

Tópicos de Políticas Públicas

Desarrollo Económico de
la Provincia de Río Negro

Pablo Ricardo Tagliani (Coordinador) - Daniel Alberto Bolla

Daniel Jorge Miñón - Daniel Pedro Miñón

Héctor Mario Villegas Nigra - Nilda Beatriz Herrera

Lilia Andrada - Luis Guillermo Jócana

María Gabriela Farroni – Ricardo Zapata – Yanina di Nado

Miguel A. Silva – Pablo Viretto





1972

Centro Universitario Regional
Zona Atlántica

Pilquen
Ediciones

Tópicos de Políticas Públicas.

Desarrollo económico
de la provincia
de Río Negro

Tagliani, Pablo Ricardo

Tópicos de políticas públicas : desarrollo económico de la provincia de Río Negro / Pablo Ricardo Tagliani ; compilado por Pablo Ricardo Tagliani. - 1a ed compendiada. - Viedma : Pablo Ricardo Tagliani, 2016.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-42-1041-8

1. Políticas Públicas. I. Tagliani, Pablo Ricardo, comp. II. Título.
CDD 320.6

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723



Tópicos de Políticas Públicas por [Pablo Tagliani](#) se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada 4.0 Internacional](#).

Tópicos de Políticas Públicas.

Desarrollo económico
de la provincia
de Río Negro

Pablo Ricardo Tagliani (Coordinador)

Daniel Alberto Bolla

Daniel Jorge Miñon

Daniel Pedro Miñon

Héctor Mario Villegas Nigra

Nilda Beatriz Herrera

Lilia Andrada

Luis Guillermo Jócano

Ricardo Zapata

Yanina di Nardo

Miguel A. Silva

Pablo Viretto

Esta publicación ha sido evaluada por:
Mg. Luis Pravato (UNRN - UNCo)
Mg. Roberto Melchor Martínez (UNRN)
Dr. Federico Cottigiani (UNRN)
Ing. Marta Colabelli (UNRN)

Arte de Tapa: Leandro Adrián Aranda
Diagramación: DCV Carolina Stábile
Corrección de estilo: Dra. María del Pilar Vila

INDICE

- 9—
 Prefacio
- 14—
 Economía y Políticas Públicas
 Pablo Tagliani
- 32—
 Desarrollo económico, participación estatal y mandato constitucional: la “cláusula de la prosperidad”, un programa exigente...
 ¿directrices olvidadas?
 María Gabriela Farroni
- 95—
 Políticas Públicas y Participación Ciudadana en Viedma
 Nilda Beatriz Herrera
- 109—
 Políticas públicas de desarrollo económico: ¿centralización o descentralización?
 Pablo Tagliani
- 123—
 Instrumentos fiscales para promoción del desarrollo económico.
 El caso de Rio Negro
 Guillermo Jócana y Pablo Tagliani
- 143—
 Teoría y Práctica de Cluster. El caso del Cluster de Frutos Secos de la Norpatagonia
 Lila Andrada, Yanina di Nardo y Daniel J. Miñon

164—

El Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (**PRODERPA**) y su rol en el desarrollo de los sistemas agropecuarios de la Provincia de Río Negro (República Argentina)

Mario Villegas Nigra

179—

Los corrales de engorde bovinos tras la modificación del estatus sanitario en la Patagonia Norte

Daniel Pedro Miñón, Daniel A. Bolla, Héctor Mario Villegas Nigra, Ricardo R. Zapata, Miguel A. Silva y Pablo Viretto

197—

Dualidad de incentivos en la promoción del cooperativismo

Guillermo Jócana

209— Adenda

223— Bibliografía

236— Acrónimos

238— Los autores

Prefacio

Toda ciencia de la realidad puede servir para dos fines: conocer la realidad y operar sobre ella. El primero da origen al uso teórico de la ciencia; el segundo, a su uso práctico. La aplicación práctica de la ciencia económica, como la de cualquier otra rama del conocimiento, está regida por la ética. Las leyes económicas no son reglas morales; pero el funcionamiento de un sistema económico, centralizado o descentralizado, individualista o socialista, depende en última instancia de las fuerzas morales de la sociedad.

Julio Olivera

Las categorías analíticas *desarrollo y política pública* admiten múltiples enfoques e interpretaciones no solo con relación a la disciplina desde la cual el analista se aproxima a las mismas sino al trasfondo valorativo que lo sustenta. La variedad de perspectivas le otorga riqueza al análisis de fenómenos sociales complejos como son lo que son representados por los términos teóricos referidos.

Este libro presenta trabajos realizados en el marco del proyecto de investigación (PIN) 04/091 “Aglomeraciones productivas y Políticas Públicas” perteneciente al Centro Regional Zona Atlántica de la Universidad Nacional del Comahue.

El propósito del mismo es evaluar el impacto de los dispositivos de políticas públicas de desarrollo económico en las aglomeraciones productivas localizadas en la provincia de Río Negro. Dentro de este contexto, la publicación recoge la tarea de sistematización de conceptos teóricos del objeto de estudio.

El planteamiento del marco teórico para el estudio de las políticas públicas de desarrollo presentado en este trabajo, reconoce como eslabón inicial la indagación de la literatura de elección social con el fin de incorporar al análisis los atributos señalados como relevantes para que una comunidad escoja uno de los posibles senderos de desarrollo. El primer artículo del libro expone dicha línea de estudio que reconoce a Condorcet como pionero, que fue sistematizada por Kenneth Arrow y posteriormente consolidada por el trabajo analítico de Amartya Sen. El capítulo aporta una propuesta de la formulación de una política pública sobre la base de las enseñanzas que deja dicha literatura. Entre los mensajes más significativos aportados por la teoría de la elección social se rescata la idea de que existen dos condiciones relevantes que otorgan consistencia a las decisiones colectivas: la homogeneidad de preferencias entre los miembros de la comunidad y el debate de diferentes opciones.

Con relación al primero de los tópicos mencionados, María Gabriela Farroni propone una discusión acerca de los mandatos constitucionales de Argentina en materia de desarrollo económico, en el entendimiento de que los mismos representan la voluntad compartida por los miembros de una nación. El artículo introduce las ideas de los pensadores que influyeron en los mismos, enriqueciendo el análisis del programa de desarrollo

implícito en el texto jurídico fundamental del país. Asimismo, el trabajo permite reflexionar sobre las competencias que la constitución asigna a las provincias en esta materia.

Por su parte, Nilda Herrera ahonda en los conceptos de participación, ciudadanía y desarrollo territorial, teniendo en cuenta el rol fundamental que tiene el debate social en la existencia de soluciones consistentes para las decisiones colectivas, tal como se señaló más arriba. La autora aporta el análisis de una experiencia participativa en la ciudad de Viedma, en el marco de una convocatoria a audiencia pública efectuada por el gobierno municipal. A modo de conclusión, reflexiona acerca de los factores que influyen en los procesos de participación ciudadana.

En el tercer capítulo se retoma el tema de la distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno, en forma complementaria con el análisis jurídico oportunamente citado. En dicho trabajo, se integran conceptos aportados por la literatura de políticas de desarrollo regional y el análisis de la descentralización fiscal que ofrece la disciplina Finanzas Públicas. Como conclusión del mismo se propone una distribución de competencias estatales en materia de desarrollo económico entre el gobierno nacional y los gobiernos sub-nacionales.

Abordados los aspectos doctrinarios e institucionales de las políticas públicas del desarrollo económico, el plan del libro contempla, a continuación, el tratamiento de los instrumentos de las mismas. En este sentido, la quinta sección del libro expone un análisis del gasto público del gobierno provincial de Río Negro destinado al desarrollo económico aproximado por la

finalidad Servicios Económicos. El trabajo propone una evaluación estructural del mismo de acuerdo con diferentes clasificaciones del gasto, tales como: objeto, función, programa y fuente de financiamiento.

Las últimas secciones del texto se dedican a la presentación de casos de políticas públicas de desarrollo económico. Así, el artículo de Lila Andrada, Yanina Di Nardo y Daniel Jorge Miñón referido al programa gubernamental “*Cluster de Frutos Secos*” de la norpatagonia, expone las bases teóricas del concepto *Cluster*, describe las condiciones técnicas y económicas del cultivo para finalizar con una evaluación del citado dispositivo de política pública. Por su parte, el trabajo dedicado al análisis del programa de promoción del Desarrollo de la Patagonia (PRODERPA), cuyo autor es Héctor Mario Villegas Nigra, permite identificar fuentes de financiamiento, metodología y la práctica del citado programa. En este sentido, el artículo aporta información cuantitativa sobre el impacto del PRODERPA en la economía regional. Posteriormente, se incluye un trabajo de investigación destinado a comprobar la potencialidad de la producción ganadera a corral. Dicha actividad tuvo su expansión a raíz de la decisión gubernamental de cambiar el estatus sanitario de la Patagonia a zona libre de aftosa.

El siguiente artículo elaborado por Guillermo Jócana propone el abordaje del cooperativismo. Esta forma de economía social es una manifestación de “buen desarrollo” y además cumple funciones de coordinación entre actores en forma complementaria al estado. En el artículo, se expone la relevancia de las cooperativas y se evalúan acciones gubernamentales que

influyen en el desempeño de las mismas.

Finalmente, la adenda integra y resume los trabajos presentados en esta publicación completando el análisis con las ponencias de las Jornadas “Desarrollo, Territorio y Políticas Públicas” organizadas por el PIN y el proyecto de Extensión “Universidad y Desarrollo Territorial”, ambos pertenecientes a UNCO-CURZA. En el transcurso de las mismas, expositores pertenecientes a entidades gubernamentales y universitarias de la región discutieron aspectos relevantes del desarrollo. Su inclusión en el texto responde a la necesidad de integrar diversas voces que enriquezcan los avances logrados en el marco del proyecto de investigación.

No es posible concluir este prefacio sin dejar de resaltar la inestimable colaboración recibida por parte de distinguidos profesionales y académicos en las tareas de evaluación, corrección de estilo, diagramación y diseño del libro.

Pablo Tagliani

Viedma, febrero de 2016

Economía y Políticas Públicas

Pablo Tagliani

Introducción

Un resultado significativo de la Economía del Bienestar es la existencia de soluciones óptimas para diferentes pautas de distribución del ingreso en los modelos de equilibrio general. Bajo determinados supuestos, una economía con unidades descentralizadas de decisión, alcanza un equilibrio eficiente para cada una de las posibles distribuciones de las dotaciones iniciales de bienes entre los agentes. De este modo, es necesario introducir juicios de valor de la sociedad que permitan la elección de uno de los posibles equilibrios eficientes de la economía. En definitiva, debe darse un proceso de elección social que determine qué bienes producirá la economía y cómo los distribuirá entre sus integrantes.

El corolario expuesto dio origen a una significativa literatura acerca de la viabilidad de los procesos de decisión *supra*-individuales. Esto es, si existen mecanismos de elección social capaces de seleccionar uno de los posibles estados eficientes de la economía de acuerdo con los juicios de valor de la sociedad. Esta idea aplicada a modelos estáticos, es trasladable a la dinámica del desarrollo regional. Varios autores, como Beccatini (2002), han mostrado que la misma se caracteriza, entre otros rasgos, por observar un sendero dependiente de la historia y de la idiosincrasia del lugar analizado. De manera que, nuevamente surge la necesidad de contar con algún mecanismo de decisión colectiva que evalúe las opciones que enfrentan las socieda-

des a lo largo de su proceso de desarrollo.

Este capítulo revisa la literatura de elección social con el propósito de identificar los mecanismos más adecuados para que la comunidad en conjunto, incida en la elección del sendero de desarrollo. Los contenidos de la propuesta incluyen una primera sección dedicada a precisar el concepto de desarrollo utilizado en el trabajo; la segunda presenta la discusión acerca de la consistencia de los mecanismos de elección social. En la tercera, se puntualizan los resultados que arroja la sección anterior y la cuarta parte está reservada para conclusiones en la que se propone una agenda de investigación.

Noción de desarrollo

En su forma más abstracta la categoría desarrollo alude al despliegue de una entidad. En las ciencias sociales, este concepto se refiere a la realización de las potencialidades existentes en una sociedad. Las mismas, abarcan a un amplio espectro de atributos que solo se pueden separar con fines analíticos. Entre los mismos figuran: el grado de cohesión social, el acceso a la educación y a la información, el estado sanitario, la pauta de distribución de los bienes materiales, posibilidades de participar en las decisiones colectivas, disfrutar de un medio natural amigable.

El desarrollo como categoría analítica fue migrando desde una concepción basada en el progreso material y susceptible de ser medida en términos cuantitativos a otra que considera su impacto en la calidad de vida de las personas (desarrollo humano) y finalmente a concepciones que cuestionan la idea de crecimiento económico. Koldo Unceta resume las diversas posturas en los siguientes términos:

Los estudios sobre desarrollo se debaten actualmente entre tres opciones principales: a) los esfuerzos orientados a ampliar el concepto pero sin alterar el marco metodológico b) la negación del desarrollo como noción universal y, en consecuencia, la conveniencia de abandonar la empresa c) los intentos encaminados a una reorientación profunda del concepto y de las estrategias de desarrollo (2014:64)

La cita sugiere que no es admisible una concepción universal del desarrollo ni existe un paradigma único que guíe las ideas respecto de esta temática. En consecuencia, puede colegirse que el diseño de una estrategia de desarrollo para una sociedad requiere un proceso de construcción idiosincrático.

Acción Colectiva y elección social

Tal como se expuso en la sección anterior, el desarrollo no es neutro respecto de los valores predominantes en una sociedad; se requiere un proceso de decisión colectiva que evalúe sus diferentes modalidades. Un posible enfoque para estudiar esta temática es el aportado por la denominada economía del bienestar cuyo propósito es estudiar del grado de ponderación social de los diferentes estados de la economía. El instrumento metodológico utilizado es la Función de Bienestar Social (FBS) que adjudica un orden de preferencia a cada estado de la economía sobre la base de las elecciones de los miembros de la sociedad. Este enfoque se halla sustentado por la filosofía utilitaria de Jeremy Bentham en el sentido que encuentra el bien social a partir del bien de cada uno de los individuos. Por su parte, la psicología hedonista asociada con la filosofía utilitaria aporta el pos-

tulado que el bien de cada individuo es equivalente a sus deseos.

Dicho instrumento es utilizado por Kenneth Arrow para estudiar mecanismos de elección social. El autor impone condiciones a la FBS con el fin de lograr un resultado de máxima felicidad para la sociedad. Las preferencias deben ser consistentes, el rango de elección debe ser continuo, el rango elegido del orden de los estados debe ser independiente de alternativas irrelevantes, la ordenación de alternativas no debe ser impuesta ni surgir de una decisión dictatorial.

El mecanismo de elección propuesto es el de listar las alternativas, compararlas de a pares y seleccionar aquel estado que venza sucesivamente a sus rivales por mayoría de votos. Al estudiar diversos sistemas de votación, Arrow concluye en el teorema de la imposibilidad, cuyo enunciado es el siguiente:

Si excluimos la posibilidad de hacer comparaciones interpersonales de utilidad, entonces los únicos métodos para pasar de los gustos individuales a preferencias sociales que sean satisfactorios y que estén definidos para un amplio campo de conjuntos de ordenaciones individuales, serán impuestos o dictatoriales. (1994:110)¹

.....
1. El antecedente de este teorema lo constituye la denominada paradoja de Condorcet. Éste demostró que el resultado de una elección puede ser inconsistente a pesar de que las ordenaciones individuales de los votantes no lo son. Por ejemplo, dadas tres alternativas A, B y C; el individuo X ordena ABC, el individuo Y ordena BCA y el individuo Z ordena CAB. El resultado es: A vs B: gana A; B vs C gana B y A vs C gana C, lo cual es inconsistente. Arrow generalizó este resultado a través de una demostración que utiliza la lógica matemática

Eludiendo la imposibilidad

El resultado de la investigación de Arrow resulta desalentador ya que demuestra que en un régimen político democrático, la sociedad no tiene un mecanismo eficiente que permita hacer elecciones de diferentes estados de la economía. De todas maneras, el autor evalúa alternativas para eludir la imposibilidad. En primer lugar, vota el supuesto relativo a la continuidad del rango de elección y circunscribe la misma a solo dos alternativas; en este caso se obtienen resultados consistentes.

En segundo lugar, la homogeneidad total o parcial de las preferencias de los ciudadanos conduce a resultados adecuados. Con el propósito de comprender este punto, resulta ilustrativo introducir la discusión filosófica acerca de los móviles de la conducta humana o ética. Abbagnano (2004) señala como punto de partida de la discusión la controversia planteada por David Hume en torno a si los fundamentos de la moral se derivan de la razón o del sentimiento. Para analizar este tópico el filósofo inglés introduce la categoría analítica utilidad. La utilidad responde a la necesidad que inclina al hombre a promover la felicidad de sus semejantes; siendo ésta, por lo tanto, el fundamento de la moral y móvil principal de la conducta humana. Adam Smith en el mismo sentido, alude a la simpatía en lugar de utilidad, ésta es propia de un espectador imparcial que observa y juzga la conducta propia y ajena.

La pregunta original de Hume recibe una respuesta distinta por parte de Immanuel Kant. En efecto, Kant postula que el fundamento de la conducta se encuentra en la razón, de esta manera garantiza la categoricidad de la norma moral. Su doctrina moral se inserta en el

móvil y no en el fin, a partir del cual se clasifican las diversas concepciones del principio de moralidad. En consecuencia, la moral no puede deducirse de datos que preceden a la razón sino que constituye un hecho de la razón (*sic volo, sic iubeo*). De esta manera traslada el móvil de la conducta del sentimiento a la razón, garantizando así la categoricidad de la norma moral. Con el fin de desplegar su argumento, el filósofo introduce el término “imperativo” al que define como “la representación de un principio objetivo, en cuanto obliga a la voluntad” (Abbagnano, op.cit). Asimismo, distingue entre imperativos hipotéticos que ordenan una acción en relación con un propósito posible o real, de los imperativos categóricos que ordenan una acción que es buena en sí misma. Arrow asocia estos preceptos de moralidad social al proceso de decisión de electores bajo condiciones de racionalidad:

El imperativo moral corresponde en cierto sentido a nuestro concepto de ordenación social, pero es también una ordenación individual para todo individuo; representa la voluntad que tendría todo individuo si fuera plenamente racional (op.cit:147).

Resumiendo, si el sentimiento al que apelaban los moralistas ingleses era la tendencia a la felicidad de los demás, la razón a la que apela Kant, es la exigencia de obrar según una máxima que los demás puedan hacer propia.

En tercer lugar, Arrow plantea otro enfoque en su tratamiento de la imposibilidad. Las preferencias explícitas de las personas pueden verse como instrumentos para la obtención de fines juzgados socialmente deseables. La relación entre los dos conjuntos de preferencias no es única: un conjunto de valores o fines últimos puede

corresponderse con uno o varios conjuntos de valores instrumentales. En este caso, resulta relevante el empleo de métodos científicos y estadísticos que limiten el grado de incertidumbre existente en la relación instrumentos - fines.

Amartya Sen, al fundamentar su postulado de asociar desarrollo con libertad, en lugar de analizar los modos de eludir la imposibilidad, hace una crítica al fundamento teórico que la sustenta:

Lo que demuestra el teorema de Arrow es que es imposible tratar de hacer elecciones racionales basándose en una reducida clase de información. La base de información en que se apoya este tipo de reglas, es insuficiente para hacer valoraciones documentadas sobre problemas económicos de bienestar, y no por que genere incoherencia sino porque no pueden hacerse valoraciones con tan poca información. De hecho, ampliando la información, es posible disponer de unos criterios coherentes y compatibles para hacer valoraciones sociales y económicas (200: 302-303)

Del argumento expuesto puede colegirse que si los decisores, aislados uno de otros, deben votar por tres estructuras de distribución del ingreso alternativas, el resultado será un ordenamiento inconsistente. En cambio, si la elección se refiere a valores supra-individuales y se propicia un debate entre los electores para aumentar la información de cada uno de ellos, la imposibilidad deja de operar. En este sentido Sen y Arrow alcanzan una similar conclusión. Éste último postula que “la democracia descansa en la idea que la libre discusión y expresión de opiniones es la técnica más adecuada para llegar a los imperativos morales implícitamente comunes a todos” (Arrow, op cit.: 151)

Justificación del debate de ideas

Tanto en el análisis de Arrow como en la crítica de Sen aparece el debate de ideas como un requisito para la viabilidad de los procesos de elección social. En este sentido, resulta significativo exponer la justificación que ensaya John Stuart Mill de la necesidad de la discusión pública pues introduce conceptos relevantes para el análisis. Dice el filósofo inglés:

Si toda la especie humana opinase de modo unánime y solamente una persona fuera de opinión contraria, no sería más justo imponer el silencio a esta persona que si esta persona tratara de imponérselo a toda la humanidad. Si la opinión es justa se les priva de la oportunidad de dejar el error por la verdad; si es falsa, pierden lo que es un beneficio no menor: una percepción más clara y una impresión más viva de la verdad, producida por su choque con el error (2014:26)

El análisis de la cita permite distinguir tres situaciones alternativas cuando un actor posee una postura diferente a los demás. En primer lugar, su opinión es falsa con lo cual puede corregir su error a través de la discusión. Los que desean suprimirla afirman que la propia certeza es la certeza absoluta, lo cual conduce a la idea de la infalibilidad. Dicha idea consiste en decidir para los demás una cuestión sin que se consideren otras opiniones. La infalibilidad no solo se refiere a las convicciones propias de un individuo sino que existe infalibilidad del “mundo”; esto es, prejuzgar como ciertas, determinadas premisas impuestas en la sociedad.

En segundo lugar, su opinión puede ser verdadera en cuyo caso la misma adquiere mayor relevancia y entidad después del debate ya que impone sus razones al resto de la comunidad. Una opinión por verdadera que sea, nunca será una verdad viva sino un dogma muerto, si no se discute de un modo pleno.

En tercer lugar, su postura puede contener parte de la verdad, con lo cual el debate permite complementar las ideas para llegar a un resultado más fructífero y nuevamente, con mayor arraigo en la sociedad.

A diferencia de lo expuesto hasta aquí, existe un argumento que sostiene la irrelevancia del debate puesto que los estados observados de la sociedad provienen de las consecuencias inintencionadas de los individuos y anulan la capacidad de las decisiones colectivas de influir en la realidad. Sen (2000, op cit) rebate esta idea, argumentando que las consecuencias inintencionadas no son inevitables si se las puede prever a través del razonamiento y del uso de la información.

Además de fundamentar la importancia del debate, los autores discuten algunas condiciones que lo tornarían más fructífero. Mill (op.cit) afirma la existencia de una moralidad del debate público que consiste en reconocer los méritos del adversario y no exagerar sus deméritos. Pero no admite la sanción de leyes que regulen el debate. Por su parte, Sen propone la figura smithiana del “espectador imparcial” como norma de conducta del debate. La metodología señalada consiste en formar una opinión atendiendo a los argumentos de otros, no como parte interesada sino asumiendo una postura de neutralidad. Este planteo conceptual resulta verosímil si admitimos la teoría de los sentimientos morales de Smith que postula que el campo de elección del individuo incluye no solo el interés personal

sino la simpatía y el compromiso².

Instituciones

La continuidad de la línea del razonamiento hasta aquí expuesto exige una reflexión acerca de la necesidad de contar con reglas de juego que faciliten el debate de ideas destinado a establecer objetivos deseados por la sociedad para las políticas públicas. En forma genérica, se suele recomendar el diseño de instituciones para cumplir con ese rol. Sin embargo, esta recomendación no es generalizable ni está exenta de discusiones en torno a la definición, naturaleza y carácter metodológico de la categoría “institución”.

Thorstein Veblen fue el autor que introdujo el concepto de instituciones dentro del análisis económico. Su propósito fue criticar el supuesto neoclásico del agente económico racional por el cual éste decide la alternativa más conveniente entre un conjunto factible de elección. El autor norteamericano postuló que los hábitos y las premisas culturales arraigadas dentro de los agentes económicos constituyen determinantes de sus conductas y los denominó globalmente instituciones.

La idea introducida por Veblen fue tomada más tarde por otros autores dando lugar a una perspectiva que se denomina Nuevo Institucionalismo. El autor más significativo es North, quien provee una definición más amplia de institución al conceptualizarla como “reglas de juego en una sociedad, o más formalmente, son coacciones, restricciones o limitaciones ideadas por el hombre para conducir la inte-

.....

2. El filósofo citado, en forma opuesta a Kant, opina que la conducta de las personas es inherente a la naturaleza humana y no fruto de la razón.

racción humana” (North, citado por Manzanal, 2007:26)³

Los autores neo-institucionalistas ponen de relieve que, al establecerse un contrato, pueden surgir problemas vinculados con la información, destacando que la racionalidad limitada de los agentes económicos y los problemas de especificidad de los activos involucrados pueden derivar en conductas estratégicas por parte de aquellos. A estos rasgos, North los denomina Costos de Transacción entendidos como costos de especificar que es lo que se intercambia y que hay que controlar para que se cumplan fehacientemente con los términos del contrato.

Paul Vandenberg (2002) introduce nociones que permiten completar la definición de instituciones, afirmando que éstas gobiernan la interacción entre unidades separadas; aquí la noción relacional es fundamental: la negociación, el monitoreo, y la regulación son aspectos centrales del análisis institucional.

G. Caballero Miguez (2007), al revisar la literatura institucionalista desde la perspectiva de la ciencia política, encuentra diversos enfoques del nuevo institucionalismo, entre los cuales figura el denominado institucionalismo de elección racional (IER). El rasgo distintivo del mismo es que asume la postura epistemológica del individualismo metodológico y explicita una teoría del comportamiento humano. De forma notable, se observa que el institucionalismo, que había emergido como un paradigma crítico del individuo racional, finalmente adopta este último supuesto para desplegar su teoría. Una posible explicación reside en que con posterioridad al surgimiento

.....
3. La autora considera significativo el aporte de M. Porter quien introduce el concepto de instituciones como reglas que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de roles en la organización.

de la teoría neoclásica, se comprobó que conductas racionales de los individuos pueden conducir a soluciones ineficientes cuando existen oportunidades de comportamiento estratégico. Entonces, el nuevo institucionalismo entiende que el rol de las instituciones es el de evitar este tipo de comportamientos que disminuyen el bienestar social. Así, el primer institucionalismo pensaba las instituciones como factores explicativos de las decisiones de los individuos, mientras que el segundo institucionalismo las visualiza como restricciones necesarias del campo de elección del individuo. Más precisamente, se las conceptualiza como estructuras de cooperación voluntaria que resuelven problemas de acción colectiva.

Dentro de este marco, las funciones que cumplen las instituciones son: la disminución de los costos de transacción, la minimización de conductas estratégicas, la facilitación de la cooperación y la capacidad de dotar de racionalidad a las elecciones colectivas.

Un corolario que se sigue del análisis de IER es que puede tratarse a la institución como una variable exógena y por lo tanto susceptible de ser diseñada desde fuera de la sociedad para regular su comportamiento. En consecuencia, los análisis institucionalistas proponen la creación de reglas reguladoras del comportamiento de tal manera que los individuos enfrenten incentivos compatibles con el bienestar general.

Frente a esta postura deben mencionarse dos conjuntos de críticas. El primero alude a sesgos o carencias del análisis que omiten consideraciones relativas a la asimetría del poder existente entre los diversos grupos de interés que conforman la sociedad. Tanto el diseño de las instituciones como su funcionamiento y el efectivo cumplimiento de sus resoluciones no pueden concebirse como resultados

neutros, sino como una resultante del grado de poder que ejercen, en particular, las *elites*.

