radiografía de los pozos) e incluso explosiones de pozos, siempre minimizados o silenciados por las empresas y el gobierno provincial.

El 25 de abril, la Cámara de Diputados de Entre Ríos votó por unanimidad prohibir la cuestionada actividad. El proyecto, combinación del texto de la ex diputada provincial María Emma Bargagna (Frente Amplio Progresista, período 2011-2015) y otra del Poder Ejecutivo provincial, había tenido media sanción en 2016.

Luego de la sanción de la ley, en 2017, el diario de Buenos Aires Página 12 publicó:

Entre Ríos es la primera provincia en prohibir la “fractura hidráulica” (también conocida como “fracking”), cuestionada técnica para extraer hidrocarburos, con probadas consecuencias ambientales, sociales y en la salud. En Argentina se emplea principalmente en Neuquén (en la formación llamada Vaca Muerta). La ley es producto de cinco años de luchas y movilizaciones de las asambleas socioambientales y organizaciones sociales de Entre Ríos. En Vista Alegre (Neuquén), la población logró que aprobaran una ordenanza que prohíbe el fracking, pero fue apelada por el Gobierno y debe decidir el Superior Tribunal de Justicia provincial.<sup>2</sup>

El primer artículo de la nueva legislación provincial sancionada el 25 de abril establece: “Prohíbese en todo el territorio de la provincia de Entre Ríos la prospección, exploración y explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos por métodos no convencionales, incluyendo la técnica de fractura hidráulica (fracking)”<sup>3</sup>. El artículo 2 determina la obligatoria “protección de las aguas pluviales, superficiales y subterráneas, incluyendo el Acuífero Guaraní (una

---

2 .-Aranda, Darío (Página 12- 08/05/2017).-

3 . - Op Cit, Art. 1º.-

de las mayores reservas de agua dulce de América)”<sup>4</sup>.

Luego de las luchas sostenidas, las Asambleas y Asociaciones medioambientales de la provincia de Entre Ríos consideraron como un gran triunfo el resultado obtenido con relación al texto contenido en la normativa promulgada en mayo del corriente año y publicada el 5 de junio de 2017 en el Boletín Oficial. Sobre todo porque la nueva Ley provincial N° 10.477 prohíbe expresamente “la prospección, exploración y explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos por métodos no convencionales, incluyendo la técnica de fractura hidráulica (Fracking)”<sup>5</sup>, superando la controversia original del proyecto que tuviera media sanción en la Cámara de Diputados.

## REFERENCIAS NORMATIVAS

En primer lugar, diremos que el ambiente es el único que posee una referencia directa en relación al daño en la norma de mayor jerarquía de nuestro Estado de Derecho: la Constitución Nacional.

Así, el artículo 41 del texto constitucional dispone, en su parte pertinente: “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.”

La tutela del medio ambiente “opera como una especie de presupuesto del ejercicio y del disfrute de los demás derechos fundamentales reconocidos por la carta magna” (Lorenzetti, R., Catalano, M. y Gonzalez Rodriguez, L. 2009).

En este sentido, la jurisprudencia ha sostenido: “El derecho ambiental debe tener mayor peso por grado sobre los derechos de

---

4. - *Ibíd*em, Art. 2°.-

5. - *Ibíd*em, Art.1°.-

propiedad o de industria, por cuanto, y ese efecto irradia del texto constitucional, e influye en su interpretación, en sede judicial o administrativa sobre el contenido y alcance de estos derechos (López Ramos, Procesos constitucionales y protección ambiental en Latinoamérica del Simposio de Jueces y fiscales de América latina, 23 y 24 de septiembre de 2003)".<sup>6</sup>

Las disposiciones contenidas en el artículo 41 de la Constitución Nacional resultan plenamente operativas y deben ser aplicadas de modo directo, más allá de las especificaciones o reglamentaciones incluidas en las normativas infraconstitucionales que sucesivamente se puedan dictar a futuro, como es el caso de este proyecto que estamos analizando.

Cabe mencionar que el proyecto, que obtuvo media sanción, tiene como antecedentes dos propuestas de distinta procedencia. Uno, de autoría de la diputada provincial Dra. Emma Bargagna, Expte. N° 20.834/2014 y otro, que propició el Poder Ejecutivo Provincial Expte. N° 21.206/2015; unificándose en el que redactara la Comisión de Tierras, Obras Públicas, Recursos Naturales y Ambiente de la Cámara de Diputados.