Existe otro tipo de argumentaciones críticas que aluden a la esencia de las instituciones. Aun cuando se supusiera que pueden ignorarse o resolverse los problemas relativos a las asimetrías de poder en el diseño y funcionamiento de las instituciones, Sen (2009) alerta respecto de la adhesión a una postura contractualista que denomina institucionalismo trascendental. Este enfoque supone adoptar de una vez para siempre determinados valores juzgados inherentes a la naturaleza de individuos racionales. Dada esta característica, las instituciones resultantes no serán sometidas a evaluación, sino que se respetan incondicionalmente. Aún en el caso de que las instituciones se diseñen bajo benévolos criterios de justicia, pueden resultar poco flexibles para atender demandas nuevas de la sociedad, que no estaban presentes al momento de su diseño. En este sentido, el autor prefiere “teorías de la elección social que toman atenta nota de los estados sociales efectivos, en oposición a las teorías que exponen su confianza sin reservas en la idoneidad de las instituciones” (Sen, 2009:26). En suma, las instituciones deben facilitar la discusión de juicios de valor en situaciones diversas y no contribuir a la cristalización de algunos de aquellos. En forma más enfática, Manzanal sostiene que:

Por ello, consideramos importante, para un desarrollo inclusivo y autónomo de los designios de los sectores dominantes, apoyar las luchas y las reivindicaciones que buscan reemplazar o modificar las instituciones a favor del reconocimiento de derechos universales (humanos, culturales, ambientales) (op.cit: 28)

En suma, los últimos autores citados remarcan el rol de las organizaciones sociales en el diseño y control de las instituciones.

Corolario: una propuesta de formulación de políticas públicas

Bajo la luz de los argumentos expuestos en las secciones anteriores, es posible especular acerca de procesos y elementos constitutivos de políticas públicas del desarrollo. En primer lugar, cabe destacar que la problemática de la elección social se enmarca en regímenes políticos democráticos. Las sociedades gobernadas en forma dictatorial o con mandatos impuestos en forma exógena tienen una escala de elección fijada por el dictador o por el dogma vigente. En este sentido, resulta válida la visión de la democracia como el gobierno de la discusión: dado que los ciudadanos deciden, es necesario que sean puestas a consideración todas las posturas.

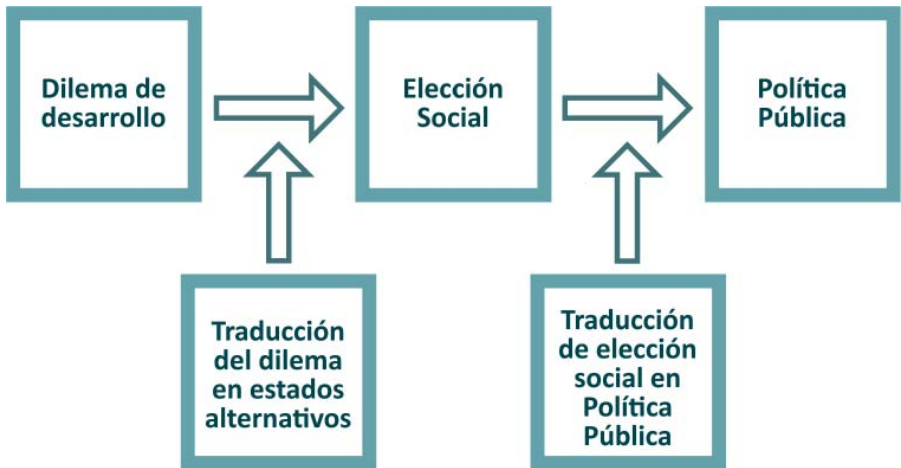
En el caso de que se discutan dos alternativas, el mecanismo de elección por votación de acuerdo con la regla de la mayoría ofrece resultados consistentes. Sin embargo, restringe el campo de elección eliminando alternativas intermedias. Por lo tanto, dicho mecanismo resulta aplicable cuando las opciones a elegir pueden reducirse a dos, sin afectar el rango de preferencias de la sociedad al decidir sobre la cuestión planteada.

En cambio, cuando existen más de dos alternativas, los mecanismos de ordenamiento de las mismas, basados en la votación mayoritaria dependen de la disponibilidad de información y de la homogeneidad de las preferencias. Estos atributos podrían estar presentes en los mandatos constitucionales o alternativamente podríamos

evaluar la unanimidad desde el prisma de los imperativos categóricos que aflorarían con el razonamiento conjunto de las personas. Sin embargo, el resultado obtenible se circunscribiría a valores de alto nivel de abstracción y resultaría más difícil aplicarlos para dilemas que surgen en los procesos de desarrollo económico.

La consideración de alternativas múltiples que no impliquen valores abstractos, conlleva inevitablemente a la discusión. La confrontación de ideas en ámbitos de debate parece ser el mecanismo más idóneo para la toma de decisiones colectivas. Los acuerdos no necesariamente deben ser unánimes, sino que los acuerdos parciales también permiten soluciones satisfactorias. La literatura remarca la importancia de la información tanto para definir las alternativas a discutir como para establecer los medios más adecuados para lograr los fines sobre los cuales se discute y presentar una proyección acerca de las consecuencias previsibles de las diferentes alternativas que se encuentran bajo discusión. El debate, en este caso, no solo es relevante para la elección social sino para que la alternativa elegida adquiera mayor arraigo en el cuerpo social de manera tal que se facilite su transformación en una política pública. A manera de resumen, se propone el siguiente diagrama de decisión social respecto de cuestiones relativas al desarrollo

Diagrama N° 1. Esquema de un proceso de elección social



En el diagrama se observa una posible secuencia de acciones destinadas a producir un dispositivo de política pública relativo al desarrollo. Comienza con un problema generado en la sociedad o propuesto por la autoridad política. Los técnicos elaboran proyectos alternativos de solución identificando fines, medios y consecuencias previsibles de cada uno de ellos, asegurando la pertenencia de los mismos al rango de soluciones admitidas por el marco constitucional. Cabe destacar que el grupo técnico no solo se refiere al *staff* profesional del estado sino también a las universidades y organizaciones no gubernamentales. El resultado de esta instancia técnica es la identificación de las alternativas sobre las cuales se debe decidir. Después comienza la etapa de debate y discusión que finaliza con la elección de una de las alternativas propuestas, El cumplimiento de esta etapa resultaría facilitado por el diseño reglas en orden a guiar el debate y establecer un mecanismo de elección.

La tercera etapa implica la traducción de la elección efectuada en un dispositivo de política pública destinado a la población. Esta instancia de elaboración y ejecución requiere, una vez más, del establecimiento de reglas institucionales que controlen el cumplimiento de la elección hecha, de la adecuada puesta en práctica de la misma y de la evaluación de los resultados. El mecanismo propuesto redundaría en acciones benéficas para la mayoría de la población en la medida que la sociedad cuente con un denso entramado de organizaciones que participen activamente en el diseño, funcionamiento y control de las instituciones referidas.

Notas Finales

De la precedente exposición de ideas se puede colegir que las formas más expeditivas y consistentes para decidir la formulación de políticas públicas corresponden a gobiernos autocráticos o asignaciones del mercado en el marco de un contrato social predeterminado. Sin embargo, estos mecanismos no aseguran en todos los casos resultados ajustados a las preferencias de la población y por lo tanto sustentables. Por otro lado, existe una valoración negativa desde el punto de vista ético en cuanto a que estas soluciones conducen a la conformación de sociedades de libertad individual restringida en el primer caso o carente de vínculos solidarios en el segundo.

Solo la confrontación de opiniones en un debate público da lugar a soluciones consistentes que cuenten con el consenso general de la población y compatibles con sociedades democráticas. Sin embargo, este sendero no está exento de problemas. Los mecanismos de elección social tienen requerimientos de implementación exigentes:

buena base informativa de las alternativas de elección, reglas adecuadas para el debate y ajustados mecanismos de control y evaluación de las políticas. Asimismo el diseño debe ser tal que impida la primacía de los grupos de interés y que motiven la participación de la población.

La literatura teórica de elección social proporciona conceptos que resultan significativos para guiar el estudio de formas de participación ciudadana en decisiones relativas al desarrollo. Un listado tentativo de tópicos a estudiar podría ser el siguiente:

a) Naturaleza de los mandatos constitucionales en materia de desarrollo. En particular, su grado de especificidad para dirimir dilemas de desarrollo y la vigencia de los mismos ante situaciones conflictivas reales del proceso de desarrollo.

b) Estudio de experiencias de participación ciudadana directa en la formulación de las políticas públicas, Dentro de este tópico es relevante investigar el proceso completo desde la declaración de necesidad de intervención hasta su aplicación, el grado efectivo de participación ciudadana y la efectividad de la misma en términos de influencia en los hechos.

c) También resulta relevante estudiar el funcionamiento de los actuales programas de promoción del desarrollo, tanto en lo que hace a gestación de los mismos como sus propósitos, fuentes de financiamiento, formas de operar y resultados obtenidos.

Desarrollo económico, participación estatal y mandato constitucional: la “cláusula de la prosperidad”, un programa exigente... ¿directrices olvidadas?

María Gabriela Farroni

¿Quién hace la riqueza? ¿Es obra del gobierno? El gobierno tiene el poder de estorbar o ayudar a su producción, pero no es obra suya la creación de la riqueza. En este sentido, ¿qué exige la riqueza de parte de la ley para producirse y crearse? Lo que Diógenes exigía de Alejandro: que no le haga sombra. Asegurar una entera libertad al uso de las facultades productivas del hombre".
"Sistema Rentístico de la Confederación Argentina"

Alberdi, Juan Bautista

Introducción

El art. 67, inc. 16 de la Constitución histórica, actual art. 75 inciso 18, le atribuye al Congreso de la Nación: "Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción

general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo”.

Este inciso, llamado “cláusula de la prosperidad” o “del progreso”, puntualiza una serie concreta de políticas de fomento, o de desarrollo del país, descripción a título enunciativo o indicativo, no obligatoria. La cláusula, además, presenta una particularidad y es que, no obstante reiterarse la consistente influencia que la Constitución norteamericana tuvo en nuestra Carta, no se encuentra en la misma una norma similar.

Una interpretación literal permitiría atribuirle al Congreso – y por extensión al Estado Nacional- las más amplias competencias, lo que a juicio de célebres Jueces del Alto Tribunal podría implicar un avance sobre el poder de policía de las Provincias, a la vez que la asunción de funciones que no resultan las esenciales del Estado⁴, fenómeno que tuvo clara manifestación en el siglo XX, pero respecto de las cuales Alberdi tenía una definida posición:

Si los derechos civiles del hombre pudiesen mantenerse por sí mismos al abrigo de todo ataque, es decir, si nadie atentara contra nues-

.....
4. A título de ejemplo sobre los alcances en cuanto a la interpretación de la mentada cláusula puede citarse la causa de relevancia, por sus contingencias sociales y económicas, “Fernández Orquín, José María c/ Ripoll, Francisco s/ fijación precio arrendamiento”, del 31 de mayo de 1966 (en F. 264:416; L.L. 125685; J.A. 1966IV251, llevó a plantear que el uso de la cláusula haría que permitiera todo tipo de injerencia del Estado en la vida privada y en la actividad de las provincias.

tra vida, persona, propiedad, libre acción, etc., el Gobierno del Estado sería inútil, su institución no tendría razón de existir. Luego el Estado y las leyes políticas que lo constituyen, no tienen más objeto final y definitivo que la observancia y ejecución de las leyes civiles, que son el código de la sociedad y de la civilización misma [...] La democracia es la libertad constituida en gobierno, pues el verdadero gobierno no es más ni menos que la libertad organizada (1886:90-91)

Pero cuando:

En todo interviene el Estado y todo se hace por su iniciativa en la gestión de sus intereses públicos. El Estado se hace fabricante, constructor, empresario, banquero, comerciante, editor, y se distrae así de su mandato esencial y único, que es proteger a los individuos de que se compone contra toda agresión interna y externa. En todas las funciones que no son de la esencia del gobierno obra como ignorante y como un concurrente dañino de los particulares, empeorando el servicio del país, lejos de servirlo mejor”⁵

Por ello, propone “Gobernar poco, intervenir lo menos. Nuestra prosperidad debe ser fruto espontáneo de las cosas, más que una creación oficial. Dejar hacer es la mejor regla cuando se sabe que se obra con acierto”.

Acerca del rol del estado en la economía, P. J. Frías (2002) inter-

.....
5. Alberdi Juan Bautista. “La omnipotencia del Estado es la negación de la libertad individual”. Discurso pronunciado en el acto de graduación de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, de la Universidad de Buenos Aires, el 24 de mayo de 1880. En ese acto fue nombrado Miembro Honorario de esa Facultad.

preta que el texto constitucional está presidido por dos principios: el de la subsidiariedad, implícito y el de solidaridad federal. Subsidiariedad es atribuir la gestión administrativa al nivel de gobierno más bajo y más cercano del usuario, si es apropiado. Deriva de la doctrina social católica, es un principio democratizador por excelencia, porque baja obras y servicios a las bases sociales. Subsidiariedad quiere decir que las responsabilidades deben asignarse a los particulares antes que al Estado, al municipio antes que a la provincia, a la provincia antes que a la Nación. La solidaridad federal está mencionada en lo referido a la participación de las provincias, en los criterios de distribución de los recursos de coparticipación y en el desarrollo armónico del país para la igualdad de oportunidades.

El autor agrega que hace muchos años opuso al federalismo preceptivo el federalismo de negociación, auspiciando el federalismo de concertación. Era reconocer que el federalismo no es ya puramente normativo sino contractual: se acuerda entre la Nación y las Provincias o entre las Provincias entre sí. Hoy la Ley-convenio de coparticipación de impuestos -introducida por la reforma de 1994 y aun no lograda- permitirá el acuerdo entre Nación y Provincias, el control del sistema a cargo de un organismo fiscal federal, el Banco Central será federal y el gobierno central deberá acostumbrarse a provincias en nuevos ámbitos de actuación (2002:5).

La denominada 'cláusula de prosperidad' atribuyó al Estado la instrumentación del bienestar general a través de políticas educativas, industriales, poblacionales y de colonización, de creación y desarrollo de vías de comunicación, de captación de capitales de extranjeros y admitió el uso, para favorecer aquellos objetivos de medidas de protección, concesiones temporales de privilegios y recompensas

de estímulo.

Esta cláusula posee en el análisis de J. Salomoni dos aspectos diferenciados, “que se instituyen en mandatos, que el estado nacional debe cumplir: por un lado, el estímulo y el fomento de la actividad privada como motor de la economía, libertad económica y su debido respeto, y por el otro la correspondiente obligación de prestación de ciertas actividades o servicios, per se o a través de terceros” (1998:13). Se aseguraría un espacio suficiente de libertad para la actividad privada, que quede exento de intervencionismo y dirigismos estatales

M. A. Gelli, por su parte, entiende que el programa del actual inc. 18, “perfila un Estado que lo es todo menos prescindente y le facilita la elección de diferentes alternativas, según las necesidades y circunstancias del país, con el fin de que el poder legislativo elija, seleccione y planifique la consecución de objetivos de bienestar y escalones medios necesarios, convenientes y oportunos”(2005:691-692). Considera que, en el ejercicio de las atribuciones conferidas por esta norma, debe respetar los límites que le imponen los derechos constitucionales, en especial los consagrados en el art. 14 de la ley suprema, y en el Art. 28 (principio de razonabilidad). En consecuencia, las atribuciones establecidas en este inciso son discrecionales y programáticas pero no deben ejercerse con arbitrariedad y en perjuicio de derechos constitucionales.

Sin embargo no deja de destacar que, “a partir de la década del 30, se evidenció un crecimiento cada vez mayor de la intervención estatal en muy variadas formas, la reglamentación de derechos derivó en regulación de la economía y en la limitación abusiva de derechos constitucionales y el Estado federal se convirtió en estado empresario

con resultados negativos” (op.cit.: 691-692).

Entiende Gelli que la disposición prevista en el inc. 18 provee herramientas muy útiles para planificar, en el mediano y largo plazo, políticas de bienestar a través de la educación, resolver crisis sociales y enderezar desequilibrios económicos siempre que el Estado los instrumente resguardando los derechos contractuales y de propiedad y sin anular similares atribuciones concurrentes de las provincias con el fin de no ahogar el crecimiento económico. Refiere que entre esos poderes, como lo señala el más Alto Tribunal se encuentra la potestad de ejercer ciertas competencias que habitualmente se consideran incluidas en el poder de policía provincial.

Según doctrina de la Corte Suprema, “las Provincias pueden ejercer las atribuciones concurrentes en materia de poder de policía de bienestar, salvo que el Congreso federal prohibiese de modo inequívoco y con base en la cláusula para el progreso el ejercicio por parte de las provincias de la misma atribución o en el caso de no existir tal veda inequívoca se demuestre que la puesta en ejercicio de la atribución local dificulta o impide el cumplimiento de los propósitos contenido en la normativa federal” (Gelli; op.cit.:691-692)

Por otra parte la Constitución Nacional se reforma en el año 1994, resultando obvia intención del constituyente por conservar la cláusula que obliga al estado a promover la prosperidad y el desarrollo de la sociedad argentina. A partir de ese año, el inciso 19 refuerza el papel del estado, cuando expresamente ordena al Legislador proveer lo conducente al “desarrollo humano”, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía Nacional, a la generación de empleo y formación de trabajadores. Este mandato supone una apuesta por el crecimiento armónico de la Nación así como

a la promoción de políticas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo de las provincias y regiones.

¿Cuál es, entonces, el sistema de política económica que desarrolló nuestra Constitución? En el plano político, la organización e instauración de un Estado nacional importó la adopción de un modelo liberal semejante a los existentes en otras latitudes. En este sentido, nuestras elites adoptaron el liberalismo tal cual se daba en Europa en esa época, es decir, como ideología que descansaba en un sistema socioeconómico asentado, es decir el capitalismo. En este sentido, Juan Bautista Alberdi, sostenía que la Constitución Nacional “contiene un sistema completo de política económica, en cuanto garantiza, por disposiciones terminantes, la libre acción del trabajo, del capital, y de la tierra, como principales agentes de la producción, ratifica la ley natural de equilibrio que preside al fenómeno de la distribución de la riqueza, y encierra en límites discretos y justos los actos que tienen relación con el fenómeno de los consumos públicos” (2010:132).

En este capítulo se analizará cómo la constitución argentina estructura ese sistema y cuáles son los mecanismos elegidos para la producción de la riqueza así como los derechos y garantías que deben protegerse. Asimismo, se reflexionará acerca de la participación del Estado en el concierto del sistema. Para cumplir con el citado propósito, se contempla, en las dos primeras secciones indagar en los antecedentes históricos y jurídicos que cimentaron la constitución nacional. A continuación, se exponen las ideas económicas que influyeron en el programa constitucional, esto es el pensamiento de Alberdi y de Marino Fraguero. La sección siguiente introduce el tema del federalismo en las normas constitucionales sobre desarrollo económico. Finalmente, la última sección está reservada para las conclusiones.

El origen del estado nacional

En el país, al igual que en el resto de Latinoamérica y a diferencia del caso europeo, primero surgió el Estado y por la acción de éste, se consolidó la Nación. Con relación a la noción de Estado⁶, hay que admitir que es de difícil precisión, con múltiples significaciones y dimensiones. Probablemente la definición más clásica de Estado fue la realizada por el jurista alemán Hermann Heller (1891-1933), quien define al Estado como “una unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios, y claramente delimitado en lo personal y territorial”(1955: 288 y ss). Además, el autor postula que solo se puede hablar de Estado como una construcción propia de las monarquías absolutas del siglo XV, en adelante, o sea desde la Edad Moderna.

Desde el punto de vista jurídico Carlos Fayt aporta una de las definiciones más representativas y que engloba diversas conceptualizaciones. Así, manifiesta que el Estado es la organización del poder político dentro de una comunidad nacional, mediante instituciones objetivas que declaran el Derecho y lo sostienen, conservando el orden por medio de una dirección política y un cuadro administrativo diferenciado. Su estructura tiene como elementos esenciales el poder, el ordenamiento jurídico, la población y el territorio (1985).

Oscar Oszlak señala que si bien se acepta que la Revolución de Mayo de 1810 marca el inicio del proceso de creación del Estado argentino, la ruptura con la monarquía española no importó la sustitución inmediata del sistema colonial por un Estado Nacional (2004).

.....
6. Término utilizado por primer vez por Nicolás Maquiavelo, (1469-1527), en su obra *El Príncipe* (1513)

De hecho, los conductores del proceso revolucionario utilizaron en un principio la misma institución virreinal y su estructura política para imponer su autoridad. Asimismo, señala que pese a los distintos gobiernos y proyectos constitucionales ensayados durante las dos primeras décadas de vida independiente, la realidad reflejaba tendencias secesionistas y la pulverización de los centros de poder.

En lo que respecta a los textos constitucionales proyectados, tales como el Estatuto Provisorio de 1815, el Reglamento Provisorio de 1817, la Constitución de 1819 y la Constitución de 1826, entre otros, no pasaron de ser simples hojas de papel, ignoradas por la dinámica política toda vez que insistían con un modelo de organización estatal centralizado rechazado por las provincias.

La provincia, unidad política que tiene su origen en el sistema colonial, en especial en la Real Ordenanza de Intendencias de 1782, pasó a constituirse en símbolo de resistencia frente a la política autoritaria y centralista de Buenos Aires. También dicho localismo, con el liderazgo de los caudillos del interior, importó una organización idónea para dar respuestas a determinadas relaciones de producción con sus consiguientes circuitos económicos (Pravato; 2012).

El desarrollo de la actividad del puerto de Buenos Aires desde el siglo XVIII, el incremento de la exportación de bienes pecuarios y la consolidación de una burguesía comercial, permitieron que la provincia de Buenos Aires se diferenciara como unidad política, económica y social con respecto del resto de las ciudades del interior.

El interior mediterráneo entró en un período de estancamiento a partir de la disolución del circuito que lo unía con la economía limeña. Las relaciones entre los sistemas productivos regionales eran escasas, estando trabado el comercio con la región pampeana litoraleña por ba-

rreras aduaneras internas, por las restricciones a la salida de oro desde Buenos Aires y por la competencia del comercio de importación de origen británico en su mayoría (Oszlak; 2004:51)

La región litoraleña tuvo un desarrollo de la actividad ganadera anterior al de Buenos Aires, participando en la exportación de productos pecuarios y en el comercio de importación. Se vio relegada por la supremacía del puerto de Buenos Aires y su bandera fue la libre navegación de los ríos como problemática central de la organización nacional. En este caso, a diferencia de las provincias mediterráneas, la organización nacional se vinculaba con los postulados liberales. Nacionalizada la aduana de Buenos Aires, abiertos los ríos interiores a la libre navegabilidad y organizado el tráfico comercial con una participación importante del litoral, sería posible neutralizar el poder de Buenos Aires y su clase dirigente (Halperin Donghi, 1980). En este sentido, Oszlak interpreta que las diferencias regionales eran más importantes que las filiaciones políticas. Así, en su visión, el conflicto entre unitarios y federales no fue sino una equívoca expresión política de una contradicción económica mucho más profunda (op.cit:207)

Si bien los esfuerzos iniciales de Buenos Aires por constituirse en el eje de la organización política del país resultaron relativamente infructuosos, su poderío fue suficiente como para promover un modelo de organización económica que subordinó el desarrollo del país a los intereses bonaerenses. El federalismo, paradójicamente, fue su aliado natural puesto que al estimular el aislamiento le permitió apropiarse con exclusividad de las rentas generadas por su aduana, al tiempo que las consecuencias económicas y fiscales de su modelo contribuían al creciente empobrecimiento del interior.

La batalla de Pavón (1861) demostró la inviabilidad como Es-

tado Nacional de la llamada Confederación, a la que Oszlak califica de “conglomerado acéfalo”. Para cierta interpretación, el liderazgo de Buenos Aires resultaba imprescindible para organizar la Nación, estructurar un mercado y asegurar las condiciones materiales para el progreso (Oszlak, op.cit:84-85). Sobre las cenizas de Pavón, se constituyó un nuevo pacto de dominación de Buenos Aires sobre las provincias del interior, subordinadas política y económicamente. Dicho pacto se basó en cambiantes coaliciones intraburguesas, en las que se alternaban las fracciones políticas dominantes porteñas con sectores de la burguesía del interior.

Buenos Aires pasó a ser entonces la escena y el principal agente de la política nacional. A partir de Pavón comenzó un lento proceso de recomposición de las finanzas del Estado nacional. Así, entre otras políticas, se dispuso: 1) El control de las aduanas interiores, hasta entonces en poder de las provincias. 2) El deslinde de las jurisdicciones impositivas de la Nación y las Provincias. 3) El aseguramiento de la viabilidad presupuestaria de los gobiernos provinciales, invirtiendo la situación prevalente durante la vigencia de la llamada Confederación Argentina, en el que el Tesoro Nacional dependía de los aportes provinciales. 4) La organización y uniformidad de los organismos de recaudación y control. 5) La búsqueda de recursos alternativos, fundamentalmente a través de contrataciones de empréstitos internacionales (Oszlak: 211-212)

La constitución de 1853: antecedentes e implicancias

Es importante mencionar dos antecedentes constitucionales

relevantes para el análisis posterior:

1. La Constitución de las Provincias Unidas en Sud América de 1819 que no gozó de ningún tipo de atisbo de vigencia normativa. No resolvió la forma jurídica del Estado, tampoco dio respuesta a la forma de gobierno (lo cual habilitaba un espectro amplio de cargos) pero era fuertemente unitaria.

2. La Constitución de 1826 sancionada por el Congreso General Constituyente que siguió la misma suerte que la anterior, fue rechazada por las provincias porque adoptaba el unitarismo como forma de estado en oposición a la federación.

En 1831 se suscribe el Pacto de Confederación Argentina – estructurado por el Pacto Federal- entre Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe que significó un rudimentario inicio de organización estatal. El resto de las provincias adhirió a ese acuerdo. Entre 1831 y 1852 las catorce provincias o entidades autónomas mantuvieron una peculiar forma de orientación jurídica de Estado bajo la forma de una confederación precaria.

Triunfador sobre Rosas en la batalla de Caseros del 3 de febrero de 1852, Urquiza procedió a la realización, de acuerdo con su pronunciamiento del 1° de mayo de 1851, de un cambio esencial en la política económica imperante. El Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos fue suscrito el 31 de mayo de 1852 por Gobernadores y Capitanes Generales de las provincias de la Confederación, excepto Buenos Aires que lo rechazó. El Acuerdo estipuló que las provincias tenían plena libertad e igualdad y se llamaría a un Congreso General Constituyente con dos diputados de cada provincia. La organización constitucional se demoraría cincuenta años.

Urquiza, designado Director Provisorio de la República, declaró

la libre navegación de los ríos interiores para todas las banderas y afianzó el compromiso del país con la nueva política mediante tratados internacionales de amistad y comercio, similares al de 1825, pactados con las principales potencias comerciales: Inglaterra, Francia y los Estados Unidos. También promulgó un decreto de aduanas (en agosto de 1852), con la cláusula de que sería sometido a la posterior deliberación del Congreso Constituyente. Esta norma nacionalizó los impuestos aduaneros, habilitó nuevas aduanas exteriores y reglamentó en general las mismas; a la vez fueron suprimidos los derechos de tránsito y las aduanas interiores, liberándose en consecuencia la circulación mercantil interna.

Buenos Aires continuó, entre tanto, resistiendo la instalación de un Congreso común y de un gobierno nacional, en medida nada despreciable por los motivos rentísticos similares a los asumidos por J. M. de Rosas.

El 11 de septiembre de 1852 estalló la revolución porteña que buscaba restaurar el predominio nacional de la provincia de Buenos Aires, y así ésta quedó separada del resto de la Confederación. La política económica dispuesta por Urquiza, diametralmente contraria a la precedente, fue pronto traducida a normas constitucionales positivas por el Congreso reunido en Santa Fe que se instaló en noviembre de 1852, y sancionó la Constitución Nacional el 1 de mayo de 1853 (A. Benegas Lynch, 2000).

El proceso constituyente permaneció abierto y fue completado en 1860, cuando Buenos Aires se integra a la Confederación. Este hecho se produce en el marco de una reforma constitucional que en el plano político significó la adopción de un modelo liberal. Dicho modelo tuvo en Juan Bautista Alberdi, en su rol de legislador, su mayor defen-

sor mientras que Domingo Faustino Sarmiento aporta los conocimientos más contundentes en la descripción del mapa social del país (M. Svampa, 2005). Con ideas diferentes, sobresale la figura de Mariano Fragueiro⁷ quien tuvo una destacada participación en las discusiones de la Convención constituyente. Alberto Dalla Vía destaca la influencia decisiva de dichas personalidades:

La confluencia de ideas que representaron Alberdi y Fragueiro, en la Convención Constituyente, de alguna manera resume la confluencia de ideas económicas que entonces existían en el país, que iban desde el proteccionismo hispánico y las aduanas cerradas para defensa de las artesanías del interior y el comercio con la metrópoli hasta las ideas librecambistas que arrancaron en el suelo desde antes de la Revolución de Mayo y entre cuyos exponentes puede citarse a la “Representación de los Hacendados” de Mariano Moreno y los escritos de Manuel Belgrano como Secretario del Consulado. Ni Alberdi ni Fragueiro representaban posiciones extremas, sino que reunían sistemas de ambas posiciones, aunque debe reconocerse un rasgo más liberal en Alberdi y más proteccionista en Fragueiro (2010:9)

En síntesis, una determinada perspectiva según la cual, el Estado de Derecho constituye la libertad de la gente, en lugar de suponer una agresión a aquella. Sin embargo, de modo uniforme, desde el

.....
7. Convencional constituyente en 1853, Ministro de Hacienda nacional en el período de la denominada Confederación, y figura presidenciable en las elecciones de 1854 y 1860 (donde obtuvo siete votos y cuarenta y seis, respectivamente), resulta necesario destacar sus aportes doctrinarios, cercanos al pensamiento republicano, que fueran sistematizados en sus obras *Cuestiones Argentinas* y *Organización del Crédito*, en donde se expresa un fuerte sentido proteccionista, comunitario, y político estatista.

Derecho Constitucional se señala como fuente de la Constitución de 1853, la carta norteamericana de 1787. No se individualizan otros importantes antecedentes normativos y doctrinarios en la elaboración de la Constitución Nacional, tales como:

1) la Constitución liberal de Cádiz (1812), que por recepción de la constitución unitaria de 1826, es el antecedente de más del sesenta por ciento del articulado (Levenne, 1947).

2) La doctrina del publicista suizo Pellegrino Rossi.

3) Los diversos antecedentes del derecho patrio.

4) Los proyectos de Benjamín Gorostiaga, Pedro de Angelis y Mariano Fragueiro.

Este sesgo en la puntualización de los antecedentes constitucionales no es un hecho irrelevante en la jurisprudencia argentina. En este sentido M. Polotto encuentra que “basada en la supuesta identidad de nuestra carta magna con la de los Estados Unidos, [se] impuso en nuestro medio la aplicación de las doctrinas y jurisprudencias de aquel país del norte en el examen de nuestras cláusulas constitucionales” (2009: s/ nro. pág.). Sin embargo, la autora señala que dicha interpretación confrontó con aquella que enfatizaba -respaldándose en Alberdi- el sentido y la aplicación nacional de la Constitución.

En cuanto a los textos que influyeron en forma decisiva en las ideas de los convencionales constituyentes, Dalla Vía menciona las tres ediciones de las “Bases”⁸ de Juan Bautista Alberdi y los trabajos de Mariano Fragueiro, quien por entonces era Ministro de Hacienda de la Confederación. En efecto, sus obras “Cuestiones Argentinas” y “Organización del Crédito” eran bien conocidas por los convenciona-

.....
8. “Bases y puntos de partida para la organización política argentina”

les y tuvieron influencia en distintos pasajes del debate. En particular, en importantes temas tales como: el sistema federal, la cuestión de la Capital Federal, los recursos del tesoro nacional, la creación de la Banca Nacional, el trato con los indios y la navegación entre los ríos.

En esas obras, Fraguero expresa un fuerte sentido nacional ya que adopta una postura proteccionista, estatista e industrialista. Estos postulados son congruentes con la doctrina del socialismo utópico⁹ a la que adhería.

El otro documento relevante citado por Dalla Vía es un proyecto completo de Constitución que escribiera por encargo de Urquiza, el jurista napolitano Pedro De Angelis. Sin embargo, su identificación con J.M. de Rosas hizo que la influencia de su texto no fuese importante.

En cambio, el predominio de Alberdi fue notorio al evaluarse los aportes de Benjamín Gorostiaga y de Juan María Gutiérrez, quienes transmitieron su ideario a la Constitución. El primero, siendo convencional por Santiago del Estero, contribuyó en la parte orgánica. El segundo, representante de Entre Ríos, lo hizo en la parte dogmática.

En el análisis de la Constitución, no solo es relevante destacar antecedentes jurídicos sino el proyecto político que la sustentaba. En este sentido, M. Svampa infiere que la Constitución de 1853 fue la expresión de un proyecto pensado para el futuro, presentando por ello una extraña paradoja: pensada para dotar de un cuadro institucional al país, garantizando derechos de sus habitantes y ciudadanos, fue en realidad concebida en función de “otros ciudadanos”. El espacio sobre el cual se imponía su contenido era todavía “un espacio vacío”,

.....
9. Se denomina socialismo utópico al pensamiento de un conjunto de autores anteriores a Marx que “anunciaron el advenimiento de una nueva era histórica y de una nueva sociedad, basada en la justicia” (Capelletti; 2007:39)

ocupado por indígenas y montoneras, definido como desierto. Así en el art. 25, que fomentaba la inmigración europea, plasmaba la idea de Alberdi y Sarmiento que el suelo argentino debía recibir a los hombres del mundo, o sea a los anglosajones, industriales y portadores de una tradición liberal (op.cit: 47-48).

Este punto lo ratifica Dalla Vía al señalar que la parte dogmática tiende a reafirmar la libertad individual y la igualdad ante la ley dando preponderancia a la libertad y a la iniciativa individual como principio. Asimismo, reduce el papel del Estado a aquellas funciones que las normas constitucionales determinan en forma restrictiva, limitada y derivada entre los tres poderes. En todos los casos, la ley representa la voluntad del pueblo y es por eso que el primer poder en aparecer es precisamente, el Legislativo.

Entre los factores que influyeron en el espíritu de la constitución, se han mencionado las ideas de Fragueiro y de Alberdi. En las próximas secciones se ampliará la consideración de estos autores con el fin de profundizar el análisis del programa económico de la carta magna argentina.

Las ideas económicas de Fragueiro

Tal como se mencionó anteriormente, M. Fragueiro era el Ministro de Hacienda de la Confederación mientras se debatía la redacción de la Constitución. Además, en las posteriores Convenciones de reforma (1860 y 1866) no solo participa como constituyente sino que preside las sesiones.

Dalla Vía destaca la participación de Fragueiro como autor de la ley conocida como 'Estatuto de Hacienda y Crédito' que el Con-

greso en su rol de Legislatura ordinaria sancionó el 9 de diciembre de 1853. Su objetivo era organizar el sistema económico financiero de la Constitución creando el núcleo de una economía capitalista, en manos de un estado promotor directo del crecimiento económico nacional, asociado a la burguesía mercantil y a las incipientes industrias locales (2010:9)

Existe, respecto de este Estatuto, la idea de que no fue hecha por un simple congreso legislativo que votó una ley más sino que dicho complejo jurídico-económico fue votado por un Congreso Constituyente, bajo la fórmula, “El Congreso General Constituyente, sanciona con fuerza de ley, el Estatuto de Hacienda y Crédito Público de la Confederación Argentina”. Por lo tanto, se está en presencia de una verdadera constitución económica que organiza la hacienda y el crédito público argentino. Una Constitución Nacional solo puede ser derogada o modificada por otra norma jurídica de igual jerarquía, para lo cual es necesaria la convocatoria a otro Congreso Constituyente, que las reformas posteriores nunca lo hicieron.¹⁰

Más allá de lo expuesto cabe rescatar las cuestiones puntuales de su pensamiento sintetizada en los siguientes principios:

- 1) Moneda soberana; 2) Crédito público; 3) Realización de la infraestructura económica básica en manos del estado nacional; 4) Protección y fomento del trabajo argentino y del mercado interno; 5) Repatriación de la deuda externa; 6) Investigación y registro de la deuda pública; 7) Regionalización de la emisión monetaria según

.....
10. Informe Fundación Buenos Aires XXI Una Vigente Constitución prohibida (La de Mariano Fraguero: un patriota olvidado) Informe elaborado tomando como referencia las investigaciones realizadas por el Dr. Julio Carlos González y las compilaciones del Dr. Néstor Roberto Forero.

las necesidades de cada zona; 8) Defensa de las fuentes de trabajo ante las amenazas externas; 9) Establecimiento del derecho de cada argentino a ser propietario; 10) Creación de la “Administración del Crédito Público”, organismo independiente de los poderes ejecutivo y legislativo, para investigar la deuda a los efectos de separar la legal de la fraudulenta.

El plan económico inspirado por Fraguero fue implementado por el gobierno de la confederación. El mismo apuntaba al desarrollo autónomo y a distribuir al conjunto del país, las rentas del comercio exterior (Bourlot; 2012).

Si bien el plan tuvo breve vigencia, resulta valioso su significado histórico, ya que implicaba la incorporación de las provincias del Litoral al espacio económico nacional a la vez que propiciaba la redistribución de las rentas aduaneras al conjunto del país.

Las ideas económicas de Alberdi

Cuando Alberdi toma conocimiento de los sucesos políticos producidos, se encontraba en Lima, y cuando regresa a Valparaíso a principios de marzo de 1852, decide aportar a la causa nacional desde su trabajo intelectual: “Hay siempre una hora dada en que la palabra humana se hace carne. Cuando ha sonado esa hora el que propone la palabra, orador, escritor, hace la ley...” (Ibarbia, 2010:5)

Esa obra de decisiva influencia fue “Bases y Puntos de Partida para la organización de la Confederación Nacional”, se publicó en Valparaíso el 1º de mayo de 1852 y llegó oportunamente, ya que en la Argentina se había convocado un Congreso General Constituyente. Agregó un proyecto de constitución, “para dar una idea práctica del

modo de convertir en institución y en ley la doctrina” que él había desarrollado en ese libro.

Todos aquellos que han estudiado la obra de Alberdi, dan cuenta del estudio exhaustivo que efectuó de las necesidades del que sería el futuro estado argentino. Asimismo, relevó sus principales problemas y preparó un plan general, sobre la base de una minuciosa revisión de textos argentinos y extranjeros destacando ventajas y errores de cada propuesta.

Para 1853 en Santa Fe se sancionaba y promulgaba la Constitución mientras Alberdi continuaba sus actividades intelectuales en Valparaíso. En 1854 publica la obra titulada “Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución Nacional de 1853”, que de acuerdo con Ibarbia “es expresión de una reforma de orden y libertad, largo tiempo deseada por el país...” (ibid:11). La obra mencionada constituye el complemento ideológico necesario de “Las Bases”, y en el cual Alberdi pudo explayarse con mayor detenimiento sobre su proyecto civilizador.

La primera edición, fechada en 1854, fue impresa en Valparaíso, Chile, por la Imprenta y Librería del Mercurio. La segunda, corregida por el propio Alberdi, fue incluida en la tercera edición del libro “Las Bases”, que fuera editado en París en 1856. Su autor incluyó expresamente los dos libros en un mismo tomo, por entender que ambos constituían un único cuerpo orgánico y complementario de su propuesta política de organización nacional.

Con respecto a “Sistema económico y rentístico...”, debemos recordar que fue escrito al año siguiente de sancionada y jurada la Constitución Nacional. Todavía la nación se encontraba dividida entre la recién organizada Confederación Argentina, con sede gubernativa

en la ciudad de Paraná, y la provincia de Buenos Aires, con su gobierno establecido en la gran ciudad cabecera de dicho partido. Las diferencias políticas y económicas eran ostensibles. La libre navegación de los ríos interiores y las rentas aduaneras, eran apenas algunos de los motivos del profundo distanciamiento político que dividía la nascente república.

Sobre los objetivos de esta segunda obra dijo su autor:

La Constitución Federal Argentina contiene un sistema completo de política económica, en cuanto garantiza, por disposiciones terminantes, la libre acción del trabajo, del capital, y de la tierra, como principales agentes de la producción, ratifica la ley natural de equilibrio que preside al fenómeno de la distribución de la riqueza, y encierra en límites discretos y justos los actos que tienen relación con el fenómeno de los consumos públicos. Toda la materia económica se halla comprendida en estas tres grandes divisiones de los hechos que la constituyen. Esparcidas en varios lugares de la Constitución, sus disposiciones no aparecen allí como piezas de un sistema, sin embargo de que le forman tan completo como no lo presenta tal vez constitución alguna de las conocidas en ambos mundos". (Alberdi; op.cit:12) (el destacado es de la autora)

Antes de desarrollar su interpretación del programa económico de la Constitución, Alberdi efectúa dos aclaraciones preliminares. En primer lugar advierte que los postulados de la carta magna no están sujetos a discusión sino que son de acatamiento obligatorio. En segundo lugar, no se trata de la discusión de un modelo teórico ni de principios ético-filosóficos sino de un programa de política económica

concreto que busca transformar un sistema económico heredado de la época colonial en uno de carácter industrial. Esto es, la aplicación en términos económicos de la revolución social de América que le otorgó su independencia política.

El programa se basa en la concepción clásica de Adam Smith quien postula la existencia de un orden natural en la sociedad que permite el progreso de la misma. Su exposición parte del concepto de riqueza cuyo significado se asocia con el valor del trabajo de las personas. En la riqueza intervienen dos procesos complementarios: la producción y la distribución. Alberdi identifica a la libertad individual y al derecho de propiedad como las fuerzas inmanentes en ambos procesos. Éstas impulsan las capacidades creativas de los productores (producción) y permiten recoger los beneficios de su trabajo (distribución).

Por otra parte, identifica tres factores que explican la riqueza: la población, el capital y la tierra. Con respecto al primer factor, confía en que el fomento de la inmigración proveerá al país del actor industrial que requiere el programa. De todas maneras, hace énfasis en la educación y capacitación aplicada a la producción como elemento fundamental del desarrollo económico. Con relación al capital, sostiene que dicho factor no requiere más medidas de fomento que la libertad, que lo guiará hacia las actividades más provechosas. Finalmente, al analizar el factor tierra Alberdi encuentra que es el instrumento más importante con que cuenta la Confederación para emprender su obra civilizadora. La tierra constituye la base de la tributación, de la acción colonizadora y garantía de la deuda. Es por ello que propone una administración eficaz de este factor a través de un 'cuadro estadístico' (catastro) que identifique las parcelas y la aptitud de las mismas.

Con el propósito de ofrecer al lector un fiel seguimiento de esta construcción y dada la importancia del tema abordado, en el anexo se incluyen textos seleccionados de la obra de Juan Bautista Alberdi.

Desarrollo y Federalismo en la Constitución Nacional

El trabajo presentado en este capítulo ha girado de manera fundamental en torno a la llamada cláusula de progreso. A. Bianchi entiende que se trata “esencialmente, de una cláusula de fomento que impone al Estado obligaciones de neto contenido económico” (2012:s/nro.pág). El autor postula que esta disposición debe enmarcarse dentro de los lineamientos generales de la constitución, en lo referido a la vigencia de la libertad individual y el respeto a la propiedad privada. Asimismo, si bien admite que dichas disposiciones fueron establecidas en épocas en las que predominaba una visión acotada de las funciones del estado, las mismas fueron ratificadas por la reforma constitucional de 1994.

También expone acerca de los problemas que la misma podría generar para las autonomías provinciales, pues la Constitución encomienda al Congreso llevar a cabo una serie de tareas que deben desarrollarse en territorio provincial. No obstante, considera que el anterior artículo 107 aleja estos temores porque encomienda a las provincias, dentro de sus territorios, iguales obligaciones.

Existe, a su entender, una cláusula de progreso “nacional” y otra “provincial”. La primera se aplica en los emprendimientos interjurisdiccionales donde también rige la “cláusula de comercio” (artículo 75, inc. 13). La segunda promueve los que se desarrollen exclusivamente

dentro de una provincia. Es decir Nación y Provincias concurren al desarrollo económico, a través de específicas posibilidades de acción.

Pero ¿cómo ha sido el reparto de competencias planteado por la Constitución? De la mano de Alberdi, se han acercado disposiciones normativas – si bien dispersas en toda la Constitución- que han mostrado las funciones asignadas a las distintas jurisdicciones.

¿Existe una regla en este reparto? ¿Cuáles son las competencias fundamentales que la constitución le otorga al estado en materia de desarrollo? ¿Qué distribución de competencias hace la constitución entre nación y provincias en lo referido a políticas de desarrollo económico? ¿Ha previsto alguna?

Un Estado federal implica la coexistencia de distintos órdenes estatales y gubernamentales, con una distribución de competencias. En el caso argentino, la constitución otorga al gobierno federal solo las facultades delegadas en forma expresa o implícita, mientras que a las Provincias les corresponden las restantes facultades, además de su propia autonomía. Entre éstas se destaca la potestad de celebrar tratados entre sí con el conocimiento del Congreso General.

Al respecto, A. Hernández (2000) encuentra que los pactos provinciales, que habían dejado de celebrarse en 1853, comienzan a aparecer tímidamente a partir de 1948. Luego se afirmaron a fines de la década de los 50 y así continuaron hasta la actualidad; con distintos objetivos y denominaciones posibilitaron la construcción de obras de infraestructura, administración común de recursos naturales y la creación de Consejos Federales para promoción del desarrollo (por ejemplo Consejo Federal de Inversiones). Ello ha llevado a decir a P. J. Frías (1985) que comenzaba una etapa de tránsito de un federalismo dual o competitivo a un federalismo cooperativo o de concertación

pues comienzan a ejercitarse las funciones del art. 107.

A partir de 1994 y con la Reforma de la Constitución se verifica una profundización del federalismo. Es así que tienen plena vigencia los conceptos de Alberdi y Gorostiaga, aceptados por la doctrina y jurisprudencia de la Corte Suprema en el sentido de que las provincias tienen poderes conservados e ilimitados, y el gobierno federal ejerce los delegados en forma expresa o implícita, y, por tanto, son poderes limitados.

Sin embargo, señala Hernández (op.cit), dicha regla sufrió modificaciones, a raíz del proceso de centralización que se ha observado en el país. En consonancia con lo expresado, la jurisprudencia de la Corte Suprema fue admitiendo los avances del gobierno central como lo han destacado varios autores.

En lo que hace a la cuestión económica, la reforma efectúa un agregado al art. 107 hoy 125 “las provincias [...] promover el progreso económico, el desarrollo humano [...]” y además autoriza a las Provincias la creación de regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos para el cumplimiento de sus fines (art. 124).

Finalmente, resulta relevante considerar la nueva cláusula del progreso o del desarrollo humano (arts. 75, inc. 19, primer párrafo). Aunque no exista una exacta correlación en el texto de estas dos últimas normas, Hernández interpreta, en forma coincidente con Castorina de Tarquini (1997), que todas las materias mencionadas en el art. 75, inc. 19, primer párrafo, requieren la gestión concurrente de las provincias, y además que la enunciación genérica del art. 125 comprende la más específica de aquella norma.

Con relación a esta cláusula, A. Bianchi afirma que el tiempo transcurrido desde la sanción de la Constitución, ha verificado la con-

veniencia de la cláusula de progreso. La reforma de 1994 la ha confirmado y complementado con la cláusula de desarrollo humano, según la cual el Congreso “ya no solo tiene la obligación de promover el progreso y la prosperidad, sino que tiene a su cargo también el desarrollo humano, lo que es equiparable a llevar a cabo todo cuanto sea necesario para proveer la felicidad a todos los habitantes de nuestro país.” (op.cit: s/nro. pág.)

La citada cláusula está incluida en el inciso 19 del artículo 75, que además establece una serie de objetivos que debe perseguir la acción del estado en materia de desarrollo económico. Entre los más importantes figuran: el progreso económico con justicia social, el equilibrio regional, la defensa del valor de la moneda y el acceso universal a la educación. Por otra parte, el art. 41 indica la necesidad de promover la sustentabilidad ambiental del desarrollo. En ese sentido, reconoce la facultad de la Nación para dictar “las normas que contengan los presupuestos mínimos” sobre protección del ambiente.

Relacionado con el tema anterior se destaca la cuestión del dominio originario de los recursos naturales. Con relación a la misma, la Constitución nacional reformada, en el último párrafo del art. 124, expresa: “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. Este dominio alcanza al mar, a los hidrocarburos, a la energía, a la pesca, entre otros. En este aspecto, Hernández identifica un campo amplísimo para el federalismo de concertación, mediante la utilización de las relaciones y entes interjurisdiccionales para el eficiente aprovechamiento de los recursos naturales en el marco del concepto de desarrollo sustentable. Esta propuesta, concluye el autor, requiere un adecuado diseño institucional entre los diferentes niveles de gobierno.

Finalmente, otro tópico de importancia lo constituye el sistema de coordinación financiera que establece la constitución a partir de la reforma del año 1994. Con relación al mismo, Castorina de Tarquini señala tres rasgos determinantes:

- 1) el establecimiento del régimen de coparticipación de las contribuciones, el que se realizará por medio de una ley-convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias. [...]
- 2) En la misma disposición constitucional [se refiere al art. 75, inc. 2] se establece otra facultad de ejercicio compartido, cuando establece que no habrá transferencias de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada de Buenos Aires, en su caso. Es decir que dicha transferencia se operará toda vez que exista acuerdo de voluntades entre los diferentes órdenes de poder político. [...]
- 3) Finalmente, el control y la fiscalización de la coparticipación y de la posible transferencia de servicios, estará a cargo de un organismo fiscal federal, con representación de todas las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, con lo que dicha función también se ejercerá en forma compartida (art. 75, inc. 2) (op.cit:359-360).

De esta manera, la carta magna establece las condiciones de reparto de los recursos fiscales con los que se financian las políticas públicas.

A modo de resumen y conclusión

La Constitución delineó un sistema político que cambió la estructura jurídica y económica que había decidido la Corona española

para las nuevas tierras, por una nueva organización, federal y republicana. Así también estableció un sistema económico que privilegió la riqueza de la Nación como base de grandeza en cuanto a prosperidad y sostén para el pueblo. Al estructurarlo normativamente, dio por superada cualquier discusión de política económica, en cuanto a la ideología que lo sustentaba. Alberdi hizo la distinción entre economía pura (teórica) y economía aplicada, señalando que la Constitución cerró el debate que pudiera presentarse al optar por los fundamentos de la economía clásica, sosteniendo que adopta un sistema basado en la entera libertad.

El mandato constitucional analizado como así también cada uno de los mandatos que se desprenden, tuvo como mecanismo de toma de decisiones, tres fuentes claramente identificadas: los hechos históricos y tradiciones políticas de la nación, las doctrinas que formaron a los líderes intelectuales y los intereses de las *elites*. Al enumerar las fuentes, cabe preguntarse bajo qué condiciones, las preferencias políticas de los ciudadanos resultan relevantes.

La noción de ciudadanía se halla asociada con la vinculación política, por la cual se establece una conexión institucional entre los habitantes de un territorio y el Estado. En la cuestión de la ciudadanía subyace la problemática de la relación entre Estado y sociedad, libertad e igualdad, democracia formal y democracia participativa. Jordi Borja, afirma que la “ciudadanía es un status, o sea un reconocimiento social y jurídico por el que una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad, casi siempre de base territorial y cultural (1998). No es posible referirnos a la participación ciudadana como cuerpo sino a través de los representantes que finalmente concurren a su sanción.

Estos mandatos con rango constitucional no resultan inmutables, sino que pueden cambiar en función de las modificaciones de necesidades de la sociedad, pero para ello deberán respetarse los mecanismos que la Carta Magna establece. Ahora bien, las directivas señaladas, que solo se exponen a título indicativo, pueden ampliarse con el fin de cumplimentar con la orden de “fomento del progreso”. El surgimiento de nuevos paradigmas, cambios en las condiciones económicas o la evolución de la sociedad, puede hacer variar los mandatos en materia de desarrollo. En el caso de Argentina, la cláusula de prosperidad no ha cambiado en su texto sino que ha sido complementada con el agregado de otra, la hoy cláusula de desarrollo humano.

Como bien señala Ricardo Podestá existen evidentes diferencias entre la realidad argentina sobre la cual se redactó la constitución y la prevaleciente al momento de la sanción de la última reforma. Sin embargo, añade, ésta no modificó la doctrina constitucional en cuanto a los derechos individuales y la adopción de un sistema económico liberal. Pero advierte que la Constitución le reserva un rol activo al estado en el proceso económico:

La constitución le ha otorgado al estado nacional competencias fundamentales en materia de desarrollo que no se limitan a las mencionadas en el histórico art 67, inc. 16. También las provincias han incrementado sus competencias en el marco de la estructura estadual federal: la facultad de aquellas en punto a constituir regiones para su desarrollo económico y social; la potestad de aquéllas de realizar actividades en el ámbito internacional, por caso, la celebración de convenios internacionales con conocimiento del Congreso de la nación y dentro de

los límites fijados por el principio de 'lealtad federal' (1995:296 y ss) ¹¹

En forma coincidente, V. Bazán interpreta que la constitución plantea un Estado que promueve la asignación eficiente de los recursos, que estimula el crecimiento de la población, acrecienta el capital físico y humano y desarrolla la infraestructura de modo que todas las regiones del país se encuentren interconectadas del modo más eficiente. Respecto de este último objetivo, el autor entiende que:

la política de regionalización podría coadyuvar, a la búsqueda de grados más avanzados de cohesión social y territorial y de desarrollo económico equilibrado. La integración regional importa, principalmente, dos desafíos fundamentales para las provincias: de un lado, alcanzar los objetivos del desarrollo económico y social y del desarrollo humano, con la magnitud de los cambios políticos, económicos, educativos, culturales y sociales por afrontar, comenzando con una tarea de compatibilización de la legislación, y, por otro, cumplir con las obligaciones inherentes a la integración supranacional, como parte de un Estado Parte del Mercosur (2013:37-38)

En el mismo sentido que los autores mencionados precedentemente, G. Bidart Campos interpreta que la constitución apunta a la complementariedad entre mercado y estado:

.....
11. Tal premisa debe leerse en línea con el art. 125, parte inicial que permite a las provincias la celebración de tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso. También con el art. 126, que les proscribe ejercer el poder delegado a la nación y la celebración de tratados parciales de carácter político.

no estamos ante una economía planificada o dirigida pero si ante un modelo constitucional de planificación económica (o planeamiento). [...] lo podemos enrolar en una economía social de mercado propia de un Estado social y democrático de derecho [...] en definitiva no puede tener cabida una autorregulación del mercado autosuficiente en su libre competencia de oferta y demanda sino que es necesaria la presencia activa del estado – sin detrimento de la libertad- a favor de la persona y sus derechos [...] (1981:s/nro. pág.)

El mandato constitucional entonces –en un marco de libertad económica- autoriza expresamente al Estado nacional a intervenir en los procesos económicos, porque es la vía para crear riqueza. Al mismo tiempo, establece una serie de garantías fundamentales para evitar una gestión maliciosa o, peor aún, inconstitucional, violatoria de las disposiciones fundamentales reconocidas a los habitantes. Este mandato no se restringe a la Nación sino que se complementa de manera decidida con las competencias asignadas a las Provincias (art. 125) de manera tal que en un marco de federalismo de concertación, se promueva el desarrollo eficiente y equitativo del país en su conjunto. Como cláusula constitucional solo podría ser reformada por la vía prevista en la Carta Magna (art. 30), pero que los Convencionales Constituyentes de 1994 no solo conservaron, sino que complementaron con la inclusión de la “cláusula de desarrollo humano” (art. 75, inc. 19). El programa ha sido desarrollado a título de indicativo por lo que no restringe ni limita el desarrollo de otras vías que propendan al desarrollo económico.

Se ha diseñado un interesante sistema de equilibrio entre la ne-

cesaria participación del estado y la libre iniciativa con el propósito de llevar adelante las políticas necesarias para el desarrollo y crecimiento: el estado debe generar las condiciones de estímulo y fomento de la actividad privada como motor de la economía y, por otro lado, debe asumir las obligaciones en la prestación de actividades o servicios a los que no debe renunciar.