La diputada tuvo activa participación en entidades de la sociedad civil que venían impulsando la prohibición del fracking en la provincia, y tomó los argumentos de estas organizaciones para fundamentar su presentación y redacción.

El Poder Ejecutivo no había tomado una posición pública a favor o en contra de este tipo de prospección, exploración y explotación de hidrocarburos de manera no convencional, y envía a la Cámara Baja su propio proyecto.

Puede interpretarse que, en la búsqueda de una normativa que contemple a ambos proyectos, se haya producido un texto contradictorio en sí mismo en sus dos primeros artículos. La importancia del caso radica en dicha incoherencia. Podría salvarse

---

6.- STJ de la Provincia de Río Negro. "*Domínguez, Mariana y otros s/ amparo s/apelación*". 27/04/09.-

manteniendo en el artículo 1 la prohibición de la explotación de hidrocarburos convencionales y no convencionales, y suprimiendo la segunda parte del artículo 2 que ubica al Estado como protector de la explotación de hidrocarburos por el método del fracking si así ocurriera, en salvaguarda del uso racional de los recursos hídricos naturales.

Por otra parte, es de destacar en el Proyecto el carácter de orden público de esta normativa, tratándose de un tema como el derecho a un ambiente sano: “Las normas ambientales son de orden público y no son susceptibles de negociación o renuncia entre particulares; por su explícita fuente constitucional tampoco el Estado puede soslayar su cumplimiento consagrando excepciones particulares o provocando derogaciones singulares de disposiciones de alcance general. Por el contrario, la protección del entorno configura una obligación del Estado. Este orden público ecológico es la base ideológica que legitima y exige todas las medidas de control, regulación, vigilancia y prohibición de esas actividades, es decir, la llamada policía administrativa en lo ambiental”.<sup>7</sup>

De esta manera también está establecido en la Ley General del Ambiente N° 25.675, que en su artículo 4° fija como el primero de sus principios el de congruencia entre las normativas provinciales, municipales y lo que establece dicha ley nacional; así como también el principio de solidaridad entre la Nación y los Estados Provinciales como “responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos”.<sup>8</sup>

El nuevo Código Civil y Comercial de la Nación produce una innovación al establecer una comunidad de principios entre la Constitución, el derecho público y el derecho privado. Podemos decir

---

7.- Cámara 7ª de Apelación en lo Civil y Comercial de Córdoba. “*Chañar Bonito S.A. c/ Municipalidad de Mendoza*”, 14/12/2005. En LLC 2006 (julio), 749.-

8.- Ley General del Ambiente N° 25.675, Art 4°.-

que recepta la constitucionalización del derecho privado.

En ese sentido establece nuevos paradigmas y principios jurídicos cuya función es iluminar a los microsistemas y no sustituirlos; actualizarlos sin modificarlos, desde la perspectiva de la interpretación constitucional de cada norma. Uno de dichos paradigmas es el protectorio, otro el no discriminatorio y fundamentalmente está presente el diálogo de fuentes (con el texto de la Constitución Nacional, los Pactos Internacionales, entre otros).

En otro orden, la Ley General del Ambiente N° 25.675 legisla sobre el daño ambiental. En el artículo 27° sostiene: “El presente capítulo establece las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva. Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos. El presente capítulo establece las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva. Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.”<sup>9</sup>

## **RESPONSABILIDAD CIVIL**

En la actualidad, a partir de la vigencia del Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN), hay un consenso acerca de que la responsabilidad entendida sólo como resarcimiento de daños es insuficiente. Se propicia la introducción de mecanismos y técnicas que, desde el Derecho de Daños, vayan dirigidas a la evitación de perjuicios probables o previsibles y, a la sanción de aquellos agentes que actúen a través de conductas cuya gravedad merezcan una reacción adicional.

---

9.- *Ibíd*em, Art 27.-

El artículo 1.708 del Nuevo CCyCN expresa: “Funciones de la responsabilidad. Las disposiciones de este título son aplicables a la prevención del daño y a su reparación”. El contenido de este artículo es aplicable tanto a la responsabilidad contractual como a la extra contractual, superando la distinción que existía en el código anterior.

En particular, la ampliación de las funciones de la responsabilidad civil lo torna más compatible con las características del daño ambiental.