La filosofía implícita en la Constitución respecto del presupuesto plantea un enfoque propio de las modernas finanzas públicas en cuanto a decidir un gasto eficiente y luego, su financiamiento genuino. La Constitución establece reglas y garantías para que los consumos públicos o gastos del Estado, no agoten la riqueza del país, para que el Tesoro Nacional se forme, administre y aplique en bien y utilidad de la Nación, y nunca en daño de los contribuyentes.

Puede pensarse que los déficits institucionales que se han ido observando a lo largo del tiempo, se encuentran en el abandono que se hizo de los principios constitucionales, en que el sistema económico completo, fue soslayado o directamente sustituido. Los elevados índices de pobreza y marginalidad que se observan en algunas provincias, plantearía la necesidad de mejorar el vínculo entre ellas y la nación. Asimismo, el nuevo sujeto traído por la reforma -las regiones, para el desarrollo económico y social- aún no ha sido objeto de plena utilización.

Debería lograrse una total confluencia de los términos desarrollo económico y desarrollo humano –concepto más amplio- en la obligación planteada, para todos los actores institucionales del estado, de proveer al bienestar integral de las personas.

Anexo. Textos seleccionados de la obra: Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853 de José María Ibarbia

1.- ECONOMIA. El presente escrito, contraído al estudio de las reglas y principios señalados por la ley constitucional argentina al desarrollo de los hechos que interesan a la riqueza de aquel país, pertenece a la economía aplicada, y es más bien un libro de política económica, que de economía política. En él prescindo del examen de toda teoría, de toda fórmula abstracta, de las que ordinariamente son materia de los escritos económicos, porque este trabajo de economía aplicada y positiva supone al lector instruido en las doctrinas de la economía pura; y sobre todo porque están dados ya en la Constitución los principios en cuyo sentido se han de resolver todas las cuestiones económicas del dominio de la legislación y de la política argentina.

2.- INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. Al legislador, al hombre de Estado, al publicista, al escritor, sólo toca estudiar los principios económicos adoptados por la Constitución, para tomarlos por guía obligatoria en todos los trabajos de legislación orgánica y reglamentaria. Ellos no pueden seguir otros principios, ni otra doctrina económica que los adoptados ya en la Constitución (...). Ensayar nuevos sistemas, lanzarse en el terreno de las novedades, es desviarse de la Constitución en el punto en que debe ser mejor observada, falsear el sentido hermoso de sus disposiciones, y echar el país en el desorden y en el atraso, entorpeciendo los intereses materiales, que son los llamados a sacarlo de la posición oscura y subalterna en que se encuentra.

3.- FILOSOFIA DE LA CONSTITUCION. Como la economía política es un caos, un litigio interminable y complicado en que no hay dos escuelas que se entiendan sobre el modo de comprender y definir la riqueza, la producción, el valor, el precio, la renta, el capital, la moneda, el crédito, - es muy fácil que el legislador y el publicista, según la escuela en que reciban su instrucción, se desvíen de la Constitución y alteren sus principios y miras económicas, sin pensarlo ni deseirlo, con sólo adoptar principios opuestos en las leyes y reglamentos orgánicos que se dieran para poner la Constitución en ejercicio.

Para evitar ese peligro, conviene tener presente a cuál de las escuelas en que se halla dividida la ciencia económica pertenece la doctrina de la Constitución argentina; y cuáles son las escuelas que profesan doctrinas rivales y opuestas a la que ha seguido esa Constitución en su plan económico y rentístico.

Veamos antes cuál es, para nuestro objeto, el punto principal que las divide.

Hay tres elementos que concurren a la formación de las riquezas:

1° Las fuerzas o agentes productores, que son el trabajo, tierra y el capital.

2° El modo de aplicación de esas fuerzas, que tienen tres fases, la agricultura, el comercio y la industria fabril.

3° Y, por fin, los productos de la aplicación de esas fuerzas.

Y sobre esos elementos, si cabe dejarlos funcionar en libertad o la ley debe organizarlos y cómo ha sido resuelta esta cuestión por las cuatro principales escuelas en que se divide la economía política.

La escuela mercantil, representada por Colbert, ministro de Luis XIV, que sólo veía la riqueza en el dinero y no admitía otros medios de adquirirla que las manufacturas y el comercio, seguía naturalmente el

sistema protector y restrictivo.

A esta escuela se aproxima la economía socialista de nuestros días, que ha enseñado y pedido la intervención del Estado en la organización de la industria, sobre bases de un nuevo orden social más favorable a la condición del mayor número. Por motivos y con fines diversos, ellas se dan la mano en su tendencia a limitar la libertad del individuo en la producción, posesión y distribución de la riqueza.

Estas dos escuelas son opuestas a la doctrina económica en que descansa la Constitución argentina.

Enfrente de estas dos escuelas y al lado de la libertad, se halla la escuela llamada fisiocrática, representada por Quesnay, y la grande escuela industrial de Adam Smith.

América, dio a la luz la escuela fisiocrática o de los economistas, que flaqueó por no conocer más fuente de riqueza que la tierra, pero que tuvo el mérito de profesar la libertad por principio de su política económica, reaccionando contra los monopolios de toda especie. A ella pertenece la fórmula que aconseja a los gobiernos: - dejar hacer, dejar pasar, por toda intervención en la industria.

En medio del ruido de la independencia de América, y en vísperas de la revolución francesa de 1789, Adam Smith proclamó la omnipotencia y la dignidad del trabajo; del trabajo libre, del trabajo en todas sus aplicaciones -agricultura, comercio, fábricas- como el principio esencial de toda riqueza.

A esta escuela de libertad pertenece la doctrina económica de la Constitución Argentina, y fuera de ella no se deben buscar comentarios ni medios auxiliares para la sanción del derecho orgánico de esa Constitución.

La Constitución es, en materia económica, lo que en todos los

ramos del derecho público: la expresión de una revolución de libertad, la consagración de la revolución social de América.

La Constitución no intenta hacer del país un mercado; de la República una bolsa de comercio; de la Nación un taller. Tomando el país como es por la obra de Dios, con sus necesidades morales a la vez que físicas, y sirviéndole en sus intereses de todo orden, la Constitución de la Confederación Argentina satisface las exigencias de la economía cristiana y filosófica, sin incurrir en las extravagancias y descarríos del socialismo, que con tanta razón ha espantado a los hombres de juicio, proponiendo remedios más aciagos que el mal

Así la Constitución ha consagrado el principio de la libertad económica, por ser tradición política de la revolución de mayo de 1810 contra la dominación española, que hizo de esa libertad el motivo principal de guerra contra el sistema colonial o prohibitivo.

Luego la economía de la Constitución escrita es expresión fiel de la economía real y normal que debe traer la prosperidad argentina; que no depende de sistema ni de partido político interior, pues la República, unitaria o federal (la forma no hace al caso), no tiene ni tendrá más camino para escapar del desierto, de la pobreza y del atraso, que la libertad concedida del modo más amplio al trabajo industrial en todas sus fuerzas (tierra, capital y trabajo), y en todas sus aplicaciones (agricultura, comercio y fábricas).

¿Cuál es la necesidad argentina de carácter público que no dependa de una necesidad económica? El país carece de caminos, de puentes, de canales, de muelles, de escuadra, de palacios para las autoridades. - ¿Por qué carece de todo eso? ¿Por qué no lo adquiere, por qué no lo posee? Porque le faltan medios para obtenerlo, es decir, capital, caudales, riqueza. - ¿Por qué no se explotan en grande

escala las industrias privadas? Por la misma causa. - ¿Por qué duerme en sueño profundo y yace en oscuridad tan próxima a la indigencia esa tierra que produce la seda, el algodón y la cochinilla sin cultivo, que tiene vías navegables que no se harían con cientos de millones de pesos; centenares de leguas de estas mismas Cordilleras de los Andes, que han dado nombre fabuloso a Méjico, al Perú y Copiapó? Por falta de capitales, de brazos, de población, de riqueza acumulada.

Luego es menester que empiece por salir de pobre para tener hogar, instrucción, gobierno, libertad, dignidad y civilización, pues todo esto se adquiere y conserva por medio de la riqueza. Luego es económico su destino presente; y son la riqueza, los capitales, la población, el bienestar material, lo primero de que debe ocuparse por ahora y por mucho tiempo (...), rodear de garantías y seguridades su curso espontáneo y natural.

4.- RIQUEZA. La riqueza importa a la prosperidad de la Nación y a la existencia del poder. Sin rentas no hay gobierno; sin gobierno, sin población, sin capitales, no hay Estado.

En efecto, ¿quién hace la riqueza? ¿Es la riqueza obra del gobierno? ¿Se decreta la riqueza? El gobierno tiene el poder de estorbar o ayudar a su producción, pero no es obra suya la creación de la riqueza.

La riqueza, es hija del trabajo, del capital y de la tierra; y como estas fuerzas, consideradas como instrumentos de producción, no son más que facultades que el hombre pone en ejercicio para crear los medios de satisfacer las necesidades de su naturaleza, la riqueza es obra del hombre, impuesta por el instinto de su conservación y mejora, y obtenida por las facultades de que se halla dotado para

llenar su destino en el mundo.

En este sentido, ¿qué exige la riqueza de parte de la ley para producirse y crearse? Lo que Diógenes exigía de Alejandro; que no le haga sombra. Asegurar una entera libertad al uso de las facultades productivas del hombre; no excluir de esa libertad a ninguno, lo que constituye la igualdad civil de todos los habitantes; proteger y asegurar a cada uno los resultados y frutos de su industria: he ahí toda la obra de la ley en la creación de la riqueza. Toda la gloria de Adam Smith, el Hornero de la verdadera economía, descansa en haber demostrado lo que otros habían sentido, - que el trabajo libre es el principio vital de las riquezas.

Pero la riqueza no nace por nacer: tiene por objeto satisfacer las necesidades del hombre, que la forma. Así es que luego que existe, ocurre averiguar cómo se reparte o distribuye entre los que han concurrido a producirla. Para esto es producida; y si el productor no percibe la parte que corresponde a su colaboración, deja de colaborar en lo sucesivo, o trabaja débilmente, la riqueza decae y con ella la prosperidad de la Nación. Luego es preciso que se cumpla la ley natural, que hace a cada productor dueño de la utilidad o provecho correspondiente al servicio de su trabajo, de su capital o de su tierra, en la producción de la riqueza común y partible.

¿Qué auxilio exige de la ley el productor en la distribución de los provechos? - El mismo que la producción: la más completa libertad del hombre; la abstención de la ley en regular el provecho, que obedece en su distribución a la justicia acordada libremente por la voluntad de cada uno.

El consumo es el fin y término de la riqueza, que tiene por objeto desaparecer en servicio de las necesidades y goces del hombre,

o en utilidad de su propia reproducción: de aquí la división del consumo en improductivo y productivo. La ley (...) puede establecer reglas y garantías para que los consumos públicos o gastos del Estado no devoren la riqueza del país; para que el Tesoro nacional, destinado a sufragarlos, se forme, administre y aplique en bien y utilidad de la Nación, y nunca en daño de los contribuyentes. El conjunto de estas garantías forma lo que se llama el sistema rentístico o financiero de la Confederación.

5.- LIBERTAD.-La libertad cuyos beneficios procura asegurar la Constitución, no es la política exclusivamente, sino la libertad de todo género, tanto la civil como la religiosa, tanto la económica como la inteligente, pues de otro modo no la prometería a todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino.

La libertad económica esencialmente civil es la libertad de poseer y tener, de trabajar y producir, de adquirir y enajenar, de obligar su voluntad, de disponer de su persona y de sus destinos privados.

La libertad económica es para todos los habitantes, para nacionales y extranjeros, y así debía de ser (...) aptitud e inteligencia que de ordinario asisten al trabajador extranjero y faltan al trabajador argentino de esta época.

Todo reglamento que es pretexto de organizar la libertad económica en su ejercicio, la restringe y embaraza, comete un doble atentado contra la Constitución y contra la riqueza nacional, que en esa libertad tiene su principio más fecundo.

Toda ley, según esto, todo decreto, todo acto, que de algún modo restringe o compromete el principio de libertad es un ataque más o menos serio a la riqueza del ciudadano al Tesoro del Estado y al

progreso material del país (...) trae consigo la pobreza.

(...) la Constitución ha impuesto al Estado la obligación de no intervenir por leyes ni decretos restrictivos en el ejercicio de la producción o industria comercial y marítima; pues en economía política, la libertad del individuo y la no intervención del Gobierno son dos locuciones que expresan un mismo hecho.

El derecho al trabajo y de ejercer toda industria lícita, es una libertad que abraza todos los medios de la producción humana, sin más excepción que la industria ilícita o criminal, es decir, la industria atentatoria de la libertad de otro y del derecho de tercero.

La libertad de usar y disponer de su propiedad es un complemento de la libertad del trabajo y del derecho de propiedad; garantía adicional de grande utilidad contra la tendencia de la economía socialista de esta época, que, con pretexto de organizar esos derechos, pretende restringir el uso y disponibilidad de la propiedad (cuando no niega el derecho que ésta tiene de existir), y nivelar el trabajo del imbécil con el trabajo del genio.

La libertad de asociación aplicada a la industria, (...) es garantía del único medio de satisfacer la necesidad que ese país tiene de emprender la construcción de ferrocarriles, de promoverla in migración europea, de poner establecimientos de crédito privado, mediante la acción de capitales asociados o unidos, para obrar en el interés de esos fines y objetos.

La libertad económica es de todas las garantías constitucionales la más expuesta a los atropellamientos de la ley. Toda libertad que se apropia el Estado, excluyendo a los particulares de su ejercicio y goce, constituye un monopolio o un estanco, en el cual es violado el artículo 14 de la Constitución, aunque sea una ley la creadora de ese

monopolio atentatorio de la libertad constitucional y de la riqueza. La ley no puede retirar a ninguno los derechos que la Constitución concede a todos.

No hay más que un sistema de reglamentar la libertad; y es el de que la libertad de los unos no perjudique a la libertad de los otros: salir de ahí, no es reglamentar la libertad del trabajo; es oprimida. Los códigos comercial, agrícola y fabril tienen toda la misión de organizar el trabajo.

6.- PROPIEDAD. Comprometida, arrebatada la propiedad, es decir, el derecho exclusivo que cada hombre tiene de usar y disponer ampliamente de su trabajo, de su capital y de sus tierras para producir lo conveniente a sus necesidades o goces, y con ello no hacéis más que arrebatar a la producción sus instrumentos, es decir, paralizarla en sus funciones fecundas, hacer imposible la riqueza. Tal es la trascendencia económica de todo ataque a la propiedad, al trabajo, al capital y a la tierra, para quien conoce el juego o mecanismo del derecho de propiedad en la generación de la riqueza general. La propiedad es el móvil y estímulo de la producción, el aliciente del trabajo, y un término remuneratorio de los afanes de la industria. La propiedad no tiene valor ni atractivo, no es riqueza propiamente cuando no es inviolable por la ley y en el hecho.

Pero no bastaba reconocer la propiedad como derecho inviolable. Ella puede ser respetada en su principio, y desconocida y atacada en lo que tiene de más precioso, —en el uso y disponibilidad de sus ventajas. Teniendo esto en mira y que la propiedad sin el uso ilimitado es un derecho nominal, la Constitución argentina ha consagrado por su artículo 14 el derecho amplísimo de usar y disponer de su pro-

piedad, con lo cual ha echado un cerrojo de fierro a los avances del socialismo.

La seguridad es el complemento de la libertad, o más bien es la libertad misma considerada en sus efectos prácticos y en sus resultados positivos. Donde quiera que la seguridad de la persona y de la propiedad exista como un hecho inviolable, la población se desarrolla por sí misma sin más aliciente que éste.

Toda ley que quita al poseedor o detentador actual el estímulo de la propiedad completa y absoluta, le vuelve indolente porque nada le deja que excite su actividad; le hace perezoso por la incertidumbre en que deja su propiedad o tenencia; le hace devastador y dispendioso, formándole un interés en consumirlo que debe arrebatarse el sucesor impuesto.

Pero la propiedad puede ser atacada por el Estado, en nombre de la utilidad pública. Para cortar este achaque, la Constitución ha exigido que el Congreso, califique por ley la necesidad de la expropiación, o mejor dicho, de la enajenación forzosa, pues en cierto modo no hay expropiación desde que la propiedad debe ser previamente indemnizada.

Puede ser atacada la propiedad por contribuciones arbitrarias o exorbitantes del gobierno. Para evitar este mal ordinario en países nacientes, la Constitución atribuye exclusivamente al Congreso el poder de establecer contribuciones.

La propiedad intelectual puede ser atacada por el plagio, mediante la facilidad que ofrece la difusión de una idea divulgada por la prensa o por otro medio de publicidad. Para remediarlo, la Constitución ha declarado que todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que la ley le

acuerde.

El trabajo y las facultades personales para su desempeño constituyen la propiedad más genuina del hombre. La propiedad del trabajo puede ser atacada en nombre de un servicio necesario a la República. Para impedirlo, la Constitución declara que ningún servicio personal es exigible sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley. Se entiende que la ley o la sentencia no son causa, sino medio de exigir el servicio que tiene por causa la de un compromiso personal libremente estipulado.

La propiedad puede ser atacada por el derecho penal con el nombre de confiscación. Para evitarlo, la Constitución ha borrado la confiscación del código penal argentino para siempre. La propiedad suele experimentar ataques peculiares de los tiempos de guerra, que son los ordinarios de la República Argentina, con el nombre de requisiciones y auxilios. Para evitarlo, la Constitución previene que ningún cuerpo armado puede ser requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie.

La propiedad puede ser atacada por toda ley industrial que coarte o restrinja el derecho de usar y de disponer de ella, asegurado por el art. 14 de la Constitución. Este derecho de usar y disponer de su propiedad, como acaba de verse, no es diferente, separado del dominio que por el derecho romano y español se ha definido siempre: El derecho es una cosa del cual nace la facultad de disponer de ella.

Disposiciones y principios de la Constitución Argentina referentes a la producción de las riquezas

La nueva etapa que Alberdi procuraba concretar, se relacionaba con la posibilidad de lograr que la independencia y el avance del país fueran ligados y consolidados a través del posible desarrollo económico.

Desde el Preámbulo se promueve el bienestar general y de manera especial la Constitución en el viejo artículo 67, inc. 16 le determina al Poder Legislativo medios a través de los cuales fomentarlo: “el fomento de la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines”.

Entiende necesario que la producción en su conjunto sean protegidos por leyes que “tienen ya sus principios en la Constitución; no pueden ser arbitrarias, ni deben ser otra cosa que leyes orgánicas de la economía constitucional.

Plantea como rasgo más profundo y distintivo que la Constitución ha introducido en el derecho económico argentino y es el rango preponderante de la producción de la riqueza nacional, sobre la formación del Tesoro o riqueza fiscal.

La Constitución argentina es la primera que distingue la riqueza de la Nación de la riqueza del gobierno; y que, mirando a la última como rama accesoria de la primera halla que el verdadero medio de

tener contribuciones abundantes, es hacer rica y opulenta a la Nación. Y, en efecto, ¿puede haber fisco rico de país desierto y pobre?

Hay, pues, un escollo en que puede sucumbir el hermoso sistema de la Constitución argentina, si no lo toma en cuenta el legislador que debe reglar la ejecución del nuevo sistema en sus relaciones con la producción de la riqueza nacional. Para servir a ese propósito, yo expondré (...) el cuadro de las garantías constitucionales protectoras de la producción, (...)

Con referencia a la distribución señalaba que “para proteger mejor el fin social de la riqueza, he preferido la distribución libre a la distribución reglamentaria y artificial”.

En lo que se relaciona con el consumo, dividía al mismo en consumo privado y público. Respecto del primero aseguraba la libertad. Respecto del segundo, la idea era que lo que se procuraba era “no tanto que la riqueza pública sea grande, sino bien distribuida, bien ni velada y repartida”.

Producción de las riquezas

Un problema central que observa Alberdi, es que el país sólo disponía con amplitud de tierras y recursos naturales y carecía de los demás importantes factores de la producción: capital y trabajo experimentado. Consideraba entonces, que una vía segura para conseguirlos, era atraerlos del resto del mundo, especialmente de Europa. Tanto la atracción como la aplicación con éxito para lograr “riqueza” argentina dependían de una organización sostenida en la libertad, el orden y la seguridad.

La producción de las riquezas se opera por la acción combina-

da de tres agentes o instrumentos, que son: El trabajo, El capital, y la tierra. La acción, casi siempre combinada, de estos tres agentes o fuerzas productoras, se opera de tres modos o formas del trabajo industrial, que son: la agricultura, las fábricas, y el comercio.

Garantías y libertades comunes a los tres instrumentos y a los tres modos de producción

En este punto cabe bien recordar que nuestra Constitución tiene raíces iusnaturalistas es decir les reconoce a las personas, derechos naturales preexistentes a toda forma de Estado o de contrato social aunque luego reciban su fuerza imperativa de éste; y a su vez dispone de una batería de medios de tutela para hacerlos efectivos.

El art. 14 (derechos individuales) conjuntamente con el art. 19 (principio de reserva) constituyen la piedra angular del sistema liberal adoptado por la Carta Magna y son la expresión acabada del respeto a la libertad y dignidad de la persona.

Dicha disposición declara y enumera los derechos, facultades que el Estado reconoce a todos los habitantes del país, que se convierten así en norma positiva.

Afirma seguidamente que “...la Constitución, por sí, nada crea ni otorga.- Declara del hombre lo que es del hombre, por la obra de Dios, su primitivo legislador.- Dios ha formado a todos los hombres iguales en derecho, ha dado capacidad a unos, e inepticia a los otros, creando de este modo la natural desigualdad de las fortunas, que son el producto de la capacidad humana, no del derecho.- Por ello, la constitución no debe alterar la obra de Dios, sino expresarla y confirmarla.- No está a su alcance igualar las fortunas, sino declarar la igualdad de derechos y de oportunidades...”

Este sistema de libertad se debe extender necesariamente a to-

das las formas de “trabajo industrial” y por eso señala:

Son garantías comunes a todo género de industria y al ejercicio de toda fuerza industrial: La libertad, La igualdad, La propiedad, La seguridad, La instrucción.

a.1.-De la libertad en sus relaciones con la producción económica

Se consagra de un modo amplísimo por el artículo 14 de la Constitución Argentina, que dispone: - Todos los habitantes de la Confederación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio, a saber: - de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y de aprender. Consideremos estos derechos en su aplicación económica y en sus resultados prácticos a la riqueza argentina.

Así se deriva:

1.- La libertad económica es para todos los habitantes, para nacionales y extranjeros, y así debía de ser. Reducirla solo a los nacionales implicaría privarse de la aptitud del extranjero.

2.- Conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio (...) Reglamentar la libertad no es encadenarla.

En todas esas libertades aseguradas al comercio y a la navegación, la Constitución ha servido admirablemente a la producción de la riqueza argentina (...) esas libertades no son sino derechos concedidos a la producción económica: la libertad es el medio, no el fin de la política de nuestra Constitución.

a.2.-De la igualdad en sus relaciones con la producción económica.

Se iguala al nacional con el extranjero en el goce de los derechos civiles para ejercer todo género de industria, trabajo y profesión, la Constitución argentina (art. 20).

También se deben considerar como postulados del principio de igualdad en lo económico, la extinción de las matrículas y gremios en los varios ramos de industria, y de patentes de monopolio indefinido (...) leyes y reglamentos protectores de ciertos géneros de producción, por medio de prohibiciones directas o de altos impuestos, que equivalen a prohibiciones indirectas.

La igualdad, como principio tributario o de imposición que establece el art. 16 de la Constitución, emancipa a la producción de enormes cargas, que gravitaban sobre la parte menos feliz de la población, en la época de las divisiones de clases y de rangos. Hoy deben concederse a los inmigrantes, a los importadores de industrias, de máquinas y procederes mecánicos las exenciones que en otra época se daban a nobles ociosos y a soldados estériles.

Y como modo de asegurar esta libertad, incorpora una nueva garantía de irrevocabilidad, mediante el art. 28, que dispone: Los principios, derechos y garantías reconocidos en los anteriores artículos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.

La Constitución ha impuesto al Estado la obligación de no intervenir por leyes ni decretos restrictivos pues en economía política, la libertad del individuo y la no intervención del Gobierno son dos locuciones que expresan un mismo hecho.

a.3.- De la propiedad en sus relaciones con la producción industrial

La Constitución Nacional consagra en su artículo 17, el derecho de propiedad que “como garantía de derecho público, tiene dos as-

pectos: uno jurídico y moral, otro económico y material puramente”.

La propiedad es inviolable, ningún habitante de la Confederación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que expresa el art. 4. Ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de ley y de sentencia fundada en ley. Todo autor o inventor es propietario exclusivo, de su obra, invento o descubrimiento por el término que le acuerde la ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie.

Pero no bastaba reconocer la propiedad como derecho inviolable. Ella puede ser respetada en su principio, y desconocida y atacada en lo que tiene de más precioso, -en el uso y disponibilidad de sus ventajas. Teniendo esto en mira y que la propiedad sin el uso ilimitado es un derecho nominal, la Constitución argentina ha consagrado por su artículo 14 el derecho amplísimo de usar y disponer de su propiedad, con lo cual ha echado un cerrojo de fierro a los avances del socialismo.

Y a su vez ha establecido frenos al avance del propio Estado, limitando la utilidad pública exigiendo que el Congreso, califique por ley la necesidad de la expropiación, o mejor dicho, de la enajenación forzosa, pues en cierto modo no hay expropiación desde que la propiedad debe ser previamente indemnizada.

a.4.- De la seguridad personal en sus relaciones con la producción de la riqueza

La seguridad es el complemento de la libertad, o más bien es

la libertad misma considerada en sus efectos prácticos y en sus resultados positivos. Donde quiera que la seguridad de la persona y de la propiedad exista como un hecho inviolable, la población se desarrolla por sí misma sin más aliciente que ése.

Toda ley que quita al poseedor o detentador actual el estímulo de la propiedad completa y absoluta, le vuelve indolente porque nada le deja que excite su actividad.

a.5.- De la instrucción en sus relaciones con la producción económica

Veamos aquí el servicio que presta a la producción en general (...) la instrucción debe ser tan variada en sus ramos y materias, como los objetos y necesidades que presenta la vida social. La materia industrial tiene derecho a ocupar un lugar prominente en las divisiones de la enseñanza pública.

(...) Para que la instrucción general y la educación gratuita produzcan el efecto que les atribuye entre otros la Constitución, de servir a la prosperidad y bienestar material del país, será preciso que se contraiga a instruir a las nuevas generaciones en el ejercicio práctico de los medios de producción. La instrucción comercial, la enseñanza de artes y oficios, los métodos prácticos de labrar la tierra y de mejorar las razas de animales útiles, el gusto y afición por las materias mecánicas, deberá ser el grande objeto de la enseñanza popular de estas sociedades ávidas de la gloria frívola y salvaje de matar a los hombres que tienen opinión contraria, en lugar del honor de vencer la naturaleza inculta y poblar de ciudades el desierto.

Principios y garantías constitucionales que tienen relación con la producción agrícola

La agricultura, en su más lata acepción económica, abraza no solamente el cultivo de las producciones vegetales, como cereales, caña de azúcar, algodón, cáñamo, etc., sino también rural o crianza de ganado y animales útiles al hombre, corte de maderas, explotación de minas, caza y pesca y todo aquello en que la tierra concurre como instrumento principal de producción. En este sentido la agricultura es la industria por excelencia para la República Argentina de la época presente.

Todo el derecho constitucional agrícola de la República Argentina se reduce a la no intervención reglamentaria y legislativa, o, lo que es lo mismo, al régimen de dejar hacer, de no estorbar, que es la fórmula más positiva de la libertad industrial.

Principios y disposiciones de la constitución que se refieren a la producción comercial

Señala Alberdi que en atención a las restricciones que había experimentado el comercio, la CN se había preocupado por destacar la más amplia libertad

El derecho de comerciar (art. 14) extendido a los extranjeros (art. 20) y con su vinculación necesaria a entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino (art. 14) y ahora liberados de las restricciones que implicaban reglamentos provinciales que establecían contribuciones de aduanas interiores. Los artículos 9, 10, 11 y 12 de la Constitución son cuatro versiones de un mismo precepto de libertad

de comercio: no habrá más aduanas que las nacionales, en el interior de la República, es libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases, despachadas en las aduanas exteriores, los buques destinados de una provincia a otra, no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito.

Principios y disposiciones de la constitución que se refieren a la industria fabril

La Constitución argentina admite dos géneros de educación industrial para nuestras clases trabajadoras: el que se obtiene por la instrucción profesional, recibida en escuelas públicas o privadas; y el que se opera por la acción del ejemplo de trabajadores ya formados, venidos de países fabriles. En apoyo del primero ha declarado la libertad de la enseñanza y del aprendizaje, por su art. 14; el deber de los gobiernos de provincia de dar educación primaria gratuita al pueblo, por su art. 5; y la obligación de parte del Congreso de proveer al progreso de la ilustración por la organización de la instrucción general y universitaria (art. 64, inciso 16 de la Constitución).

He aquí el principal medio que el Estado tiene de fomentar la industria fabril en la República y (...) el otro más urgente y eficaz por ahora consiste en la inmigración de clases laboriosas e inteligentes en el trabajo (art. 25).

Tampoco se concibe cómo pudiera la ley alcanzar la introducción de nuevas industrias y la importación de capitales extranjeros, cerrándoles la puerta del país con prohibiciones o con limitaciones y restricciones equivalentes a una prohibición indirecta.

Las recompensas de estímulo, admitidas por la Constitución, son otro medio de protección que podrá emplear la ley con el fin de fomentar la industria fabril, (...) el Estado puede contribuir al establecimiento y progreso de las manufacturas nacionales, sin necesidad de echar mano de prohibiciones y exclusiones, más desastrosas para las manufacturas que se trata de proteger, que para la libertad industrial atacada por ellas.

En efecto, los medios ordinarios de estímulo que emplea el sistema llamado protector o proteccionista, y que consisten en la prohibición de importar ciertos productos, en los monopolios indefinidos concedidos a determinadas fabricaciones y en la imposición de fuertes derechos de aduanas, son vedados de todo punto por la Constitución argentina, como atentatorios de la libertad que ella garantiza a todas las industrias del modo más amplio y leal, como trabas constitucionales opuestas a la libertad de los consumos privados, y, sobre todo, como ruinosas de las mismas fabricaciones: nacionales, que se trata de hacer nacer y progresar.

Consideraciones generales sobre el sistema de la Constitución Argentina en la distribución de las riquezas

Reconociendo que la riqueza es un medio, no un fin, la Constitución argentina propende por el espíritu, de sus disposiciones económicas, no tanto a que la riqueza pública sea grande, como bien distribuida, bien nivelada y repartida; porque sólo así es nacional, sólo así es digna del favor de la Constitución, que tiene por destino el bien y prosperidad de los habitantes que forman el pueblo argentino, no

de una parte con exclusión de otra. Ella ha dado garantías protectoras de este fin social de la riqueza, sin desconocer que el orden social descansa en las bases de la libertad, igualdad, propiedad, seguridad, etc.

Para proteger mejor el fin social de la riqueza, ha preferido la distribución libre a la distribución reglamentaria y artificial. La distribución de las riquezas se opera por sí sola, tanto más equitativamente cuanto menos se ingiere el Estado en imponer le reglas.

Así la Constitución argentina, en vez de inventar despóticamente reglas y principios de distribución para las riquezas, las ha tomado de las leyes naturales que gobiernan este fenómeno de la economía social, subordinado a las leyes normales que rigen la existencia del hombre en la tierra.

Disposiciones de la Constitución que se refieren al interés o renta de los capitales y a sus beneficios

Los capitales no son el dinero precisamente; son los valores aplicados a la producción, sea cual fuere el objeto en que consistan. Para pasar de una mano a otra, se convierten ordinariamente en dinero, en cuyo caso el dinero sólo hace de instrumento del cambio o traslación de los capitales, pero no constituye el capital propiamente dicho.

La Constitución federal argentina es la primera en Sud-América que, habiendo comprendido el rol económico de ese agente de prosperidad en la civilización de estos países, ha consagrado principios dirigidos a proteger directamente el ingreso y establecimiento de capitales extranjeros.

Esa mira alta y sabia está expresada por el art. 67, inciso 16 de la Constitución Federal, que atribuye al Congreso el poder obligatorio en cierto modo de: “Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias,

El capital es demasiado poderoso por sí mismo para que necesite protección pecuniaria de parte de la ley. Ahora veremos que lo que la Constitución llama recompensas y privilegios de estímulo para atraer los capitales, son un verdadero seguro con que la Nación paga el riesgo que corren los capitales que vienen a establecerse en servicio de su civilización en medio de los infinitos peligros que son inherentes al desierto, al atraso del país y a la ineficacia de las leyes y de las autoridades nacientes para proteger el derecho privado.

El capital es demasiado perspicaz para que necesite que la ley se encargue de formarle sus ganancias, o de señalarle los empleos más lucrativos y ventajosos para su incremento.

El capital no quiere más apoyo de la ley que el que le da la Constitución. La única protección que la ley pueda darle es la libertad. La libertad protege el capital de muchos modos; pero hay dos principalmente en que ella se identifica con sus beneficios, a saber: 1° la tasa de sus provechos e intereses; 2° las aplicaciones y empleos industriales del capital.

Política tributaria

El régimen de la tributación fiscal se vincula con el derecho de propiedad como que todo gravamen recae sobre la propiedad de quien lo debe satisfacer. La tributación fiscal abarca el sistema de impuestos contribuciones y tasas y se funda en el llamado poder impo-

sitivo, tributario o de gravar de que dispone el estado.

Bidart Campos señala que impuestos, contribuciones y tasas tienen en común su carácter de tributos forzosos y obligatorios; de allí que la CN consagró trascendentes principios de imposición que significan garantías de limitación al poder tributario. Entre ellos podemos señalar:

1.- El principio de legalidad, no hay obligación tributaria sin previa ley sancionada por un Congreso integrado por los representantes de los contribuyentes, explícito en el art. 17: “[...]. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el art. 4º. [...]”; y trasladada la pauta del art. 19: “nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda”. La ley determina el hecho imponible, los obligados, sistema de pago, exenciones, fechas órganos competentes.

2.- El principio de igualdad o generalidad en la imposición, consagrado en el art. 16: “[...]. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”. Y vinculado a ello la proporcionalidad: se grava en función de la riqueza de cada contribuyente.

3.- El principio de no confiscatoriedad, vinculado con la inviolabilidad de la propiedad y referido por el art. 17. Implica que el impuesto no puede avanzar sobre la propiedad en exceso; como el impuesto toma patrimonio, ese quantum debe mantenerse dentro de límites razonables.

4.- Los principios de equidad y proporcionalidad, expresos en el artículo 4º.

5.- La tributación se vincula con la libertad fiscal. Bien señala Joaquín V. González que al extraer una porción de patrimonio ha sido el más peligroso para la libertad civil y política. Por ello dos cuestiones: que el poder tributario no puede afectar la libertad de trabajo,

de cultos, derecho de enseñar y aprender, etc. Y en caso de duda “*in dubio contra fiscum*”.

6.- El principio de finalidad exige que todo tributo tenga un fin de interés general, no tiene por objeto enriquecer al estado.

7.- Las expresas garantías tributarias conferidas a los extranjeros a través de los artículos 20 (“Los extranjeros [...no están obligados [...] a pagar contribuciones forzosas extraordinarias”) y 25 (“El Gobierno federal [...] no podrá [...] gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes”).

¿Qué ha querido decir Montesquieu, cuando ha dicho que el gobierno de libertad era el más caro de los gobiernos? Que es el que demanda más sacrificios, no más tributos.

Respecto de las atribuciones impositivas del Congreso nacional, la redacción propuesta por la Comisión de Negocios Constitucionales fue aprobada por mayoría y así el art. 64 estableció que le correspondería al Congreso: “1. Legislar sobre las aduanas exteriores, y establecer los derechos de importación y exportación que han de satisfacerse en ellas.” “2. Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Confederación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan”. En esa época se entendía por “contribuciones directas” a las patentes (sucesoras de las coloniales licencias) y a la contribución territorial.

El informe de la Comisión redactora justificaba esta facultad en los siguientes términos: “Bien conocerá V.H. que las contribuciones directas con que el Gobierno federal puede gravar a la Nación, no

serán impuestas sino en aquellos casos en que la existencia independiente del pueblo esté en peligro, o cuando la opinión se adelante a ofrecer lo que una palpable utilidad llegase a exigir. Porque en éste como en cualesquier otro acto del Gobierno creado por el Proyecto, es preciso contar con que las personas que lo componen en el Congreso y al frente de los demás Poderes, son argentinos, conocen las necesidades del país, y están más que nadie interesados en no romper la armonía del movimiento de la máquina que se les confía”.

Aunque la cuestión rentística fue largamente debatida en el Congreso General Constituyente, no se concretó una precisa distribución inter-jurisdiccional (entre la Nación y las provincias) del poder tributario, en especial en el caso de las facultades de imposición “indirecta” interna. El consecuente problema se suscitará a partir de la sanción de la ley nacional de imposición interna, en 1891.

Tesoro Nacional

El art. 4º de la CN está referido a la composición de lo que la norma llama el tesoro nacional y destinado a sostener los gastos del gobierno nacional: “El gobierno nacional provee a los gastos de la nación con fondos del tesoro nacional formado del producto de importación y exportación venta y locación de tierras de propiedad nacional, renta de correos, y demás contribuciones que imponga el Congreso ...”; más allá de la enunciación de recursos el artículo revela el principio de la finalidad en la tributación, proveer a los gastos del estado, lo que en definitiva remite a la noción de interés público.

¿Hay materia imponible, es decir, hay rentas y capitales privados? - Luego hay posibilidad de impuestos o contribuciones, es

decir, de renta pública, de Tesoro nacional, de gobierno general, de nación independiente.

(...) aunque el Tesoro federal o nacional sea ilimitado y supremo en ciertos respectos, no es único y sólo en ciertos otros.

Admitiéndose por la Constitución la existencia de gobiernos provinciales soberanos en todo su poder no delegado a la Confederación, era necesario que admitiese la posibilidad de tesoros provinciales y de contribuciones y recursos locales, destinados al sostenimiento de los gobiernos de provincia.

Las provincias no abandonan, no enajenan, ni se desprenden de la porción de su renta, que entregan al Tesoro nacional. Respecto de una porción de ella, sólo ceden a la Confederación un modo local de crear y de invertir esa renta, en cambio de otro modo nacional de crear y de invertir esa misma porción de su renta, que abandonan en apariencia, pero que en realidad toman. El Tesoro nacional no es un tesoro independiente y ajeno de las provincias. Formado de las contribuciones pagadas por todas ellas, de los fondos en tierras y en valores que a todas pertenecen, de los créditos contraídos bajo su responsabilidad unida, el Tesoro nacional pertenece a las provincias unidas en cuerpo de nación, y está destinado a invertirse en las necesidades de un gobierno elegido, creado, costado por las provincias, cuál es su gobierno común y nacional, que es gobierno tan suyo como es de cada provincia su gobierno local.

Toda la diferencia está en que, en vez de pertenecer a cada provincia aisladamente, el Tesoro nacional pertenece a todas juntas reunidas en cuerpo de nación. Así cada provincia, en vez de tener un tesoro, tiene dos: el de su localidad y el de la Nación. Los dos son invertidos en su provecho: el uno en sostén del gobierno encargado

de hacer cumplir la Constitución general, y el otro en sostener al gobierno que tiene a su cargo el orden local de la provincia; el uno se invierte en el gasto que cuesta sostener la independencia nacional, el otro en el gasto ocasionado por la necesidad de mantener la independencia y soberanía relativas y domésticas de cada provincia.

Aduanas

La prohibición de los “derechos de tránsito”, exponen constitucionalmente la política liberal inaugurada desde la caída de Rosas.

En todo el territorio de la Confederación, dice el art. 9, no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso. En el interior de la República, dice el art. 10, es libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases, despachadas en las aduanas exteriores.

Privadas las provincias de los ordinarios recursos provenientes de los derechos de tránsito y de sus aduanas interiores, la situación financiera de muchas de ellas resultaba severamente afectada; en compensación, el inciso 8° del art. 64 atribuyó al Congreso federal la facultad de acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias cuyas rentas no alcanzaren, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios, suplementos a que acudirían reiteradamente las del interior en las décadas por venir.

Visto el cúmulo de atribuciones onerosas que se daban al Gobierno federal, y al mismo tiempo los recursos con que entonces contaba la República, “por mucho tiempo el tesoro federal ha de ofrecer un déficit considerable”.

Por su parte Los art. 9, 10, 11 y 12, según los cuales no hay más aduanas que las nacionales, quedando libre de todo derecho el tránsito y circulación interna terrestre y marítima, hacen inconstitucional en lo futuro toda contribución provincial, en que con el nombre de arbitrio o cualquier disfraz municipal se pretenda restablecer las aduanas interiores abolidas para fomentar la población de las provincias por el comercio libre.

Disposiciones de la Constitución que protegen los beneficios y rentas de la tierra

Antes de examinar y para apreciar mejor el sistema de la Constitución sobre el uso y distribución de la tierra como agente de producción y fuente de renta, veamos lo que es en sí la tierra de ese país; La tierra es por ahora el instrumento supremo que la Confederación tenga a su alcance, para emprender la obra de su población, de su organización política, de su riqueza y civilización.

(...) y sólo en vista de un cuadro estadístico de las tierras públicas y privadas, que contiene el suelo nacional, y de una buena clasificación de ellas según sus aptitudes para los diversos ramos de producción, podrá el gobierno hacer servir la tierra a su destino oficial, es decir, como base de impuestos, como garantía de la deuda y del crédito público, como fuente integrante del Tesoro nacional y como agente de colonización y población: destinos sociales que atribuyen al territorio argentino los artículos 4 y 64, incisos 4, 15 y 16 de su Constitución federal.

El camino de ese bienestar general está trazado por la Constitución misma (art. 64, inciso 16), que conduce a él por el brazo de la

civilización material o económica, es decir, promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines.

¿Qué ha hecho la Constitución argentina? En la distribución de la renta o beneficio de la tierra, la Constitución ha sentado, como bases de legislación, los mismos principios reguladores del provecho del trabajo y del capital, a saber: propiedad, libertad, igualdad y seguridad.

Toda ley que quita al poseedor o detentador actual el estímulo de la propiedad completa y absoluta, le vuelve indolente porque nada le deja que excite su actividad; le hace perezoso por la incertidumbre en que deja su propiedad o tenencia; le hace devastador y dispendioso, formándole un interés en consumir lo que debe arrebatarle el sucesor impuesto.

En el interés de la población y del bienestar y prosperidad de la República Argentina, propósitos supremos de su Constitución vigente, la ley orgánica, inspirada en esas miras, debe reglar el sistema del arrendamiento territorial, de modo que sirva para colocar la tierra al alcance de los inmigrantes y nuevos pobladores.

Conviene reorganizar el arrendamiento territorial en provecho del arrendatario, y no del propietario ocioso y explotador, al revés de nuestro actual sistema de origen romano-feudal, ineconómico y estéril, que sacrifica el trabajo, la población y la riqueza al ascendiente de los señores de la tierra.

Que la propiedad territorial sea tan accesible al extranjero co-

mo al nacional Alberdi va a concluir su trabajo apurando en la implementación de los cambios, ya destacando el valor de contar con un cuerpo escrito: Nuestra organización escrita es un cambio de rumbo, un nuevo derrotero. Nuestra Constitución es la proa al puerto de salvación. En la que (...) La libertad es el dogma, es la fe política de la América del Sud, aunque en los hechos de la vida práctica imperen con frecuencia el despotismo del gobierno (que es la tiranía) o el despotismo del pueblo (que es la revolución).

Políticas Públicas y Participación Ciudadana en Viedma

Nilda Beatriz Herrera

La perspectiva metodológica que sustenta el análisis de las políticas públicas y la participación ciudadana en Viedma (Provincia de Río Negro) es deudora del paradigma cualitativo – interpretativo. Se concibe la realidad como una construcción social, intersubjetiva en permanente interacción con el contexto, razón central para optar por la mencionada perspectiva metodológica.

Esta decisión supone la adopción de un enfoque epistemológica de carácter hermenéutico/ interpretativo antes que hipotético deductivo. Es decir, priorizar la producción de categorías interpretativas a partir de los datos y no la verificación o corroboración de hipótesis previas.

Centrar el estudio en el proceso de conformación, articulación y realización de la primera audiencia pública en Viedma, tiene varias ventajas. Por una parte, permitió indagar en un proceso concreto a lo largo del tiempo con una delimitación territorial y normativa. Por otra parte, el diseño de investigación fue interactivo vale decir se alternaron etapas de trabajo de campo y de análisis de datos (Alberto Marradi *et al*, 2007).

Participación Ciudadana

Para comenzar a tratar el tema de la participación ciudadana vinculada con el desarrollo territorial es importante rescatar los estu-

dios de Nuria Cunnil Grau (1997) quien a partir de sus trabajos intenta explicar cómo el impacto de las políticas neoliberales permite pasar de una matriz estado- céntrica a una matriz socio-céntrica, es decir, el paso de una visión ligada al Estado, a una visión cuyo eje gira en torno de la sociedad. Esto gracias a nuevas formas de vinculación que producen las transformaciones sociales que se han suscitado y persisten a partir de la globalización. Por otra parte, resulta necesario dar lugar al surgimiento de nuevas formas de intervención desde la sociedad civil, que se agrupan con la categoría 'participación'. Se distinguen diferentes tipos; por ejemplo la participación comunitaria, la popular y la ciudadana como formas de auto-organización y autogobierno social que defienden derechos de la ciudadanía, especialmente de los excluidos. Esta última es un instrumento para la profundización de la democracia y actúa como catalizadora de los intereses sociales. Su desarrollo práctico ha estado centralmente asociado a la intervención de los ciudadanos en las actividades públicas.

En similar orden, autores como Castro Suárez (2000) también distinguen diferentes formas de participación a saber: la social, la comunitaria, la política y la ciudadana. Desde esta perspectiva, resulta interesante la participación ciudadana porque es el espacio a través del cual los ciudadanos ingresan a la arena pública para plantear sus demandas y ejercer su derecho estableciendo de esta forma una relación entre sociedad civil y Estado que no es vertical ni tradicional (Cunill Grau, 1997)

Sin lugar a dudas, el otro de los autores destacados es G. Sartori (1987) del cual es factible rescatar su formulación acerca de lo que implica para el ciudadano la participación, en cuanto compromiso propio y con la pluralidad. Es aquí donde podemos establecer un

nexo con lo planteado por O. Yantorno (2004). Este autor elabora una serie de características que resultan necesarias para referirse a la participación, tales como la pluralidad, la información, las capacidades de los sujetos participantes, en tanto actores sociales involucrados y cómo estos van ejerciendo diferentes roles, que van desde la información hasta *accountability*¹². Entre los estudios referidos a la noción de ciudadanía y sus implicancias se han rescatado los aportes de J. Borja (2002) para quien la ciudadanía es un *status*, un reconocimiento social y jurídico.

La participación ciudadana en la generación de políticas públicas relacionadas con el desarrollo territorial es una actividad poco practicada, en especial en Río Negro. Se entiende que resultaría interesante avanzar en su proceso de institucionalización debido al impacto social positivo que genera y por el empoderamiento que la sociedad civil adquiere a través de su ejercicio.

El desarrollo Territorial y sus implicancias

Una forma interesante de abordar la temática planteada es comprender el concepto de desarrollo territorial. Este es más complejo que el desarrollo económico porque incluye además, variables que permiten la construcción de lazos entre ciudadanos en pos de generar impactos económicos positivos en una comunidad o territorio. En este sentido, resulta imprescindible partir de un concepto de territorio que permita realizar un encuadre. Así, el territorio deja de ser un espacio físico meramente dotado de recursos económicos pa-

.....
12. El término se refiere a la responsabilidad en el sentido de dar cuenta de los propios actos

ra convertirse en un estructura activa, donde conviven actores que construyen cotidianamente el desarrollo. Según lo expresado por P. Veltz (1999) implica una revalorización territorial del desarrollo puesto que la perspectiva del territorio permite apreciar que las estructuras tecno-económicas territoriales se vinculan con los actores sociales en tanto sujetos constructores de la realidad.

Por lo tanto, el concepto de desarrollo territorial hace referencia a un proceso de crecimiento y acumulación de capital de una comunidad, que tiene cultura e instituciones que son propias y mejoran los rendimientos de los factores productivos permitiendo diversificar la producción y satisfacer las demandas de bienes y servicios. Si bien se juzga necesaria la participación de los actores sociales, en este trabajo se postula un enfoque de desarrollo territorial distinto del que plantea D. Massey (1984). Dicha autora habla del desarrollo territorial autónomo que remite a la idea de que cada comunidad local se ha formado históricamente, en función de las relaciones y vínculos entre sus grupos sociales. Tiene en cuenta, además, la construcción de su identidad y de su cultura, cuestión que lleva a entender el territorio como el entramado de intereses de todo tipo de la comunidad territorial. Esto permite percibirlo como un agente de desarrollo siempre y cuando le sea posible mantener y ampliar la integridad y los intereses territoriales en los procesos de crecimiento y cambio estructural. Si bien esta visión es interesante, tiene la limitación de dejar en manos del territorio toda la responsabilidad del crecimiento económico, cuestión que en un mundo globalizado es difícil de sostener.

Siguiendo esta línea de análisis es importante tener en cuenta la postura de Amartya Sen (2001) que propone un cambio importante en la interpretación del desarrollo. El autor sostiene que el desarrollo

es un concepto más amplio que no se agota en la noción de crecimiento y del nivel de renta per cápita de un país o un territorio. Considera estos indicadores como herramientas para que los actores sociales desarrollen sus capacidades. Es por ello que resulta más importante definir un camino de crecimiento con atención en las capacidades de la población, fortaleciendo la calidad de la formación y subsanando las deficiencias que surjan en el territorio.

En un intento por esbozar una definición, podría afirmarse que el desarrollo es un proceso abierto que involucra las capacidades, las potencialidades, los capitales (en el sentido planteado por Bourdieu) de la población y su territorio. Asimismo, este proceso debe estar constantemente vinculado con las condiciones contextuales y ser capaz de adaptarse permanentemente para lograr crecimiento en la comunidad.

Partiendo de este concepto es plausible preguntarse si las políticas públicas implementadas en Viedma tienen este efecto en el comportamiento de la productividad y competitividad del territorio. Para responder a este interrogante es preciso indicar que los sistemas productivos, tal cual lo señala Vázquez Barquero (2007), pueden y deben ser impactados positivamente por las externalidades que se suscitan en el proceso productivo, si son aprovechadas convenientemente en el ámbito del territorio. Por lo tanto, la formación de redes y sistemas flexibles de empresas con los actores locales y la formación de alianzas estratégicas permiten la reducción de los costos de negociación y transacción entre actores comerciales. Para lograrlo es importante la acción del estado en sus diferentes niveles, generando la flexibilidad y las transformaciones que el territorio necesita, ya sea abriendo canales de comunicación, incorporando infraestructura, fa-

ilitando formación de alianzas, promoviendo parques tecnológicos e industriales entre otros aspectos.

Es decir, existe una triple valencia, por un lado el territorio con sus capacidades, los actores sociales con sus aptitudes y capitales que ponen en juego y el Estado que debe funcionar como articulador y promotor de estas iniciativas. En este sentido, resulta deseable promover un proceso de continuo acompañamiento y evaluación de manera de corregir las falencias o situaciones indeseadas que obstruyen o detengan el proceso de crecimiento.

Participación ciudadana en la legislación rionegrina y de Viedma

La Constitución Provincial asegura el derecho de consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato. En el caso de la provincia de Río Negro, existe en el nivel provincial como instituto la audiencia pública a través de la ley Nº 3132, sancionada el 16 de septiembre de 1997 y promulgada el 26 de septiembre del mismo año. En su texto expresa que la Legislatura de la provincia de Río Negro, a través de sus Comisiones Permanentes o Especiales puede convocar a diferentes estamentos de la sociedad para analizar iniciativas parlamentarias. Entre los requisitos que se prevén se establece que la audiencia pública es convocada por el presidente de la comisión por iniciativa propia o a instancia de, al menos, el cuarenta por ciento (40 %) de sus miembros, debiendo ser anunciada por medios masivos de comunicación.

En esta línea, se entiende que es preciso abordar el caso particular del Municipio de Viedma. En principio hay que mencionar la

autonomía municipal regulada en la sección Sexta de la Constitución Provincial. En el Capítulo I del Poder Municipal, se hace referencia a todas las atribuciones y competencias de los municipios, y en lo referido a la autonomía municipal contemplada en el artículo 225º de la Constitución Provincial dice:

la Constitución reconoce la existencia del Municipio como comunidad originaria y fundamental de la organización política e institucional de la sociedad fundada en la convivencia...
...Asegura el régimen municipal basado en su autonomía política administrativa y económica, aquellos que dicten su Carta Orgánica gozan además de autonomía institucional (...) la cual no puede ser vulnerada...

Asimismo, entre las facultades de los municipios se encuentra la posibilidad de contraer empréstitos con destino determinado, previa aprobación con el voto de los dos tercios de los miembros del cuerpo deliberativo, no pudiendo afectar más del veinticinco por ciento (25%) de los recursos anuales ordinarios.

Cabe señalar, además, que la Carta Orgánica del Municipio de Viedma en su artículo 51º, Título Segundo: Del Poder Legislativo, donde se establecen las funciones del Concejo Deliberante en su inciso 8º instituye la autorización para contraer empréstitos y fideicomisos, autorización que requiere ser aprobada por una mayoría especial. Mientras que el artículo 79º se refiere a los empréstitos, para lo cual se requiere mayoría especial, es decir el voto favorable de los dos tercios de los miembros del Concejo especificándose con qué recursos se van a afrontar los servicios de la deuda. Los fondos que se obtienen a través de empréstitos sólo pueden aplicarse a fines determinados

por la ordenanza que autoriza su contratación. No está permitido tomar empréstitos para cubrir déficit de tesorería.

En el caso del Municipio de Viedma, cuya Carta Orgánica data desde 1990 prevé el instituto de audiencia pública en su artículo 66° que expresa:

...aquellas ordenanzas que exijan un mayoría especial no pueden ser tratadas sobre tablas y están sujetas en su trámite al mecanismo de audiencia pública con un antelación no mayor a las cuarenta y ocho horas (48 hs) a su tratamiento por las comisiones del Concejo en tales supuestos difunde previamente la convocatoria por todos los medios a su alcance. En las audiencias los vecinos e instituciones pueden exponer ante los concejales sus opiniones y propuestas en relación a las ordenanzas a tratar.

A través de la audiencia pública se otorga una instancia de participación ciudadana como espacio de encuentro entre vecinos, organizaciones sociales especializadas en distintas temáticas de preocupación de la comunidad, el sector privado, las instituciones técnicas y las autoridades gubernamentales. Es este espacio donde pueden presentarse de manera explícita las perspectivas tanto individuales como colectivas sobre problemas comunes y sobre soluciones que deben encararse.

A partir de todo lo expresado es posible decir que la audiencia pública es una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones, en el cual la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que se vean afectados por la decisión a tomar expresen su opinión respecto de ella.

Cabe preguntarse qué son las audiencias públicas. Básicamente

se trata de espacios de consulta para que el conocimiento teórico y la experiencia práctica del conjunto de la población participante sean capitalizadas y queden reflejadas a la hora de tomar una decisión que implique la aplicación de una política pública.