Una de las dificultades, en ocasión de perjuicios ambientales, es que éstos revisten el carácter de continuidad en el tiempo y de irreversibilidad en sus efectos. Y otro problema que se presenta es la imposibilidad de realizar una cuantificación del daño ambiental colectivo. Si el fin último del resarcimiento del daño es volver la situación al estado anterior al mismo, resulta de cumplimiento imposible cualquier reparación que quiera hacerse a las víctimas, sea en dinero o en especie. De allí que resulta sumamente positiva en las normativas internacionales y nacionales existentes la inclusión de mecanismos de anticipación del daño.

## **FUNCIÓN PREVENTIVA**

La jurisprudencia argentina sustenta: “Se deben instrumentar las herramientas que en una clara actitud de evitación sean capaces de lograr que se obtenga el objetivo apuntado en el artículo 41 C.N. El derecho ambiental debe tener un carácter eminentemente preventivo por motivos funcionales y teleológicos y desde el punto de vista del análisis económico del derecho, la preferencia por los instrumentos de actuación ex ante, frente a los instrumentos ex post, origina dudas serias sobre la utilidad del instituto de la responsabilidad”.<sup>10</sup>

---

10.-Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Mercedes, sala II. “*Spagnolo, César Antonio c/Municipalidad de Mercedes s/amparo*”. 19/03/2009. En LLBA 2009 (junio), 491.

Se trata de adaptar los textos del sistema normativo, a través de la reforma, tornándolos como propios para afrontar los múltiples desafíos que plantea el daño ambiental. En los derechos de incidencia colectiva surge con claridad que la prevención es prioritaria y precede a la reparación, sobre todo cuando se trata de bienes que no se pueden recomponer fácilmente.

Se tiene presente al diseñar el sistema de responsabilidad civil las especiales características que presentan los bienes colectivos, en estos casos se observa además la tragedia de los bienes comunes (Hardin Garrett, 1968), donde se analiza la relación entre libertad y responsabilidad, ante la ausencia de incentivos para proteger algo que es de todos, sin pertenecer a nadie.

Por el contrario, no se observa como disvalioso que las empresas contaminen, siempre y cuando nos brinden los bienes y servicios que necesitamos en lo cotidiano y que sí son de nuestra propiedad y por los cuales sí obtenemos beneficios directos. Es un ámbito en el que se reconoce la facultad judicial de aplicar multas civiles o daños punitivos.

Entre los artículos 1.710 y 1.713 del Nuevo C.C. y C.N. se expresa la “Función preventiva” aportando lo siguiente: “Deber de Prevención del daño. Toda persona tiene el deber, en cuanto de ella dependa, de a) evitar causar un daño no justificado; b) adoptar, de buena fe y conforme a las circunstancias, las medidas razonables para evitar que se produzca un daño, o disminuir su magnitud; si tales medidas evitan o disminuyen la magnitud de un daño del cual un tercero sería responsable; tiene derecho a que éste le reembolse el valor de los gastos en que incurrió, conforme a las reglas del enriquecimiento sin causa; c) no agravar el daño, si ya se produjo”.

El deber genérico del daño, establecido en el artículo transcrito coincide con el principio de prevención contenido en el artículo 4º de la ley 25.675 y torna exigible a toda persona, dentro del sistema de Derecho de Daños en general -y del Derecho Ambiental en particular-, una conducta consistente en la prevención y evitación de perjuicios.

Mencionamos en este punto, de acuerdo a la procedencia de mecanismos de prevención del daño ambiental, lo sostenido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la Causa Mendoza: "...la presente causa tendrá por objeto exclusivo la tutela del bien colectivo. En tal sentido, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro, ya que, en el presente se trata de actos continuados que seguirán produciendo contaminación. En segundo lugar, debe perseguirse la recomposición de la polución ambiental ya causado conforme a los mecanismos que la ley prevé, y finalmente, para el supuesto de daños irreversibles, se tratará del resarcimiento".<sup>11</sup>

Frente a este tipo de daños ambientales, corresponde en primer lugar la evitación de los mismos, luego y en caso de que la tutela preventiva haya fracasado se intentará la recomposición del ambiente perjudicado, y por último, y en el supuesto que fuese imposible recomponer, se ordenará la reparación pecuniaria, como protección del patrimonio ambiental.

Luego del deber genérico de evitación del daño, el nuevo Código Civil y Comercial avanza en una serie de disposiciones procesales (artículo 1.711 a 1.713) que regulan el ejercicio y el trámite de la acción preventiva, que nace frente a un hecho u omisión antijurídica que haga previsible la producción de un daño.

Además, el presupuesto de la antijuridicidad debe ser interpretado de modo armónico con el artículo 1.717 del nuevo Código Civil y Comercial<sup>12</sup>. Esta norma trasunta una diferencia notoria respecto de la anterior codificación, ya que no requiere de una violación expresa a normativa alguna, sino que introduce la noción de antijuridicidad de tipo material. Es decir que se responde aún por daños causados

---

11.-Corte Suprema de Justicia de la Nación, 20/06/2006, "*Mendoza, Beatriz S. y otros c/Estado Nacional y otros*". En LL 11/07/2006, 4 – LL 2006-D, 281 – DJ 2006-2, 706 – LL 29/06/2006.-

12.- Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, Art. 1.717: "*Antijuridicidad. Cualquier acción u omisión que causa un daño a otro es antijurídico si no está justificada*".

a través de actividades perfectamente lícitas<sup>13</sup> y autorizadas administrativamente. No se exige la procedencia de ningún factor de atribución, entendido esto en el sentido tradicional de los factores objetivos de atribución, es decir, por un daño que todavía no se causó pero que sí puede producirse en el futuro.

En el artículo siguiente, 1.712 del nuevo Código Civil y Comercial, se legitima para iniciar o promover la acción preventiva a “quienes acreditan un interés razonable en la prevención del daño”. Es decir, que amplía positivamente la inclusión de los posibles impulsores de los mecanismos de tutela inhibitorias, en cuanto tiende a favorecer la función de la responsabilidad civil.

El Derecho ambiental debe ser releído bajo los preceptos procesales contenidos en la normativa microsistémica. Nos referimos concretamente a la constitucionalidad de este Derecho, por imperio de los artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional y 30 de la Ley 25.675, según los cuales se encuentran legitimados para canalizar la tutela de pretensiones ambientales, es decir, el afectado, el Defensor del Pueblo, las asociaciones no gubernamentales y el Estado nacional, provincial o municipal. La única condición radica en la acreditación de un interés razonable, respecto a la prevención de daño ambiental.

Este concepto jurídico debe ser interpretado del modo en que mejor favorezca la tutela del bien colectivo ambiental y, aplicando la máxima del “in dubio pro naturaleza”<sup>14</sup>, propendiendo a la apertura legitimadora del proceso judicial en defensa de los derechos

---

13.-Artículo 27 de la LGA: *“El presente capítulo establece las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva...”*

14.-En la jurisprudencia:- Sentencia del Superior Tribunal de Justicia de Brasil (voto del Dr. Antonio Hernán Benjamín). Recurso Especial Nº 883.656 – RS (2006/0145139-9) *“Alberto Pasqualini REFAP S.A. c/ ministerio Público do Estado do Rio Grande do Sul”*. 9/03/2010.- STJ de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. *“Estancia Violeta S.R.L. c/Techint S.A.C.I.”*. 10/08/2006. En LL Patagonia 2007 (abril), 914.

fundamentales, principal garantía del acceso a la justicia. El derecho comparado nos muestra ejemplos interesantes respecto de esta cuestión, lo cual ha permitido impulsar con fuerza procesos sociales y jurídicos en defensa del medioambiente<sup>15</sup>.

Por último y dentro del articulado dedicado a la función preventiva, en el artículo 1.713 del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación se dispone: “La sentencia que admite la acción preventiva debe disponer, a pedido de parte o de oficio, en forma definitiva o provisoria, obligaciones de dar, hacer o no hacer, según corresponda; debe ponderar los criterios de menor restricciones posible y de medio más idóneo para asegurar la eficacia en la obtención de la finalidad”. En base a ello, el juez puede exigir al legitimado pasivo acciones o abstenciones concretas tendientes a la evitación de daños previsibles.<sup>16</sup>

La última parte del artículo 1.713 del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación introduce una pauta interesante que ha sido muy utilizada por nuestra jurisprudencia: el juicio de ponderaciones<sup>17</sup>.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha hecho suyas estas ideas al fallar, entre otros precedentes, el caso “Salas”<sup>18</sup>: “La aplicación del principio precautorio –artículo 4º, Ley 25.675- implica armonizar la tutela ambiental y el desarrollo, mediante un juicio de ponderaciones

---

15.-En el Derecho Brasileño han sido muy utilizadas la “acción popular” prevista en el artículo 5 de la Constitución Nacional y también el mecanismo regulado en la “ley de acción civil pública” sancionada en 1985 para canalizar pretensiones ambientales de gran relevancia.