Existen diferentes tipos de audiencias públicas entre las que podemos destacar, en primer lugar, la facultativa cuya convocatoria queda reservada a la decisión de la autoridad. En segundo lugar, la audiencia obligatoria que debe ser convocada por la autoridad so pena que se declare nulo el acto administrativo. Por último, una audiencia puede convocarse a petición de la ciudadanía. La Carta Orgánica habilita la realización de las mismas con el fin de garantizar el máximo flujo informativo posible entre actores de la sociedad y sus propias autoridades con relación a una decisión determinada.

En este sentido, la acción de participar de una audiencia pública por parte de un ciudadano tiene como objeto contribuir al mejoramiento de la calidad y razonabilidad de las decisiones de gobierno contribuyendo a la gobernabilidad y gobernanza. Básicamente se trata de una reunión de tipo formal, regida por determinados procedimientos estipulados por ordenanza u otro tipo de acto administrativo que genera obligaciones y responsabilidades para los participantes. En general las audiencias públicas no son vinculantes para las autoridades convocantes, independientemente que exista un punto de vista mayoritario contrario a la voluntad de las autoridades convocantes. Esta condición puede generar al menos dos factores de desaliento a la participación que se tratan en las conclusiones.

La Primera Audiencia Pública de la ciudad de Viedma

El 15 de marzo de 2006 se realizó la primera Audiencia Pública en la ciudad de Viedma, con el objeto de analizar la propuesta del Intendente para crear un Fondo fiduciario por un monto de cinco millones de pesos (\$ 5.000.000) con un plazo de diez años para atender demandas de servicios básicos como cloacas, asfalto, alumbrado público, entre otros. El proyecto había sido presentado en el año 2005 por el Poder Ejecutivo municipal pero había sido rechazado por una mayoría especial del Concejo Deliberante, en virtud de las dudas que se habían generado en cuanto a que un banco privado administre los fondos y que, en caso de generarse deudas, se puedan trabar embargos.

No es propósito en esta ocasión, considerar los elementos cuantitativos del Fondo Fiduciario sino hacer hincapié en la audiencia pública, mecanismo que se encontraba consagrado por la Carta Orgánica de la ciudad de Viedma desde el año 1990 y reglamentado de acuerdo con lo establecido por la Ordenanza 5763/05 que regula el procedimiento de la audiencia pública. El texto la define en términos semejantes a los enunciados en la sección anterior. En el artículo 1º se establece el instituto de la audiencia pública municipal como una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones administrativas o legislativas.

Es importante remarcar que según la Ordenanza 5763/05, las audiencias públicas son de carácter consultivo y no vinculante, la única manera en que queda sentada la posición de la sociedad es a tra-

vés de un acto administrativo que se celebra una vez finalizada la audiencia pública, donde se debe explicitar en los fundamentos de qué manera se ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía así como los casos en las que han sido desestimadas y la razón de esto.

En el título segundo de la referida ordenanza se expone la tipología de audiencias públicas que fija la Municipalidad de Viedma. El artículo 5º denomina audiencias públicas obligatorias a aquellas en las que se convoque a la ciudadanía para que se exprese respecto de un asunto previsto en el artículo 66º de la Carta Orgánica municipal. Por su parte, el artículo 6º contempla las audiencias públicas temáticas que son aquellas que pueden ser convocadas por el Poder Ejecutivo o por el Concejo Deliberante. Asimismo establece que todo ciudadano que desee participar de una audiencia pública sea ésta obligatoria o temática debe inscribirse en un Registro especialmente habilitado invocando el derecho o interés simple o difuso o de incidencia colectiva relacionado con la temática objeto de la audiencia. Esto es lo que les da a los ciudadanos el carácter de expositores además de los sujetos convocantes, como así también los expertos convocados por la autoridad, los concejales y miembros del Tribunal de Cuentas.

De la versión taquigráfica de la audiencia pública se rescata de palabras de la Presidenta del Concejo Deliberante que se trata de un espacio público, de debate y definición de las políticas públicas que inciden en la vida política, social y cultural de la comunidad. Asimismo señaló:

...el instituto de la participación ciudadana es un mecanismo de la democracia participativa cuya finalidad es acercar a la representación política con los vecinos, de manera que sus decisiones encuentren la suficiente

legitimación que las concibe como medidas idóneas, tendientes a ser la expresión de la buena política y las buenas acciones de gobierno...

La audiencia pública fue convocada por los integrantes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, Obras y Servicios Públicos del Concejo Deliberante. La temática de la audiencia pública estaba centrada en la creación de un Fondo Fiduciario municipal para solventar obras de infraestructura básica en la capital provincial. Durante la audiencia pública se fijaron diferentes posturas, sin embargo se rescatan dos: la primera relacionada con el diseño de un mecanismo de control del Fondo Fiduciario. La segunda, con la consideración de otros mecanismos de cobro, en virtud de la experiencia observada por el municipio a raíz de la devolución de créditos que se otorgaron para la construcción del asfalto de la avenida costanera en el Balneario El Cóndor¹³.

En el caso de la primera audiencia pública realizada en Viedma, el Poder Ejecutivo local convocó a dos expertos en fondos fiduciarios. La misma contó con cincuenta y seis (56) participantes de los cuales seis eran expertos, quienes dispusieron de veinte minutos para realizar sus exposiciones. Luego se dio paso a los cincuenta oradores que tuvieron cinco minutos para efectuar sus alocuciones. Además el público podía participar efectuando preguntas por escrito las que eran respondidas por los integrantes oradores.

Conclusión

El análisis de los conceptos de participación ciudadana y desa-

.....
13. El Balneario El Cóndor se localiza a 30 km de la ciudad de Viedma

rollo territorial se orientó a determinar en qué medida se aplican al diseño de políticas públicas por parte de la ciudad de Viedma. Para ello se consideró la primera audiencia pública convocada por el gobierno de dicha ciudad.

En el caso de análisis puede observarse un nivel bajo de participación. En efecto, solo 56 formaron parte de la asamblea sobre una población de 36.465 habitantes condiciones de participar, equivalente a un 0.15 % total.

Al reflexionar respecto de las posibles causas de este resultado, pueden encontrarse tres. En primera instancia es el Estado en sus diferentes niveles el que ha institucionalizado los mecanismos de participación ciudadana, bajo la forma jurídica de la audiencia pública. Sin embargo, las características de la convocatoria no incentiva la participación ya que sus resoluciones no influyen en la decisión a tomar debido al carácter no vinculante de las mismas.

El segundo posible factor de desmotivación es que el instituto de la audiencia pública suele ser utilizado por las autoridades locales, provinciales o nacionales como mecanismo legitimador de las decisiones tomadas de antemano por el gobierno de turno. De esta manera, la audiencia pública es utilizada estratégicamente para el cumplimiento de determinados objetivos de carácter político.

La tercera conjetura para explicar la baja participación ciudadana se relaciona con el diseño de políticas públicas. En particular, éste no contempla mecanismos que estimulen el compromiso de los ciudadanos y los motiven para formar parte de las asambleas. Si bien existen algunos esfuerzos en ese sentido, no se puede hablar de un real empoderamiento de la sociedad civil. Por ello es importante considerar la audiencia pública como mecanismo de participación ciuda-

dana y se otorguen las condiciones para que la fuerza de las opiniones se materialice en la arena política.

Para finalizar, es preciso mencionar que, a pesar de las falencias señaladas, resulta necesario rescatar la relevancia de estos instrumentos cuya implementación implican la apertura de canales de participación y contribuyen a mejorar la toma de decisiones respecto de temas de interés público.

Políticas públicas de desarrollo económico: ¿centralización o descentralización?

Pablo Tagliani

Introducción al debate de la intervención del estado en la economía

La discusión acerca de la conveniencia de la intervención estatal en el sistema económico es tan antigua como no resuelta. Los partidarios del libre funcionamiento del mercado han mantenido su postura a lo largo de la historia sobre la base de diferentes argumentos tales como: la existencia de orden natural beneficioso para la sociedad, la racionalidad de los agentes económicos, los resultados negativos de la intervención pública debido a la conducta maximizadora de los agentes públicos.

Por el contrario, en oposición a lo señalado en el párrafo anterior, numerosos autores señalaron la necesidad de intervención pública con fundamentos provenientes tanto de la tradición teórica clásica, neoclásica y estructuralista. En el primer caso, se argumenta que la distribución de la renta entre trabajadores y empresarios proviene de procesos sociales y no de mecanismos de mercado. Asimismo señalan los problemas de demanda efectiva que producen desempleo. Dentro de la tradición neoclásica, pueden identificarse anomalías en la economía que la alejan del estado de máxima eficiencia. Las mismas se refieren a la presencia de indivisibilidades y/o externalidades tanto en la producción como en el consumo. Por su parte, los autores

de la escuela estructuralista latinoamericana recomiendan la intervención del estado para favorecer el desarrollo industrial con el fin de disminuir la brecha que separa los países latinoamericanos de los más adelantados.

La temática específica del desarrollo económico regional¹⁴ no está exenta de esta discusión. Por ejemplo, Krugman (1997) postula que el proceso de desarrollo espacial es auto-generado y no requiere intervención externa. Lo interpreta como el resultado de fuerzas centrípetas que atraen recursos económicos debido a la presencia de actividades con rendimientos crecientes a escala. En oposición a dicha idea, numerosos autores han caracterizado el desarrollo regional como un proceso social de vinculación de actores geográficamente circunscrito que intercambian no solo mercaderías sino conocimiento e información. Este proceso es dependiente de la historia y de los valores culturales de las regiones. Puede colegirse que, de acuerdo con esta última perspectiva, los procesos de desarrollo se caracterizan por relaciones de complementariedad y asimetría entre los actores. Dichos atributos justifican la acción colectiva; en el primer caso para coordinar las decisiones de los agentes y en el segundo para atemperar inequidades en el proceso de desarrollo económico.

Si bien el rol de la coordinación no está reservado exclusivamente para el estado, éste posee ventajas en tanto que estaría en condiciones de incorporar a las decisiones, los juicios de valor emitidos por la sociedad respecto de las características deseadas del desarrollo.

.....
14. Debe aclararse que a los fines del presente trabajo el concepto de desarrollo se recorta a su dimensión económica

Desarrollo económico regional y Políticas Públicas

La categoría analítica desarrollo económico implica considerar el tránsito temporal entre el estado actual de la economía y otro conceptualizado como la frontera productiva (Olivera, 2011). Inmediatamente surge la pregunta de cómo se racionaliza la dinámica implícita en la definición. En forma más específica: ¿qué fuerzas conducen a una economía hacia la frontera potencial? Como suele ocurrir en las ciencias sociales, no existe una sola respuesta sino varias.

Los clásicos como Adam Smith y Carlos Marx describen el desarrollo económico regional como un proceso acumulativo de especialización, división del trabajo y ampliación del mercado geográficamente circunscripto que se produce principalmente en la industria manufacturera¹⁵. Los neoclásicos, como Alfred Marshall, introducen el concepto de externalidad en la producción debido a economías de localización, como rasgo distintivo del desarrollo económico. El autor adopta para el estudio de este fenómeno el concepto “distrito industrial” como unidad de análisis.

.....
15. La afirmación se refiere a Adam Smith y Carlos Marx. El primero, en su investigación, encuentra que “La gran multiplicación de producciones en todas las artes, originadas en la división del trabajo, da lugar, en una sociedad bien gobernada, a esa opulencia universal que se derrama hasta las clases inferiores del pueblo” (Smith, 1982). En la secuencia posterior de su análisis señala que la amplitud de esta división del trabajo se halla limitada por la extensión de aquella facultad o dicho en otras palabras, por la extensión del mercado” (Smith, op.cit:20). Por su parte Marx explica este proceso en los siguientes términos: “Cuando el sistema manufacturero hace pie en una industria que hasta entonces era explotada como rama principal o secundaria, junto con otras, por el mismo productor, de inmediato se opera una disociación entre esas industrias, éstas se vuelven independientes unas de otras. Si se adueña de una fase especial en la producción de una mercancía, las diversas fases de producción de la misma se transforman en diversas industrias independientes” (Marx, 1982:155)

Es propia del enfoque keynesiano la categoría polo de desarrollo para describir las radicaciones de industrias de gran tamaño que a través de sus eslabonamientos engendran un patrón de localización. Con el ocaso de la era denominada fordista correlativa de la perspectiva keynesiana, el desarrollo se visualiza como una red de vinculaciones entre actores espacialmente circunscrita. Así, surgen conceptos tributarios de la categoría distrito industrial tales como sistema regional de innovación, sistema institucional, región de aprendizaje, región de conocimientos (éste último para describir el desarrollo de empresas de tecnología informática). Los conceptos polos de desarrollo, nuevos distritos industriales y regiones de conocimiento se corresponden con lo que Vázquez Barquero (op.cit) denomina políticas de primera, segunda y tercera generación, respectivamente.

La primera generación de políticas regionales se orientaba sobre todo a la creación de infraestructuras y a estimular la localización de empresas externas mediante incentivos. La segunda generación puso el acento en iniciativas que fomentan el desarrollo de los recursos inmateriales del desarrollo a través de instrumentos como las incubadoras de empresas, los Centros de Empresas e Innovación, los Institutos Tecnológicos o los Centros de Formación.

La tercera generación de políticas regionales daría preferencia a las iniciativas que favorecieran el surgimiento y el desarrollo de redes entre empresas, organizaciones, e instituciones radicadas en el propio **territorio** y en otros con los que existe cierta complementariedad estratégica.

Las primera generación se vincula con el desarrollo exógeno con un claro sesgo centralizador que reivindica el rol de los estados nacionales; mientras que las restantes revitalizan el concepto de desarro-

llo endógeno, transfiriendo el protagonismo de la políticas al ámbito local en consonancia con las tendencias descentralizadoras que se manifestaron en el papel del estado de las eras neo y post-fordista, respectivamente, en el contexto de la denominada globalización.

Nótese la importancia que adquiere el concepto de territorio como unidad de análisis del desarrollo endógeno. Siguiendo a Vázquez Barquero “se entiende al territorio como un entramado de intereses de una comunidad territorial, que se ha ido formando históricamente..” y más adelante agrega que al territorio se lo puede conceptualizar como un “red de actores de desarrollo...” (op.cit:67-68). Puede inferirse, entonces, que el concepto de territorio surge con el fin de interpretar las iniciativas de las ciudades, comunidades, regiones por atraer la radicación de empresas. El avance tecnológico configura nuevos patrones de localización de éstas, de manera tal que ya no basta con “ofrecer” recursos naturales, sino que las regiones deben lograr un adecuado desarrollo institucional que facilite el trabajo en red de las empresas. El desarrollo institucional implica una tarea de acción colectiva para dotar de infraestructura e impulsar la cooperación entre los agentes del desarrollo.

Los enfoques del desarrollo económico regional surgidos alrededor de la idea de distrito industrial constituyen los que sus críticos denominan la Nueva Ortodoxia Regionalista (NOR). La crítica sustantiva se refiere a que este enfoque no contempla la existencia de conflictos y relaciones de poder propios de la acumulación del capital que se producen en forma relacionada en el nivel mundial, nacional, regional y local. Con el propósito de enfatizar esta idea se recurre a la metáfora de la escala utilizada en cartografía para racionalizar la metodología de estudio del desarrollo bajo esta perspectiva. En esta

línea de trabajo, autores como Manzanal conceptualizan al territorio como escenario de relaciones de poder y conflictos entre grupos sociales. En términos de la autora: "...el territorio es poder. Es el ámbito espacial de imbricación de las múltiples relaciones de poder. El territorio es siempre, en sí mismo, un ámbito en disputa, donde se destaca la capacidad diferencial de los actores buscando su control o dominio"(2011:34)

Introducidas las diferentes visiones del desarrollo económico y de la política pública, cabe preguntarse qué función le corresponde al estado en sus diferentes niveles de gobierno.

El debate de la descentralización: la perspectiva del federalismo fiscal

El marco teórico del estudio de este tópico tiene como referencia la literatura del federalismo fiscal que propone conceptos y herramientas teóricas para analizar las funciones de cada nivel de gobierno, la distribución de potestades tributarias y criterios para implementación de mecanismos de transferencias intergubernamentales. Esta sección contempla tres acápites: en el primero se expone la teoría del rol del estado, en la segunda se avanza en la discusión centralización – descentralización y finalmente en el tercero se consolidan los argumentos.

Debe subrayarse que el concepto de federalismo considerado se refiere a la toma de decisiones respecto de la asignación de recursos. En este sentido, debe distinguirse, junto con Bahld (2009), entre descentralización y desconcentración. El primer concepto alude al traspaso de las decisiones presupuestales sobre gasto y recaudación

de tributos a un gobierno de nivel inferior, mientras que el segundo se refiere a la transferencia de la ejecución del gasto.

Funciones Fiscales en una federación

La temática propuesta se consolida a partir de los aportes de Richard Musgrave y Wallace Oates. El primero introduce el modelo de las funciones fiscales para estudiar la actividad estatal. El mismo constituye un esquema de interpretación de las experiencias históricas observadas en casos relevantes de países centrales (Musgrave, 1996). Con el estado proveedor de servicios de mediados del siglo XIX, entiende que se consolida la función de asignación. En tanto que, con el estado de bienestar de inicios del siglo XX identifica la función de distribución. Dentro de este modelo de estado, considera que la función de estabilización se configura en las instituciones públicas construidas a partir de las recomendaciones keynesianas para resolver la crisis de 1930¹⁶.

Este análisis se extiende a un modelo de estado con dos niveles de gobierno. Si consideramos un problema de maximización de bienestar social de la población que habita la federación, el resultado arrojaría que el gobierno nacional tendría competencia para la asignación de bienes públicos nacionales, la función de distribución y la de estabilización. Por su parte, los gobiernos sub-nacionales tendrían

.....
16. El autor considera otros dos modelos de estado en adición a los considerados aquí; el estado comunal referido a la experiencia germana del XIX que deriva en el concepto de bienes meritorios y el modelo de fracaso del estado que recepta la literatura de la teoría de la elección pública y que se configura en el funcionamiento del estado en la era neoliberal

competencia para la provisión de bienes públicos locales¹⁷.

La actual teoría *standard* de finanzas públicas y del federalismo fiscal no considera directamente al desarrollo económico entre las funciones fiscales. Sin embargo, la teoría nos da pistas para inferir un esquema de distribución de competencias entre niveles de gobierno para el diseño y ejecución de una política de desarrollo económico.

En la primera versión de su obra, Musgrave menciona la función desarrollo pero desde una perspectiva distinta a la actual, tal como se expuso en la primera sección. El autor trata el desarrollo como la trayectoria secular del crecimiento a diferencia de la estabilización que se ocupa de los ciclos alrededor de dicha tendencia. Con relación a este tópico dice: “estudiaremos otro aspecto de la inversión, se trata de proporcionar adiciones a la capacidad, generando con ello el crecimiento de la renta en situación de pleno empleo” (Musgrave, 1968). Bajo esta mirada, la función de desarrollo recae sobre el ahorro y la inversión en el ámbito macroeconómico cuyo actor principal es el estado nacional, a diferencia del *mesoeconómico* propio de los estados sub-nacionales. Por su parte, Oates (op.cit) justifica la adjudicación de la función de estabilización (y por extensión el desarrollo económico) al gobierno nacional en el hecho que las políticas fiscales y de endeudamiento de los gobiernos locales son inefectivas en el marco de economías extremadamente abiertas. Este postulado se basa en el argumento de que las citadas políticas son compensadas con movimientos en la balanza de pagos local. Por su parte, cuando las políticas de desarrollo económico consisten en exenciones impositivas o subsidios financieros, las mismas son del género “arruinar al vecino”.

.....
17. La distinción entre bienes públicos nacionales y locales se refiere al ámbito geográfico de los beneficiarios de dichos bienes.

De todas maneras, Oates (1991) admite la participación de gobiernos sub-nacionales en la función estabilización, basándose en la idea que los *shocks* económicos pueden tener efectos diferenciales en las regiones de un país que requerirían, a su vez, tratamiento diferencial atribuible a gobiernos locales. En la misma línea de pensamiento, argumenta que la política ambiental debería ser tal que la fijación de estándares debería variar de una jurisdicción a otra de acuerdo con las circunstancias locales, ya que si estos fueran uniformes para todo el país pueden resultar difíciles de cumplir en algunas localidades

Descentralización fiscal: líneas del debate

W. Oates (1977) avanza en la línea trazada por Musgrave, postulando el teorema de la descentralización. El enunciado de la tesis del mismo podría sintetizarse en los siguientes términos:

a) En el marco de un sistema federal, dado un bien público cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos fijos del total de la población y su costo unitario de provisión es similar para los gobiernos locales como para el gobierno central

b) Si se cumplen los siguientes supuestos: ausencia de externalidades en el consumo; ausencia de economías de escala en el consumo y en la producción del bien público; costos no significativos de toma de decisiones

c) Se demuestra que será más eficiente que los gobiernos locales provean el *output* del bien local preferido por sus habitantes en comparación con una provisión fija y uniforme por parte del gobierno central,

Como corolario del teorema, se enuncia que el factor clave para

justificar la descentralización es la heterogeneidad de las preferencias. Sin embargo, estos resultados se revierten si se cambian los supuestos iniciales. En particular, la existencia de rendimientos crecientes a escala, externalidades jurisdiccionales, el costo de tomar decisiones públicas, constituyen factores que desalientan la descentralización. Asimismo, la consideración de migraciones internas introduce un factor de ambigüedad en el análisis.

En un artículo posterior, Oates (1999), profundiza el estudio, indagando en la capacidad de los gobiernos para realizar las ganancias de bienestar señaladas por el teorema de la descentralización. Con tal fin, compara las motivaciones de un planificador central benevolente con las de un gobernante local. En general, concluye que el primero presenta limitaciones para realizar las ganancias de bienestar señaladas *“There are important information y political limitations on central government that typically prevent centralized programs from mimicking an optimal pattern of local outputs”*¹⁸. Dentro de este análisis, las ventajas relativas de los gobiernos sub-nacionales aumentan si se consideran migraciones tipo Tiebout¹⁹, diferencias de costos interjurisdiccionales y diferentes valores de elasticidad de la demanda de bienes públicos locales (menor elasticidad, mayor ganancia de la descentralización). En adición, encuentra que los gobiernos locales tiene mayor motivación para introducir innovaciones en la provisión de bienes y servicios que aumentan la eficiencia. De todas maneras,

.....
18. Existen importantes limitaciones políticas y de información en el gobierno central que impiden que los programas centralizados simulen un patrón óptimo de bienes públicos locales. (Traducción del autor)

19. El Modelo de Tiebout asimila un área metropolitana a la de un mercado de bienes públicos. Entonces los ciudadanos fijan residencia en el municipio que ofrece el bien público local de su preferencia.

el autor advierte que la propiedad de explotar las ganancias de la descentralización por parte de gobiernos locales no está exenta de problemas como los enmarcados dentro de la denominada competencia interjurisdiccional y el no cumplimiento del supuesto de benevolencia por parte de los funcionarios locales.

Finalmente, en otro artículo (Oates, 2005) el autor introduce los lineamientos de una segunda generación en la teoría del federalismo fiscal. La misma está alimentada por dos fuentes principales: el neo-institucionalismo y la teoría de la elección pública. De la primera adopta el enfoque del principal-agente para evaluar las restricciones financieras impuestas a los gobiernos locales y el rol del estado nacional como prestamista de última instancia. De la segunda, recupera el concepto de *accountability* para señalar que la ventaja más visible de la descentralización, es la proximidad de las decisiones con los destinatarios de las mismas que aumenta el control ciudadano sobre los funcionarios públicos aminorando las “fallas del estado”.

Por el contrario, dicha teoría es analizada críticamente por Remy Prud’homme (1995) quien extiende el análisis de la descentralización para alertar respecto de algunas de sus consecuencias. En particular, el autor señala que uno de los riesgos de la descentralización no contemplados por el marco teórico convencional es la capacidad técnica de los gobiernos sub-nacionales para administrar bienes públicos. Desde esta perspectiva, no basta con tener asegurado el financiamiento si el gobierno no posee el *know-how* para operar y organizar la producción de dichos bienes. Asimismo, alerta respecto de que la excesiva descentralización conspira contra la prosecución de objetivos nacionales, tales como el equilibrio regional, por ejemplo.

Por su parte, R. Bird señala dos factores que se requieren para que una política de descentralización sea exitosa. Por un lado, la decisión acerca de la asignación de bienes públicos sea fruto de una elección democrática de la jurisdicción local y no producto de la influencia de los grupos de interés locales. Por otra parte, se requiere que la asignación del bien público local se financie con el aporte de los ciudadanos de la jurisdicción (no hay efectos derrame o transferencias). Para resumir el concepto, el autor postula que “lo que se requiere para que la descentralización produzca resultados eficientes es lo que se llama restricción presupuestaria fuerte (1996:11)”.

Integrando los elementos

El debate de la descentralización presentado en la sección anterior permite trazar directrices respecto de las ventajas y desventajas de la descentralización de decisiones de asignación de bienes públicos (en sentido genérico). Los rasgos característicos de los procesos de desarrollo otorgan argumentos para inferir el rol central que le cabe al gobierno central en la coordinación del mismo. La presencia de efectos derrame o externalidades, de asimetrías entre grupos de personas y regiones desbordan los ámbitos de influencia de los gobiernos sub-nacionales. De todas maneras, podrían aprovecharse las ganancias por disponibilidad de información y ahorro de costos de estos últimos para reflexionar acerca de la posibilidad de constituir instituciones de federalismo fiscal cooperativo para el desarrollo. En el siguiente cuadro se sistematizan estas ideas:

Cuadro Nº 1. Distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno

Objetivo	Argumento	Gobierno con mayor ventaja
Eficiencia Productiva	Información sobre la realidad a tratar	Local
	Costo de obtener información adicional	Local
	Costo de evaluación	Local
	Costo de disponer instrumentos	Nacional
	Adquisición y uso de tecnología/Economías de escala	Nacional
Eficiencia Asignativa	Responsabilidad ante beneficiarios	Local
	Presión de las elites	Nacional
	Información sobre las preferencias de los ciudadanos	Local
	Efectos derrame de la provisión de bienes públicos	Nacional
Equidad	Logro de equilibrio entre regiones	Nacional

Fuente: Elaboración del autor

Del análisis efectuado, puede colegirse la complementariedad que existe entre los diferentes niveles de gobierno en lo referido a la gestión gubernamental del desarrollo. Este concepto traducido en términos de políticas públicas puede asignar al gobierno nacional las políticas de primera generación (promoción de grandes proyectos de inversión, obras de infraestructura de alcance interjurisdiccionales, régimen de administración de la demanda agregada. entre otras). Por su parte, las políticas de segunda y tercera generación podrían ser propias de los gobiernos sub-nacionales tales como programas de capacitación, asistencia técnica y vinculación de los agentes.

Este rasgo intrínseco de la política pública exige una activa coordinación por parte de los diferentes niveles jurisdiccionales para que el adecuado aprovechamiento de la complementariedad se traduzca

en mayores niveles de bienestar para la sociedad. Por otra parte, este corolario es coincidente con el que enuncian los juristas que estudiaron la cláusula constitucional de prosperidad de acuerdo con lo expuesto en el capítulo segundo.

Instrumentos fiscales para promoción del desarrollo económico. El caso de Río Negro

Guillermo Jócana y Pablo Tagliani

En el estudio de la intervención del estado en la actividad económica, resulta útil remitirse a la teoría clásica de la política económica. Dos notas la caracterizan; por un lado la igualdad de objetivos e instrumentos y el concepto de instrumento óptimo (aquel que permite el mejor logro del objetivo). El primer tema de análisis que surge en el diseño de una política pública es la fijación de objetivos y en este caso se presenta la discusión acerca de cuál es el nivel de gobierno más apropiado para determinarlos. En una federación esta tarea puede hacerla el gobierno nacional o el provincial o el municipal. El segundo tema de análisis se refiere a los recursos con que cuentan los gobiernos para promocionar el desarrollo económico y qué impacto real tienen los mismos. En este documento se describen los instrumentos fiscales con que cuenta el estado de la provincia de Río Negro con el fin de inferir la importancia de los mismos como herramientas de política pública.