16.-Lorenzetti, Pablo. “Particularidades de la sentencia ambiental: posibilidades de fallar extra y ultra petita y cosa juzgada erga omnes”. Publicado en Jurisprudencia Argentina – Número Especial – Derecho Ambiental. 2010-IV, 22.12.2010. Editorial Abeledo Perrot.

17.-Alexy, Robert. “Teoría de los Derechos Fundamentales”. Traducción de Ernesto Garzón Valdéz. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1993.

18.-“Salas, Dino y otros c./Provincia de Salta y Estado Nacional”. 26/03/2009. En LL 08/04/2009, 11; LL 2009-B, 683; LL 06/11/2009,5.

razonable, por lo que no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que la tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino, por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras”.

Consideramos que se trata de un instrumento útil que, desde el nuevo proceso de codificación y sumado a cada uno de los institutos y principios propios de la materia, contribuirá a reafirmar la sólida evolución que ha operado dentro del microsistema de Derecho Ambiental en cuanto a la evitación de daños irreversibles.

## **REFLEXIONES FINALES**

A modo de cierre de este aporte, interesa dejar sentado que el sistema general de responsabilidad civil que diseña el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación se ha convertido en un instrumento útil y eficiente para resolver los conflictos que se nos plantean en la actualidad.

A través de la Teoría del Derecho de Daños, se recodifican una serie de elementos propios y característicos de los microsistemas con el claro objetivo de oxigenar los institutos clásicos del derecho.

Es decir, que no se deroga la normativa específica -Ley de Defensa del Consumidor o Ley General del Ambiente-, sino que se traen a la nueva codificación ciertos principios y mecanismos propios de dicha legislación, que permiten encarar de modo más eficaz estos problemas a través del sistema general.

Estas novedades en materia de tratamiento de la problemática ambiental en la teoría del derecho se concatenan con la acción organizada de los ciudadanos.

Consideramos relevante la resistencia sostenida a través de la historia por parte de las asambleas y organizaciones ambientalistas de la provincia de Entre Ríos, que comenzaron a manifestarse en la década del '90, cuando consiguieron frenar la instalación de mega-

represas en el río Paraná; cuestionaron, y siguen cuestionando, el avance de uso de agroquímicos y de agro-negocios; nacionalizaron el rechazo a las plantas de pasta de celulosa en las márgenes de río Uruguay compartido con Argentina, cuyas consecuencias nocivas se van visualizando en el presente y seguirán en el futuro.

A partir de 2012, las asambleas socio-ambientales comenzaron a oponerse al avance de la exploración petrolera, llegando en el 2013 a lograr la prohibición del fracking en casi todos los departamentos de la provincia de Entre Ríos mediante ordenanzas votadas en numerosos municipios; hasta finalmente tener una activa participación para modificar y llegar al texto definitivo de la ley provincial votada por unanimidad en la Cámara de Diputados en 2017 prohibiendo la explotación de hidrocarburos por medio de la práctica de la fractura hidráulica (fracking) N° 10.477.

El fracking es una actividad que comprobadamente provoca daños enormes, graves e irreversibles sobre el ambiente, en especial sobre los acuíferos, cuyas aguas se verían contaminadas con más de 600 químicos tóxicos, cancerígenos, teratogénicos, que arruinan el agua usada, donde el riesgo se multiplica si el yacimiento en explotación se conecta a los acuíferos y descarga el gas metano edificador (que es 30 veces más impactante y nocivo para el ambiente que el dióxido de carbono, por su efecto invernadero). En los Estados Unidos ha sido demostrado que ni con las mejores prácticas y los más estrictos controles es posible impedirlo.

Por último, podemos decir que la jurisprudencia de nuestro país ha recorrido un camino en la tutela de los bienes ambientales, fundándose en los principios regulados en el artículo 4 de la Ley 25.675 y las especiales características del daño ambiental insertas a partir del artículo 27 de la misma norma.

Era necesaria una refuncionalización del sistema general de responsabilidad civil a los efectos que el Derecho Ambiental pueda recurrir a dicha herramienta. Ante las innumerables situaciones que desconocen la tutela de los bienes ambientales es necesario un camino de volver a las fuentes e intentar resolver estos conflictos con institutos mucho más aptos para la protección del Derecho

Ambiental. En la nueva normativa microsistémica se nos provee de un sistema de responsabilidad civil cuya función no es la resarcitoria o indemnizatoria, sino que promueve la prevención de los daños sobre la base de una tutela inhibitoria, reservándose la sanción pecuniaria disuasiva respecto de la tutela del bien colectivo.