A los efectos de este capítulo, se realiza un recorte en el concepto de desarrollo con el objeto de abordar la dimensión económica del mismo, concepto ya referido en un capítulo anterior al presente. Dicho concepto puede traducirse como la ampliación de la capacidad de producción y/o la intensificación de los intercambios intersectoriales dentro de un territorio.

Políticas Públicas provinciales de desarrollo: un enfoque desde el análisis presupuestario

Corresponde, dentro de la línea argumental propuesta para tratar la temática de esta investigación, describir las actividades que ejerce el estado provincial de Río Negro dentro de la función fiscal dedicada a la promoción del desarrollo económico. La metodología adoptada es el análisis de las cuentas del presupuesto y la estimación del gasto fiscal que equivale a los recursos que resigna el estado debido a exenciones y bonificaciones otorgadas a contribuyentes de los tributos que recauda el estado provincial.

En el primer caso se considera la cuenta de ejecución presupuestaria bajo el concepto mandado a pagar que es el relevante para los análisis de carácter económico pues recepta el criterio del devengado. Las actividades del gobierno provincial vinculada con el desarrollo económico se aproximan por la finalidad servicios económicos. El gasto considerado se analiza por objeto para determinar qué recursos emplea la provincia en la promoción de estas actividades, por categoría programática para estimar la relación insumo-producto de las actividades, las fuentes de financiamiento y carácter de los programas para inferir el rol de la provincia dentro de la política de desarrollo (delegado, ejecutor o decisor) y por función con el objeto de especificar con más detalle qué tipo de actividades realiza dentro del espectro de políticas de desarrollo económico.

Se define presupuesto como la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población. El presu-

puesto es una asignación de recursos para el cumplimiento de una actividad concreta, en un periodo de tiempo, a fin de obtener unos resultados concretos para la satisfacción de las necesidades. Los presupuestos anuales deben reflejar las prioridades del gasto público implícitas en la política de desarrollo, para lo cual se debe adoptar un sistema presupuestal. Este instrumento permite al estado garantizar el cumplimiento de su función económica y asegurar la coordinación y organización eficiente en la producción de bienes y servicios públicos. En ese sentido, la Ley de Presupuesto determina los procedimientos que se deben seguir para aprobar y ejecutar las erogaciones.

Economía y Gasto público: Río Negro en el contexto nacional

La economía provincial rionegrina tiene escasa relevancia dentro del contexto de la Argentina, así como su población. En efecto, la participación de las variables representativas del gasto público, producto bruto y población no alcanzan el 2%. El tamaño de la economía de Río Negro representa el 1.10 % del producto bruto interno argentino, aporta el 1.60% de la población argentina y el gasto público representa el 1.49% del gasto público nacional. Por otra parte, el tamaño relativo de la economía provincial es inferior al que se observa en el conjunto de la Argentina, medido a través del producto por habitante.

Cuadro 1. Gasto Público, Población y Producto. Año 2013. Argentina y Río Negro

Jurisdicción	Gasto Público (1)	Población (2) - 2013	Producto (3)	Producto Agropecuario (3)
Argentina	927.000	42.202.935	3.400.000	206.050
Río Negro	13.800	678.797	43.349	2.600
Relación	1.49%	1.61%	1.10%	1.15%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INDEC, Ministerio de Economía Nación, DEC y Ministerio Economía Río Negro

(1) En millones de pesos. (2) Sobre la base de proyecciones de INDEC. (3) En millones de pesos corrientes año 2013. Datos provisorios.

Dentro de este marco, la importancia del sector público provincial dentro de su economía guarda relación con la que se verifica en el nivel nacional.

Cuadro 2. Producto por Habitante, Gasto Público por Habitante y Gasto Público sobre Producto. Año 2013. Argentina y Río Negro

Jurisdicción	Producto por Habitante	Gasto Público por Habitante	Gasto Público/Producto
Argentina	87.701	18.485	29%
Río Negro	63.861	16.043	25%
Relación	68%	88%	---

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INDEC y Dirección de Estadística de Río Negro

En el caso de Río Negro, los indicadores de tamaño del sector público son menores a los estimados para el gobierno nacional. El gasto público por habitante de la Provincia equivale al 88% del registro nacional, mientras la relación Gasto Público - Producto es menor en una magnitud estimada en 4 puntos porcentuales.

Gasto Público Provincial: estructura

El gasto público provincial del año 2014 alcanzó los 14 mil millones de pesos. Resulta significativo observar cuál es su composición teniendo en cuenta los insumos que adquiere para producir los servicios que presta.

Cuadro 3. Gasto Público por objeto. Millones de pesos. Año 2014. Río Negro

Objeto	millones \$	%
Total	14.364	100,0%
Gastos en personal	8.833	61,5%
Bienes de consumo	355	2,5%
Servicios no personales	683	4,8%
Bienes de uso	568	4,0%
Transferencias	2.969	20,7%
Activos financieros	7	0,0%
Servicio de la deuda	942	6,6%
Otros gastos	7	0,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de reportes presupuestarios del gobierno de Río Negro

Obsérvese que casi el 77% del gasto se destina al funcionamiento y pago de intereses de la deuda, mientras que el 20% de transferencias corresponde en su gran mayoría a envíos automáticos de dinero a los municipios en concepto de coparticipación. Al analizar en la estructura del gasto de acuerdo con los servicios que presta el estado provincial, puede verificarse la siguiente situación:

Cuadro 4. Administración provincial. Ejecución por finalidad. Mandado a pagar. Ejercicio 2014. Reporte al 20/01/2015. Pesos. Provincia de Río Negro

Total	14.364.009.005	100%
Administración	3.682.743.939	26%
Seguridad	1.602.486.089	11%
Servicios Sociales	7.436.839.541	52%
Servicios Económicos	711.498.497	5%
Deuda pública	930.440.937	6%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de reportes presupuestarios del gobierno de Río Negro

Se observa que los gastos en la promoción de actividades económicas representan el 5%. La mayor parte del gasto se destina a la provisión de bienes públicos que corresponden a la división de funciones implícita en el sistema de federalismo fiscal argentino.

Gasto por función y objeto de la finalidad Servicios Económicos

El gasto en servicios económicos asciende a algo más de 700 millones de pesos. Al desagregar dicha finalidad por la función a la que está destinado (cuadro A1), se observa la importancia de Rutas y Caminos (RYC) por un lado y Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales (AGRN), que significan el 22% del gasto cada una de las funciones mencionadas. En un segundo orden de importancia, con el 14%, figura Administración del Transporte (AT) que está constituido por el subsidio otorgado a empresas de transporte de pasajeros. El siguiente escalón está compuesto por las finalidades: Comunicaciones, Seguros-Finanzas (subsidio a la empresa provincial de seguros)

y Administración Servicios Económicos, cuyos aportes rondan el 7%. La desagregación del Gasto de la finalidad Servicios Económicos por objeto muestra dos componentes fundamentales: Gastos de Funcionamiento que aporta más de la mitad del mismo y transferencias al sector privado que recibe el 41% de las erogaciones de dicha finalidad. En menor orden de importancia Bienes de Uso explica el 5% de las mismas.

Sobre la base de las funciones codificadas por el presupuesto se las agrupa en tres categorías: mantenimiento, construcción y regulación de infraestructura económica; conservación del ambiente y promoción de actividades económicas. La primera significa el 57% del gasto; además se verifica que para el ejercicio de esta función agregada el estado provincial emplea insumos de funcionamiento al que destina más de la mitad del gasto y transferencias al sector privado. Los gastos de conservación del ambiente se destinan al pago de gastos de funcionamiento; mientras que la función de promoción de actividades productivas ocupa el 40% del gasto en servicios económicos y se emplea en gastos de funcionamiento (46%) y transferencias al sector privado (53%).

Al analizar la composición por objeto de las funciones más significativas, comprobamos que en el caso de AGRN el 45% del gasto se destina a funcionamiento y más de la mitad a Transferencias, mientras que Bienes de Uso recibe menos del 2%. La función AT, como fuera adelantado, está compuesta en un 100% por transferencias, mientras que RyC destina el 87% a Gastos de Funcionamiento y el resto a Bienes de Uso. Por su parte, Comunicaciones está compuesto por Gastos de Funcionamiento especialmente Servicios No personales; Promoción, Generación y Distribución de la Energía distribuye sus

gastos de la siguiente manera: la mitad en Servicios No Personales; un cuarto en Bienes de Uso y el cuarto restante en Transferencias.

Gasto por fuente de financiamiento de la Finalidad Servicios Económicos

El Gasto de la Finalidad Servicios Económicos se financia principalmente con Rentas Generales de la provincia, esto es con la recaudación de impuestos provinciales y las transferencias de participación no condicionadas previstas en el sistema federal de coordinación financiera (Cuadro A2). Estas fuentes aportan el 57% del financiamiento. Por su parte, otras fuentes de financiamiento provinciales no tributarias aportan el 13%, destacándose el cobro de Tasas. Por su parte, el financiamiento del gasto con transferencias del gobierno federal condicionadas abarca el 29%, destacándose dentro de este ítem las transferencias corrientes destinadas a la financiación de programas de Agricultura y para el pago del subsidio de transporte. Las transferencias provenientes de los Fondos Nacionales tienen como destino principal las funciones: Rutas-Caminos y Promoción-Control- Regulación. Relacionado con este último rubro de recursos, se encuentra 'Remanentes' que aporta el 7% del financiamiento, completando la porción del financiamiento aportado por transferencias nacionales condicionadas. Sobre la base de la clasificación oficial de los recursos, se realiza una agrupación atendiendo al grado de autonomía en el uso de los mismos: así el mayor grado de autonomía corresponde a las rentas generales y recursos no tributarios provinciales que aportan el 75%. Con un grado intermedio están los recursos obtenidos por el endeudamiento que abarcan el 3% mientras que los recursos sobre

los cuales se dispone de menor poder de decisión son las transferencias condicionadas del gobierno nacional que aportan el 22%.

El análisis transversal de los recursos por función permite apreciar que 'Rentas Generales' - el rubro con mayor autonomía - se destina principalmente a las funciones AGRN y RYC. El recurso que sigue en cuanto a grado de autonomía - Recursos No Tributarios provinciales - muestra una composición que está en función de la capacidad de las jurisdicciones de recaudar fondos propios. Así, la mitad de este recurso proviene de la finalidad Administración y Generación de Energía que en conjunto totalizan el 65%. En un nivel inferior, otras funciones financiados por Recursos No Tributarios Provinciales son AGRN y Turismo.

Por su parte, dentro de las transferencias específicas se destacan los Fondos para la infraestructura y subsidios a las empresas de transporte (RYC y AT). Finalmente, el uso de los remanentes se destina a RYC; AT; AGRN y GDE (Generación y distribución de Energía), en orden decreciente.

Al analizar el Gasto en Servicios Económicos como un proceso productivo, puede comprobarse que el 20% del gasto se destina a la producción intermedia indirecta, el 25% a la producción intermedia directa y el 55% a la producción final, es decir al *output* de la Administración provincial.

Gasto por jurisdicción de la Finalidad Servicios Económicos

La desagregación institucional del Gasto en Servicios Económicos muestra la importancia de cuatro jurisdicciones: Ministerio de

Agricultura, Ganadería y Pesca; Dirección de Vialidad de Río Negro; Ministerio de Obras Públicas (MOP) y Obligaciones a Cargo del Tesoro. La primera de las mencionadas reparte su gasto entre funcionamiento y transferencias al sector privado en partes relativamente iguales. La segunda destina prácticamente todo el gasto para funcionamiento, mientras que el MOP para transferencias. La última de las jurisdicciones referidas destina 2/3 partes de su gasto para transferencias y el resto a servicios no personales.

Con el propósito de ilustrar la intervención del estado provincial, se agrupan las instituciones en organismos de la administración central dedicadas principalmente a promoción sectorial, organismos descentralizados de regulación y administración de la infraestructura y finalmente entes de promoción del desarrollo regional. El primer grupo representa 2/3 partes del gasto, el segundo el 27% y el resto corresponde al tercer grupo.

Una mención especial merece la estructura de gastos de los entes de desarrollo de la provincia. Bajo este título se incluyen los Entes de Desarrollo de General Conesa, de la línea Sur, el Instituto de Desarrollo del Valle Inferior y el Corredor Patagónico Bi-oceánico. Estas jurisdicciones atienden problemáticas específicas del desarrollo territorial intra-provincial. En conjunto erogan 29 millones de pesos equivalentes al 4% del gasto en la finalidad servicios económicos que se destinan en 2/3 partes a financiar gastos de funcionamiento, mientras que el resto corresponde a transferencias al sector privado.

Cabe destacar la función otros servicios económicos que cuenta con ocho programas, de los cuales se destacan los dedicados a la asistencia a empresarios en tareas tales como capacitación, comercialización, y financiamiento. Dichos programas están a cargo de la

Agencia de Desarrollo de Río Negro. Para realizar estas tareas de promoción la Agencia emplea 9 millones de pesos destinados en un 18% a transferencias, 10% a la adquisición de activos y el resto a gastos de funcionamiento.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales

La información presentada más arriba permite ver que la asignación de recursos presupuestarios para actividades productoras de bienes corresponde en su mayor parte a programas que se encuentran a cargo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Es por ello que ahora el análisis continúa con la revisión de los datos correspondientes a esta jurisdicción presupuestaria.

Del total del gasto ejecutado por el ministerio, la mitad corresponde a transferencias, el 44% a gastos de funcionamiento y el resto a inversiones en bienes de capital. Puede continuarse el análisis si identificamos los programas del ministerio ya que permite ver como se distribuye entre las diversas ramas de la producción. Así, los diversos programas correspondientes al sector agrícola llevan algo más de un tercio de los recursos presupuestarios del ministerio y se destinan principalmente a transferencias. Le sigue en importancia el sector forestal que recibe 14% del gasto presupuestado, en este caso destinado al pago de salarios del personal. Finalmente los sectores de la pesca y la ganadería tienen menor significación, aunque este último se distingue por la alta participación de las transferencias en el gasto. El presente cuadro compara la relación entre gastos de sueldos y transferencias al sector agropecuario. Del presente surge que el

60% de las partidas corresponden a sueldos. Los gastos descriptos se financian con recursos que provienen en un 60% de las rentas generales del gobierno provincial, el 35% de créditos externos y en un 5% con recursos para-fiscales de algunos de los programas.

Río Negro Fiduciaria

Existen fondos que no son presupuestarios y que se destinan a la promoción de actividades económicas. En el año 1998 fue creada la empresa Río Negro Fiduciaria con el objeto de administrar Fideicomisos. Durante el año 2014, la empresa recibió fondos por valor de 13,3 millones de pesos aplicados a transferencias corrientes y de capital en cumplimiento de los objetivos con los que fueron creados los fondos administrados por la empresa. Los programas consisten en el financiamiento y/o subsidio de inversiones para productores del sector agroindustrial de la provincia: fruticultura, viticultura, forestación y ganadería.

Gasto por categoría programática

Con el propósito de considerar este tópico se sigue el método de estudiar las principales funciones y desagregarlas por programa. En primer lugar considérese la función AGRN. La misma está compuesta por 16 programas que en conjunto significan un gasto de 157 millones de pesos. Dentro de los mismos los programas correspondientes a producción intermedia representan el 23% y el resto corresponde a producción terminal. Dentro de este último grupo se destacan los programas siguientes: Desarrollo de la Fruticultura que

emplea el 35% del gasto de la función AGRN; Programa Forestal que obtiene el 22% de los recursos; el programa ganadero recibe el 9% de los recursos y el IDEVI el 8%. El gasto restante corresponde a Pesca, vitivinicultura y otras actividades de supervisión y fiscalización del sector agropecuario. La función Rutas y Caminos (RYC) se compone en un 57% en gasto de producción intermedia y el resto se emplea en obras, en su gran mayoría corresponden a la actividad Conservación y Mantenimiento.

Sacrificio Fiscal

Se presenta una estimación del gasto público provincial implícito en las exenciones tributarias. Se calcula sobre la base de las exenciones declaradas por los contribuyentes y por las bonificaciones establecidas por ley. Si este gasto tributario de \$215 millones se suma al del total de servicios económicos y el extrapresupuestario de Río Negro Fiduciaria, esto totalizaría \$938 millones representando un 6% del gasto público. Puede observarse la magnitud del gasto tributario si lo comparamos con la recaudación de tributos.

Se observa que si se eliminaran las exenciones y bonificaciones, la recaudación tributaria podría aumentar un 6%; este aumento sería más visible en los impuestos al automotor e inmobiliario. Cabe remarcar que este indicador se encuentra sub-valorado teniendo en cuenta que solo se computa en función de las declaraciones juradas presentadas por los contribuyentes

Resumen de los principales resultados

En el marco de un sistema federal caracterizado por la significativa concentración de los recursos en el gobierno nacional y en que los gobiernos sub-nacionales tienen como principal función la provisión de bienes públicos locales, el gasto en la promoción del desarrollo no contribuye significativamente en la estructura de gastos del gobierno provincial. La porción del gasto público ejecutado dedicada a la promoción de lo que genéricamente se entiende por desarrollo económico representa el 5% del total.

En dicho contexto se destacan tres funciones: infraestructura; promoción de actividades sectoriales; desarrollo regional. Las dos primeras concentran casi todo el gasto mientras que la participación de la tercera es de menor orden.

La mayor parte de gasto corresponde a la aplicación de políticas que pueden catalogarse de primera generación en el sentido de Vázquez Barquero. Mientras que los dispositivos enmarcados en el concepto de desarrollo endógeno ocupan un porcentaje sustancialmente menor.

Dentro de las políticas sectoriales, la principal actividad destinataria es el agropecuario, en particular la fruticultura, la forestación y la ganadería. El instrumento de política prevaeciente en este rubro es el subsidio directo al productor.

Los recursos destinados a financiar la actividad provienen su mayoría de rentas generales y recaudación de tasas lo que dota de autonomía al financiamiento del gasto; sin embargo no es menor la porción de programas diseñados en otras jurisdicciones y en los que

la provincia actúa como instancia de ejecución. Por su parte, las transferencias condicionadas se destinan a obras públicas, principalmente.

El monto del gasto en desarrollo económico que se obtiene de sumar el gasto público con ese fin, el sacrificio fiscal estimado y el monto de fondos fiduciarios alcanza a 939 millones de pesos, que equivale a 2% de producto geográfico bruto provincial.

En resumen, la política pública de promoción de la economía en el nivel provincial se orienta a la asistencia de los sectores económicos existentes en la actualidad, procurando su sustentabilidad y complementando el costo de sus inversiones. Asimismo, el otro rol importante que ejerce es el mantenimiento y conservación de la infraestructura económica través de una función delegada, principalmente.

ANEXOS

Cuadro NºA1 Gasto de la finalidad Servicios Económicos por función según objeto. En pesos.
Año 2014. Provincia de Río Negro

Función	Objeto						
	Gastos en personal	Bienes de Consumo	Servicios no Personales	Bienes de Uso	Transfe-rencias	Otros Gastos	Total General
Total	257.863.722	35.416.227	87.342.351	32.847.727	295.309.005	2.719.465	711.498.498
Generación y distribución de energía	-	410.946	16.807.494	9.313.360	9.892.952	-	36.424.751
Promoción, control y fiscalización	12.350.853	250.275	3.423.977	201.288	10.346.422	-	26.572.816
Administración de la energía, combustibles y minería	9.951.617	357.553	1.850.107	742.889	17.396.335	1.000	30.299.501
Comunicaciones	9.832.211	592.916	40.799.878	906.046		-	52.131.052
Rutas y caminos	103.360.658	27.482.241	7.090.207	18.338.963	1.300.000	103.048	157.675.117
Fluvial y marítimo	469.732	12.982	178.521	8.178	-	-	669.413
Administración del transporte	-				102.111.550	-	102.111.550
Ecología	9.004.934	457.113	3.552.655	38.117	1.104.010	-	14.156.828
Agricultura, ganadería y recursos renovables	63.330.865	3.588.522	3.501.686	2.252.202	82.551.016	1.456.292	156.680.585
Industria	-			387.672		-	387.672
Comercio, almacenamiento, depósito	3.753.312	86.992	341.061	4.550		-	4.185.915
Turismo	13.231.589	740.576	4.313.531	270.117	2.317.269	15.000	20.888.082
Otros servicios	2.052.111	33.197	1.057.721	9.760	557.559	895.923	4.606.272
Seguros y finanzas	-				47.000.000	-	47.000.000
Adm. de los servicios económicos	30.525.839	1.402.913	4.425.511	374.585	20.731.892	248.202	57.708.943

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Cuenta General del Ejercicio. Ministerio de Economía. Provincia de Río Negro

Cuadro N°A2. Gasto de la finalidad Servicios Económicos por función según fuente de financiamiento. En pesos. Año 2014. Provincia de Río Negro

Función	Rentas Generales	Fondos Nacionales	Tasas, Derechos	Ventas Bienes y Servicios.	Transferencias Corrientes del SPN	Transferencias Coparticipación del SPN	otros	Total general
Total	406.563.310	45.285.577	60.152.322	11.839.616	106.832.224	5.804.205	75.021.244	711.498.498
Generación y distribución de energía		656.688	15.809.307	11.839.616		333.273	7.785.867	36.424.751
Promoción, control y fiscalización	6.223.391	7.479.968	11.100.355				1.769.102	26.572.816
Administración de la energía, combustibles. y minería	1.648.240	835	26.256.957				2.393.470	30.299.501
Comunicaciones	52.131.052						0	52.131.052
Rutas y caminos	104.953.765	31.743.278	-	-		5.469.474	15.508.601	157.675.117
Fluvial y marítimo	-		344.651				324.763	669.413
Administración del transporte					91.876.763		10.234.787	102.111.550
Ecología	10.451.497		350.760		1.955.461		1.399.110	14.156.828
Agricultura, ganadería y recursos renovables	129.426.945	1.476.168	2.770.592		13.000.000		10.006.881	156.680.585
Industria							387.672	387.672
Comercio, almacenamiento, depósito	3.854.991		324.733				6.191	4.185.915
Turismo	15.940.937		3.194.968				1.752.177	20.888.082
Otros servicios	2.076.621	2.529.651					0	4.606.272
Seguros y finanzas	27.000.000						20.000.000	47.000.000
Adm. de los servicios económicos	52.855.873	1.398.989	-	-		1.458	3.452.624	57.708.943

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Cuenta General del Ejercicio. Ministerio de Economía. Provincia de Río Negro

Cuadro N°A3. Gasto de la finalidad Servicios Económicos por jurisdicción según objeto. En pesos. Año 2014. Provincia de Río Negro

Jurisdicción	Objeto						
	Gastos en personal	Bienes de Consumo	Servicios no Personales	Bienes de Uso	Transferencias	Otros Gastos	Total General
Ministerio de turismo, cultura y deporte	12.736.133	740.576	3.999.942	34.063	2.273.989	0	19.784.703
Secretaría general	18.535.855	837.098	13.491.321	42.239	1.194.011	0	34.100.523
Ministerio de agricultura, ganadería y pesca	69.553.314	2.811.517	4.053.295	2.158.658	93.586.972	0	172.163.756
Secretaría de energía	7.919.811	337.775	3.723.272	369.729	2.735.765	0	15.086.352
Ministerio de economía	6.691.991	382.266	584.763	886.919	5.408.256	0	13.954.195
Ministerio de seguridad y justicia	915.770	101.130	168.050	23.927		0	1.208.877
Ministerio de obras y servicios públicos			1.476.280	15.099.338	112.004.501	0	128.580.119
Obligaciones a cargo del tesoro			30.841.746		64.396.335	0	95.238.081
Dirección de vialidad rionegrina	102.444.888	27.381.111	6.922.157	12.078.452		103.048	148.929.657
Departamento provincial de aguas		410.946	16.807.494	1.258.888		0	18.477.327
Ente de desarrollo General Conesa	2.528.392	286.832	373.996	-	1.156.058	434.494	4.779.772
Ente de desarrollo Línea Sur	7.678.743	486.420	860.770	25.107	3.355.063	15.000	12.421.104
Instituto de desarrollo del valle inferior	9.022.130	1.234.794	234.848	219.572	-	1.270.000	11.981.343
Ente provincial regulador de electricidad	14.382.659	220.955	1.486.105	574.448	7.520.656	1.000	24.185.823
Ente regulador del puerto san Antonio este	469.732	12.982	178.521	8.178		0	669.413
Agencia provincial de desarrollo rionegrino	4.268.112	165.852	2.131.016	58.450	1.677.399	895.923	9.196.752
Corredor bioceánico norpatagónico	716.190	5.975	8.775	9.760		0	740.699
Total general	257.863.722	35.416.227	87.342.351	32.847.727	295.309.005	2.719.465	711.498.498

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Cuenta General del Ejercicio. Ministerio de Economía. Provincia de Río Negro

Cuadro N°A4. Ministerio de Agricultura Ganadería y pesca Provincia de Río Negro. Ejecución por programa y objeto del gasto.
Año 2014. Presupuesto vigente. Reporte al 20/01/2015.

Actividad	Transferencias	G. Personal	Total	%
Total	159.058	87.845	246.903	100%
Agrícola	69.331	13.931	83.262	34%
Forestal	1.395	31.961	33.356	14%
Pesca	2.200	9.181	11.381	5%
Ganadería	11.804	3.713	15.517	6%
Conducción	74.329	29.059	103.387	42%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de reportes presupuestarios del gobierno de Río Negro

Cuadro A5. Exenciones y bonificaciones impositivas por tributo de origen provincial.
Año 2014. Provincia de Río Negro

Tributo	Concepto	Pesos
Total general		215.187.612,70
Ingresos brutos	Total	80.596.793,30
	Exenciones	5.487.946,82
	Bonificaciones	75.108.846,48
Impuesto inmobiliario	Total	56.906.539,67
	Exenciones	34.837.154,87
	Bonificaciones	22.069.384,80
Automotores	Total	77.684.279,74
	Exenciones	12.414.538,66
	Bonificaciones	65.269.384,80

Fuente: Elaboración propia sobre la base de reportes presupuestarios del gobierno de Río Negro

Cuadro A6. Recaudación impuestos provinciales y Sacrificio Fiscal.
Año 2014. Provincia de Río Negro

Tributo	Pesos	SF / Rec.
Inmobiliario	159.522.021	36%
Sellados	257.259.978	0%
Ingresos Brutos	2.576.827.349	3%
Automotor	292.729.935	27%
Otros	31.082.587	0%
Total Recaudado	3.317.421.916	6%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de reportes presupuestarios del gobierno de Río Negro

Teoría y Práctica de Cluster. El caso del Cluster de Frutos Secos de la Norpatagonia

Lila Andrada, Yanina di Nardo y Daniel J. Miñon

Los grandes cambios producidos en el contexto empresarial, sobre todo a partir del fenómeno de la globalización, han provocado que, desde los diferentes estamentos públicos, se propongan políticas cuyo objetivo es la mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas. La conformación de *clusters* es una de las recientes estrategias de intervención que ha tenido una interesante respuesta de parte del sector privado y estaría generando una interesante evolución competitiva. El Cluster de Frutos Secos de la Norpatagonia es un buen ejemplo de ello.

En este capítulo se propone, a partir de una decisión de política pública concreta referido al fomento de cultivos no tradicionales, examinar una nueva modalidad de intervención y sus efectos sobre la evolución competitiva de una actividad productiva específica en la región conformada por los valles irrigados de la Norpatagonia.

Los *Clusters* y las políticas de desarrollo

La traducción castellana de la palabra inglesa *clúster* remite a racimo, conjunto o grupo. En el área de la ciencia económica se refiere a agrupamientos empresariales interconectados que operan en un espacio común. Otros términos utilizados en este ámbito para designar fenómenos iguales o similares son: distritos industriales, *milieux innovateurs*, agrupamientos empresariales locales, sistemas produc-

tivos, redes de empresas, entre otros.