Es necesario que los operadores del Derecho Ambiental tengan disponible y utilicen razonadamente una teoría del Derecho de Daño Funcional, apta para lograr como objetivo último una normativa protectoria: propender a un desarrollo sostenible, con equidad para la población actual y también con solidaridad para las generaciones futuras.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación (2015).

Constitución Nacional (1994).

Ley de Medio Ambiente. Ley 25.675 (2002).

Ley de Defensa del Consumidor. Ley 24.240 (1993).

Ley provincial de Entre Ríos. Ley N° 10477(2017)

### **CITAS DOCTRINALES Y JURISPRUDENCIALES**

**Aranda, Darío (Página 12 - 08/05/2017)**

**Hardin, G. (1968).** "The Tragedy of the Commons". Science 162 (3859): 1243–1248. [http://www.garretthardinsociety.org/articles/art\\_tragedy\\_of\\_the\\_commons.html](http://www.garretthardinsociety.org/articles/art_tragedy_of_the_commons.html)

**Lorenzetti, Ricardo Luis (Director)-Catalano, Mariana y Gonzalez Rodríguez, Lorena (Coordinadoras) (2009).** “*Derecho Ambiental y Daño*” (Obra Colectiva) Edit. La Ley, 2009.

**STJ de la Provincia de Río Negro.** “Domínguez, Mariana y otros s/ amparo s/apelación”. 27/04/09.

**Cámara 7ª de Apelación en lo Civil y Comercial de Córdoba.** “*Chañar Bonito S.A. c/ Municipalidad de Mendoza*”, 14/12/2005. En LLC 2006 (julio), 749.

**Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Mercedes, sala II.** “*Spagnolo, César Antonio c/Municipalidad de Mercedes s/amparo*”. 19/03/2009. En LLBA 2009 (junio), 491.

**Corte Suprema de Justicia de la Nación, 20/06/2006.** “*Mendoza, Beatriz S. y otros c/Estado Nacional y otros*”. En LL 11/07/2006, 4 – LL 2006-D, 281 – DJ 2006-2, 706 – LL 29/06/2006.

**Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación.** Art. 1.717: “*Antijuridicidad. Cualquier acción u omisión que causa un daño a*

*otro es antijurídico si no está justificada”.*

**Artículo 27 de la LGA.** *“El presente capítulo establece las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva...”.*

**Sentencia del Superior Tribunal de Justicia de Brasil (voto del Dr. Antonio Hernán Benjamín).** Recurso Especial N° 883.656 – RS (2006/0145139-9) *“Alberto Pasqualini REFAP S.A. c/ministerio Público do Estado do Rio Grande do Sul”.* 9/03/2010.- STJ de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. *“Estancia Violeta S.R.L. c/Techint S.A.C.I.”.* 10/08/2006. En LL Patagonia 2007 (abril), 914.

**Lorenzetti, Pablo (2010).** *“Particularidades de la sentencia ambiental: posibilidades de fallar extra y ultra petita y cosa juzgada erga omnes”.* Publicado en Jurisprudencia Argentina – Número Especial – Derecho Ambiental. 2010-IV, 22.12.2010. Editorial Abeledo Perrot.

**Alexy, Robert (1993).** *“Teoría de los Derechos Fundamentales”.* Traducción de Ernesto Garzón Valdéz. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

**“Salas, Dino y otros c./Provincia de Salta y Estado Nacional”.** 26/03/2009. En LL 08/04/2009, 11; LL 2009-B, 683; LL 06/11/2009, 5.

# **NORMAS PARA PUBLICAR EN TIEMPO DE GESTIÓN**

---



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

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

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

11) El Comité Editorial queda facultado para decidir si el artículo se publicará o no y en qué edición.

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

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

**TIEMPO DE GESTIÓN INICIA LA PUBLICACIÓN DE  
UNA SERIE DE OBRAS DE ARTISTAS ENTRERRIANOS  
CON EL OBJETIVO DE DIFUNDIR SUS TRABAJOS.**

---

En este número, ilustra la portada una acuarela de Juan Carlos Eberhardt.



**OBRA DE TAPA: SIN TÍTULO, ACUARELA  
AUTOR JUAN CARLOS EBERHARDT**

Juan Carlos Eberhardt es artista plástico. Nació en Crespo, Entre Ríos y actualmente reside en Paraná.

Ha participado de numerosas muestras colectivas e individuales y ha sido premiado a nivel local, provincial y nacional.