En palabras de Michael Porter, autor que revitaliza el término *cluster*, éste consiste en “un grupo de empresas interconectadas y de institución permanente, ligadas por actividades e intereses comunes y complementarios, geográficamente próximas” (1998)

El concepto de agrupación empresarial ya había sido estudiado por Marshall, quien propuso el término “distrito industrial” para denominar a la agrupación en un territorio de empresas industriales vinculadas a un sector, que mejoran su competitividad gracias a la generación de economías de escala o externalidades positivas (tomado de Mitxeo Grajirena *et al*; 2003). Por su parte Becattini (1975 y 1979), Bagnasco (1977) y Garófoli (1981, 1991 y 1995), entre otros, analizaron el caso italiano de los distritos industriales, destacando la importancia de las pequeñas y medianas empresas en el desarrollo competitivo en un territorio dado.

Los estudios de estos sistemas pusieron de relieve la importancia de factores sociales, culturales, históricos y políticos, que condicionan los procesos de transformación de la economía local y de la sociedad. Las relaciones de colaboración entre empresas, las relaciones entre el sistema de producción y el sistema socio-institucional, el grado de vinculación de las cámaras empresarias y de los trabajadores, el rol de las instituciones locales específicas (centros tecnológicos, escuelas técnicas, universidades, agencias de desarrollo) constituyen elementos cruciales en esos procesos (Teixeira y Ferraro, 2009).

El enfoque de los distritos visualiza el desarrollo como un proceso social más que técnico, en donde el sistema de producción está caracterizado por una serie de interrelaciones entre los actores, de circulación de información, de producción y reproducción de valores.

En ellos, el territorio es una variable fundamental para explicar porque algunas áreas y regiones evolucionaron en forma más dinámica.

En Francia Aydalot (1986), Perrin (1989), Maillat (1992), investigadores del GREMI (Groupe de Recherche sur le Milieux Innovateurs), ponen el acento en la capacidad de innovación -y por consiguiente de generación de ventajas competitivas- que se produce como consecuencia de la generación de un entorno propicio, posibilitado por la convivencia de instituciones y empresas en un mismo territorio. Acuñan el concepto de *milieux innovateur*, para describir las externalidades en materia de innovación que surgen como consecuencia de la proximidad física y la interacción de instituciones y empresas. Pese a que existen diferencias entre los mencionados conceptos, todos ellos comparten tres dimensiones básicas (Mitxco Grajirena *et al*; 2003):

- Dimensión territorial: las empresas están localizadas en un ámbito geográfico concreto, más o menos extenso o próximo. En los *clústers* o agrupamientos el espacio físico que comparten juega un papel central ya que las interacciones entre empresas y otras instituciones del medio -favorecidas por la proximidad- resultan determinantes en la generación de un entorno favorable, creador de economías externas

- Dimensión sectorial: las empresas están vinculadas a un sistema de valor industrial específico. Se organizan en torno a una actividad dominante y se extienden tanto de manera vertical en la cadena de valor, incluyendo a proveedores e industrias auxiliares y a usuarios del producto, como de forma horizontal, incluyendo a distintas firmas del mismo sector y sectores relacionados.

- Dimensión cooperativa: las empresas mantienen relaciones de cooperación y de complementariedad entre ellas. Además de las re-

laciones interempresariales, en el agrupamiento empresarial o cluster resulta central la participación activa de instituciones públicas, de generación y difusión del conocimiento, educativas (universidades, centros especializados de formación, etc.) y de apoyo técnico, así como la presencia de empresas afines, complementarios, de servicios, subsidiarias, demandantes, etc.

Por su parte Porter destaca cuatro atributos que determinan la competitividad de una empresa o grupo de empresas que conforman un sistema económico.

- Las condiciones de los factores.

- La estructura de la industria a la cual pertenecen las empresas, incluyendo el esquema de las rivalidades, complementariedad e innovación que tienen entre sí.

- Las condiciones de la demanda.

- La situación de las industrias relacionadas y de apoyo.

Al operar de forma simultánea en el tiempo y en el espacio, estos crean las condiciones para la formación y el desarrollo de *clusters* en determinados lugares. La forma en que se manifiestan estos elementos como la interacción entre ellos permite explicar cómo hacen las empresas para generar, mantener, o perder sus ventajas competitivas en un determinado sector o región. Al poner la atención en estos aspectos, se reconoce que las empresas no existen en un “vacío social”, sino que operan en entornos geográficos, económicos, sociales y culturales específicos. Por lo tanto, el análisis de sus estrategias actuales o potenciales de competitividad debe considerar las características esenciales de dichos entornos para que tenga un verdadero poder explicativo.

A continuación se explican brevemente los atributos citados

anteriormente:

- Las condiciones de los factores

Los insumos o factores de producción que considera el modelo refieren a activos tangibles tales como la infraestructura física, la información, el sistema legal, los institutos de investigación, las universidades, a los cuales recurren las empresas que compiten. La productividad de estas empresas depende de la eficiencia y calidad de estos factores, como así también de su especialización en áreas particulares del *cluster*.

- Los esquemas de estrategia y rivalidad

El contexto para la estrategia y rivalidad de las empresas tiene que ver con las reglas, los incentivos y las normas que rigen el tipo y la intensidad de la rivalidad local. Según Porter, es necesario que se desarrolle una vigorosa rivalidad local, la cual debe desplazarse de los salarios bajos al costo total bajo, mejorando la eficiencia. Con el tiempo, ese tipo de rivalidad también debe evolucionar, partiendo de las estrategias de reducción de costo hacia estrategias de diferenciación de productos.

- Condiciones de la demanda

Las condiciones de la demanda en el país o región influyen en la decisión de las empresas de pasar de productos y servicios homogéneos y de baja calidad, a una competencia basada en la diferenciación y la calidad. Siguiendo a Porter, para progresar se deben desarrollar mercados locales más exigentes. La presencia o surgimiento de clientes nacionales sofisticados y exigentes presiona a las empresas para que mejoren y permite discernir sobre las necesidades presentes y futuras, lo cual es difícil de hacer en los mercados externos. La demanda local también puede revelar segmentos del mercado donde

las empresas se pueden diferenciar.

- Industrias afines y de apoyo

La ubicación dentro de una empresa dentro de un *cluster* puede brindar un acceso superior o de menor costo a insumos especializados, tales como componentes, maquinaria, servicios a empresas y personal. El *cluster* puede ser un medio inherentemente más eficaz para abastecerse de insumos, estimulando el desarrollo de proveedores locales competitivos. El acceso a insumos suministrados por integrantes del *cluster* puede implicar menores costos de transacciones comparados con los que se verificarían de fuentes distantes. Abastecerse dentro del *cluster* minimiza los costos de inventarios y elimina el costo y las demoras de la importación. Frena el comportamiento oportunista de los proveedores que cobran precios excesivos o no cumplen con los contratos, debido al efecto adverso que tiene un mal desempeño en la reputación que se tenga entre los demás participantes del *cluster*. También facilita la comunicación, reduce el costo de adaptación al cliente, facilita la prestación conjunta de servicios auxiliares o de apoyo y puede favorecer el desarrollo de innovaciones y mejoras tecnológicas que surgen de la interacción entre usuarios y proveedores.

Estos beneficios son especialmente valiosos para aquellos insumos avanzados y especializados que implican tecnología incorporada, información o servicios.

Del concepto de Cluster a las políticas públicas de promoción del desarrollo

La reflexión por parte de Porter y otros pensadores acerca de

la importancia que asumirían los *clusters*, distritos y agrupamientos en términos de competitividad empresarial y geográfica ha sido especialmente influyente en algunos países que han promovido el desenvolvimiento y consolidación de los mismos como herramientas para el desarrollo regional. En la actualidad las estrategias de fomento y promoción de *clusters* y agrupamientos alcanzan suma importancia en el menú de trabajo de agencias y organismos gubernamentales.

La idea de promover aglomeraciones o polos productivos como parte de políticas industriales activas tomó forma recién a mediados del siglo pasado con la propuesta de Perroux que resultó muy influyente sobre todo en países en desarrollo (Cepal, 2005). A la creación de polos de crecimiento, siguieron otras experiencias inspiradas en los casos exitosos de la Tercera Italia, el Silicon Valley y el dinámico desarrollo industrial de algunas regiones de Asia (Taiwan, Tailandia, Paquistán).

En América Latina se pensó que las políticas orientadas a promover aglomeraciones preexistentes de pequeñas empresas podrían utilizarse para hacer frente al problema de la concentración regional y social del ingreso, contribuyendo a fomentar la capacidad empresarial local y realimentando el proceso de desarrollo local sostenido (Teixeira y Ferraro, 2009).

En este contexto las políticas públicas comenzaron a prestarle atención a las aglomeraciones productivas, como ámbito que permitiría a las empresas individuales superar sus limitaciones internas, al unir fuerzas y recursos con los de otras empresas, institutos de investigación y desarrollo, universidades y organismos públicos con miras a un objetivo común, usualmente asociado al aumento de la competitividad.

De acuerdo con CEPAL (2005), hay buenas razones para acelerar, mediante políticas públicas, la evolución de las aglomeraciones ya existentes, pero también las hay para crear condiciones propicias para la formación de complejos nuevos. Sin embargo, pese a los beneficios que éstas conllevan, también pueden entorpecer, involuntariamente, el crecimiento de una aglomeración, al frenar mecanismos de ajuste naturales y distorsionar procesos de desarrollo y liderazgo. En este sentido, el enfoque de los cluster hace hincapié en la acción colectiva para resolver la existencia de fallas de mercado (Otero *et al*, 2004).

En la práctica, aunque las políticas destinadas a la conformación de *clusters* tuvieron mucha difusión en América Latina, sus resultados fueron inferiores a lo esperado. Algunos especialistas coinciden en indicar que, en un contexto caracterizado por cambios tecnológicos intensos, mercados internacionalizados y exigencias de competitividad cada vez más altas las políticas de *cluster* o aglomeraciones, dirigidas a regiones menos desarrolladas, podrían resultar insuficientes para lograr un desarrollo sostenido. Actualmente resulta fundamental para mejorar la competencia, la existencia de un robusto proceso de aprendizaje colectivo local que permita incrementos permanentes de la productividad, y la diferenciación de productos orientada al mercado. Esto último necesariamente exigiría la creación de capacidades innovadoras en todo el sistema (Teixeira y Ferraro, 2009).

Una condición necesaria para el éxito de estas aglomeraciones promovidas es desarrollar una estructura de gobernanza con importante protagonismo empresarial. De esta manera, la cooperación de los actores públicos y privados favorece la generación de un ambiente que estimule los recursos potencialmente disponibles en el territorio en pos de activar dinámicas que permiten fortalecer la capacidad de

los sistemas productivos locales (CEPAL/DDPE, 2006 citado en Teixeira y Ferraro, 2009).

Con relación al rol del sector público, este sería el de catalizador y promotor de estos procesos -al menos inicialmente-, favoreciendo la articulación entre los distintos actores empresariales e institucionales con presencia en la región y capacidad para colaborar en la obtención de ventajas competitivas dinámicas.

En consecuencia, la instrumentación de las políticas de *clusters* desde el sector público se ha dado, en muchos casos, mediante la creación y/o fomento de instituciones destinadas a la articulación más o menos formal entre los diferentes actores.

Como afirman Aragon *et al*, en clara referencia a Porter y Ketel “las iniciativas o asociaciones *clúster* serían un tipo específico de institución para la colaboración, formada por empresas, instituciones educativas y de investigación, agencias gubernamentales y otras instituciones cuyo objetivo es mejorar la competitividad de las actividades relacionadas con un determinado territorio” (2010:18).

Según Porter se pueden distinguir tres áreas de actuación donde las asociaciones *clúster* juegan un papel de fomento de la competitividad: a) facilitando la colaboración público-privada; b) fortaleciendo las relaciones y los “efectos derrame”; y c) mediante el fomento de proyectos conjuntos.

Un caso de estudio de política de cluster en la Norpatagonia. El *cluster* de frutos secos en la Norpatagonia

Las provincias de Río Negro y Neuquén, ambas integrantes de

la región Norpatagónica, cuentan con amplias áreas de valles, sobre los ríos Limay, Neuquén, Negro y Colorado, con abundante disponibilidad de agua, tierras fértiles y condiciones climáticas que habilitan la producción de una amplia gama de productos frutihortícolas. Un objetivo claro para la región es, en consecuencia, la identificación de alternativas productivas sustentables y competitivas que aporten a la ampliación y diversificación de la producción regional, poniendo en valor los mencionados recursos.

En este marco, la producción de frutos secos -especialmente de nueces, avellanas y almendras- constituye una alternativa atractiva que, si bien no cuenta con tradición productiva considerable, ha demostrado su factibilidad agroecológica y está adquiriendo creciente relevancia en la estructura productiva regional gracias a las ventajas que se vislumbran en materia de mercados, condiciones comerciales y rentabilidad.

Alentados por las promisorias perspectivas de la actividad ya existen en la región más de 200 establecimientos productores primarios, que ocupan una superficie cercana a las 1.900 has, 6 viveros y 5 empresas acondicionadoras. Los productores regionales demostraron iniciativa y compromiso con la actividad. La producción crece año a año, a medida que van entrando en producción los montes ya implantados, en tanto que se sigue expandiendo la superficie cultivada tanto en Río Negro como en Neuquén. Actualmente la mayor parte de la producción se coloca en el mercado interno, aunque existen experiencias exitosas y estables de exportación a Italia.

La producción regional contribuye con apenas el 5% de la producción nacional que, a su vez, no alcanza aún relevancia a nivel mundial. Sin embargo, Argentina tiene la posibilidad de instalarse como

actor significativo en el mercado mundial de frutos secos, en la medida que decida alentar la expansión del cultivo aprovechando las extensas áreas en las que ya se ha probado aptitud. La región Norpatagónica en particular suma condiciones para constituirse en el área de expansión más dinámica de estos cultivos. Probada su factibilidad productiva, la abundante disponibilidad de agua y suelo permiten prever buenas oportunidades de crecimiento en sus áreas de valle.

De acuerdo con estimaciones, a partir del año 2009 -año en que se empezó a trabajar en la conformación del Cluster de Frutos Secos-, la superficie implantada con frutos secos se incrementó al año 2015 en un 78%.²⁰

En términos de inversiones incrementales realizadas entre los años indicados anteriormente solo en plantaciones, se estima que se alcanzaron unos u\$s 3.573.000 en nogales, u\$s 521.000 en avellanos y u\$s 353.000 en almendros. En este sentido resulta difícil discriminar el impacto que ha tenido la organización del *Cluster* en la inversión, diferenciando ese efecto del de otros determinantes de la misma. Sin embargo, es posible afirmar que las mismas se dieron en un contexto de fijación de políticas públicas hacia el sector y de colaboración estratégica entre los diferentes actores que conforman el *Cluster* que, indudablemente, deben ser consideradas como elementos de captación y de dinamización de inversiones en la región.

Por otra parte ha favorecido directamente el desarrollo de iniciativas de agregado de valor (aceites, harinas, más y mejor acondicionamiento del producto) y de innovación productiva, promoviendo el desarrollo pautas tecnológicas y de equipos apropiados para avan-

.....
20. Se pasó de 1.088 ha a 1.934 ha (1.305 ha con nogales, 511 ha con avellanos y 118 ha con almendros).

zar en la mecanización de varias tareas, en búsqueda de mejorar la competitividad del producto regional.²¹

La creación del Cluster

Teniendo como antecedente el interés existente en el desarrollo de la actividad por parte del Gobierno de la Provincia de Río Negro y varias iniciativas de trabajo conjunto entre los productores regionales, se decidió emprender la promoción sectorial en el marco de una novedosa iniciativa propuesta por el Gobierno Nacional: la Iniciativa de Desarrollo de Clusters (IDC) de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

La idea que estuvo detrás de esta iniciativa fue potenciar la capacidad transformadora de los recursos públicos destinados a la promoción productiva, generando sinergia con diversos actores que, conviviendo en el mismo espacio territorial, comparten -en mayor o menor medida- intereses comunes que favorecen el establecimiento de relaciones de cooperación y contractuales.

Se partía de la convicción que la capacidad competitiva de un emprendimiento relativamente aislado es considerablemente menor que el de uno inserto en un entramado que le provee insumos, asesoramiento tecnológico y comercial y en el que cuenta con recursos humanos capacitados disponibles y servicios de apoyo para la exportación o la certificación de calidad, entre otros.

En el marco de esta concepción se creó el *Cluster* de Frutos Secos como un entramado institucional integrados por varias organiza-

.....
21. Hoy se trabaja en el ámbito del Cluster en el desarrollo de cosechadoras y descascaradoras de fabricación nacional.

ciones e instituciones públicas y privadas de la región Norpatagónica, con capacidad e interés en apuntalar el desarrollo de la actividad en la región.

Participan las organizaciones de productores de cada una de las zonas productoras de la región; también instituciones de investigación, desarrollo y transferencia de conocimientos como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y las Universidades Nacionales de Río Negro y del Comahue y, finalmente, organismos afines de los gobiernos de las Provincias de Río Negro y Neuquén.

Todas estas organizaciones e instituciones cumplen con las condiciones de estar localizadas en el mismo territorio, suscribir un objetivo común y estar dispuestas a hacer aportes, vinculados con sus respectivos cometidos específicos, en pos de ese objetivo compartido, en este caso, el desarrollo de la actividad productora de frutos secos en la región.

Objetivo y Trayectoria

Su objetivo es consolidar a la región como proveedora de frutos secos, promoviendo el cultivo, la calidad de la producción, la competitividad de la cadena y el agregado de valor.

En el año 2009 se empezó a trabajar aglutinando a los actores públicos y privados vinculados a la actividad en los Valles Inferior y Medio del río Negro en el marco de un proceso de planificación participativa. Se constituyeron un grupo impulsor de la iniciativa -conformado por productores y empresas del sector- y un equipo técnico -integrado por técnicos y profesionales de las instituciones públicas- que, en conjunto, empezaron a trabajar en la formulación de un Plan

de Mejora Competitiva de la actividad (PMC).

En el año 2010, como resultado de este trabajo participativo, se concretó la formulación del Plan, habiendo acordado objetivos a alcanzar, áreas de mejora a promover y una estrategia para impulsar el desarrollo de la actividad, que tomó forma un primer conjunto de 16 ideas-proyecto prioritarias para la implementación de la estrategia competitiva y el fortalecimiento del entramado institucional.

En el año 2011 se creó la Asociación del Cluster de Frutos Secos, formalizando así la existencia del entramado institucional que trabajó en conjunto y generó un plan de trabajo compartido. Se eligieron autoridades, con amplia representación del sector productor, y una coordinación para facilitar la continuidad del trabajo conjunto y la implementación de los proyectos priorizados. A partir de este momento comenzó la formulación definitiva y la ejecución, a cargo de distintas organizaciones e instituciones integrantes del Cluster, de los proyectos priorizados, cada uno de los cuales estuvo destinado a aportar mejoras en cada una de las áreas estratégicas identificadas.

Se trabajó en “Desarrollo de Mercados”, específicamente en mejorar la inserción de la producción regional en el mercado interno. Paralelamente, se puso en marcha un Sistema de Información Estratégica de Frutos Secos (SIEFS), incluyendo información comercial y técnica. Además, se abordó la problemática “Tecnologías de Producción” con el desarrollo de un manual para el cultivo del avellano, especialmente adaptado a la región (Rolka *et al*; 2014). También se concretó un viaje a Chile con productores avellaneros para cotejar pautas productivas, de procesamiento y comerciales con la producción chilena. Asimismo, con la participación del INTA se elaboraron pautas tecnológicas para la producción regional, atendiendo a los

principales problemas a resolver en el plano productivo: control de heladas, sanidad y control de plagas.

En el área de “Formación de Recursos Humanos”, se puso en marcha la Especialización Universitaria en Frutos Secos -a cargo de las Universidades Nacionales de Río Negro y del Comahue y con el apoyo del INTA-, con la finalidad de formar en la región, recursos humanos con capacidad para acompañar con solvencia el desarrollo de los distintos eslabones de la cadena en el territorio. También se organizaron varias capacitaciones en temas específicos relacionados con la actividad.

En materia de “Acondicionamiento e Industrialización” se avanzó en el desarrollo de productos elaborados con nueces y avellanas (aceites y harinas) y se dotó a una cooperativa de productores de la región con infraestructura de acondicionamiento y empaque para la producción nogalera.

En paralelo, el Cluster fue avanzando en el fortalecimiento del proceso asociativo y de coordinación de la Cadena y se expandió territorialmente con la incorporación de los productores de la zona de Alto Valle de Río Negro y Neuquén, una tradicional zona frutícola de pepita con alta potencialidad para la expansión de estos cultivos. También se incorporaron nuevos actores institucionales pasando de siete (7) organizaciones e instituciones fundadoras a once (11) actuales. Muy significativa fue la incorporación de la vecina provincia del Neuquén, que -con matices- comparte con Río Negro las condiciones agroecológicas y el interés en el desarrollo de la actividad.

Otra iniciativa significativa fue la de contactar otras regiones productoras del país, las que fueron tomando forma en distintas iniciativas de colaboración y actualmente se encaminan hacia la confor-

mación de un ámbito de alcance nacional, destinado a definir políticas y estrategia para el desarrollo de la actividad.

A medida que el Cluster se fue consolidando aparecieron nuevas necesidades que definieron nuevos proyectos o la profundización de los ejecutados. Entre estos destaca un proyecto destinado a evaluar la posibilidad de mecanizar ciertas tareas críticas (cosecha, pelado, poda). Proyectos como el de formación de recursos humanos especializados continuó su marcha con nuevas cohortes de especializandos y se programan y desarrollan nuevas capacitaciones. También el objetivo de mejora en las técnicas de manejo dio origen a nuevos y más ambiciosos proyectos. Las iniciativas orientadas a promover la agregación de valor, dieron sus primeros frutos con la conformación de grupos de productores interesados en poner en práctica los desarrollos generados en gabinete y laboratorio. Estos se renovaron con la formulación de un nuevo proyecto más ambicioso destinado a promover un centro de servicios -el Centro SEPAV- para acompañar técnicamente estas iniciativas en todo el territorio regional. La promoción comercial incluyó con más claridad la exploración de mercados externos, así como propuestas de nuevos productos.

Para desarrollar su actividad, la Asociación del Cluster recibió del Estado recursos de financiamiento por aproximadamente \$ 2.600.000 y puso en marcha proyectos por un monto de aproximadamente \$ 10 millones, lo que permite afirmar que ese aporte inicial se comportó como un factor estratégico para apalancar la captación de recursos provenientes de otras fuentes con destino a la mejora competitiva de la actividad en la región.

La dinámica de trabajo

Entre todos los actores integrantes del *Cluster* se discuten y consensúan estrategias, se generan proyectos y se definen los responsables de llevarlos adelante. Los productores trabajan activamente como “grupo impulsor”, manifestando problemas y expectativas, haciendo propuestas y participando en los proyectos que se generan. Colabora también un “equipo técnico” -conformado por técnicos y profesionales de las instituciones de gobierno, universidades e INTA-. Este equipo se encarga de formular los proyectos, evaluando factibilidad y recursos necesarios para llevarlos adelante.

La coordinación se ocupa de mantener la dinámica de trabajo con la participación de todos los actores. Programa reuniones periódicas y las conduce, dando lugar al tratamiento de todas las inquietudes que plantean las distintas organizaciones e instituciones participantes. También propone pautas organizativas, gestiona la administración de los recursos disponibles y colabora en la obtención de recursos extraordinarios necesarios para ejecutar los proyectos.

Todas las definiciones estratégicas y las decisiones que hacen a la marcha del Cluster son tomadas por el Directorio, compuesto por los representantes de cada una de las organizaciones e instituciones que lo conforman.

La Situación actual

El Cluster de Frutos Secos es actualmente una iniciativa en consolidación. Podríamos decir que es un Cluster joven o un “protoclus-

ter” cuya cohesión y mirada estratégica deben seguir promoviéndose en forma activa. Por tratarse de una “intervención deliberada”, en una actividad que no había generado aún el tejido de vinculaciones necesarias para garantizar su sustentabilidad, resulta necesario, a la vez que se avanza con proyectos concretos que generan estas interrelaciones, sostener y evaluar la maduración del proceso, fomentando la articulación de actores y el desarrollo de confianza mutua en el marco de relaciones de cooperación.

Si se trata sobre todo de generar relaciones de confianza y cooperación que logren construir un entorno más amigable para el desarrollo de la actividad, podría decirse que el Cluster está en el buen camino. Lo integran instituciones con capacidad para hacer aportes estratégicos (conocimiento, desarrollo tecnológico, tecnología, financiamiento, entre otros) así como organizaciones del sector privado interesadas en promover el desarrollo de la cadena en el territorio y su mejora competitiva.

En su trayectoria el Cluster probó su eficacia en ciertos ámbitos, movilizando recursos humanos y materiales para contribuir con el fortalecimiento de la actividad. Esto generó la expansión del mismo, a partir del deseo de sentirse incluidos de productores de otras áreas de la región y de otras instituciones que encontraron en el Cluster una forma de canalizar sus propios objetivos institucionales. Logró superar cambios en la conducción de varias instituciones y organizaciones participantes, demostrando que tiene capacidad para superar coyunturas políticas y cambios de orientación institucionales. Logró, en definitiva, empezar a demostrar que constituye una herramienta de intervención potente, con posibilidades de afianzarse y aportar en un proceso de diversificación sustentable de las áreas bajo riego de la Norpatagonia.

Proyección a futuro

En el futuro inmediato se identifica en primer lugar la necesidad de ampliar y agilizar la llegada de información acerca las acciones que se emprenden al sector productor, profundizando su impacto.

Resulta necesario promocionar activamente mejoras de manejo e incorporación de tecnología a medida que se vayan obteniendo resultados en las investigaciones y experiencias que se desarrollan en estos frentes.

La mecanización en algunos eslabones de la cadena resulta un condicionante de competitividad por lo que se plantea la necesidad de seguir avanzando para ampliar la incorporación de tecnología con este fin.

También se reconoce la necesidad de profundizar el conocimiento para generar mejoras en productividad y competitividad en la región. Si bien se están trabajando temas básicos de manejo -lo cual es un logro de proporciones-, es necesario promover el desarrollo de iniciativas técnicas más desafiantes teniendo siempre como objetivo la mejora sustentable de los rendimientos medios. Por otra parte, resulta importante mejorar las condiciones de acceso a los mercados. La región posee una significativa proporción de la superficie cultivada en etapas iniciales de producción y se observa una tendencia a la expansión de la superficie bajo cultivo, lo cual requiere analizar alternativas para definir las mejores opciones de colocación de esta producción creciente. Para ello resulta importante poner en valor, de ser posible, características diferenciales propias de la región.

Finalmente, es necesario continuar avanzando en materia de transformación de la producción. Sobre la base de los resultados

alcanzados ya se está haciendo realidad la primera industria transformadora, aún en pequeña escala, y se plantea la conveniencia de explorar la factibilidad de avanzar en otras formas de procesamiento que aporten estabilidad y agreguen valor a la producción regional. En esta línea de trabajo se inserta el proyecto más ambicioso que hoy impulsa el Cluster: la creación del Centro de Servicios para el Agregado de Valor.

A modo de conclusión

La iniciativa de promover la conformación de un *cluster* alrededor de una actividad productiva que interesaba estimular tiene ya unos cuantos años de trayectoria en la Norpatagonia, así como muchos logros en términos de crecimiento del sector y paulatina mejora competitiva de las empresas participantes. También se han producido -en forma aún muy incipiente- algunos avances en términos de competitividad territorial, fundamentalmente en términos de desarrollo de conocimiento, capacidad de organización y articulación de actores, que podrán ser puestos en valor en relación con otros sectores y actividades. Sin embargo, como se mencionara anteriormente, el Cluster de Frutos Secos constituye aún una iniciativa a consolidar.

En primer lugar resulta condición necesaria que se sostenga la fluida relación de los productores y empresarios vinculados al Cluster en el marco de una red crecientemente consolidada. Por otra parte, si bien el territorio ha probado tener recursos con potencialidad para contribuir con la mejora competitiva de la actividad, la articulación de estos con las necesidades prioritarias de la actividad que se promueve -la producción y transformación de frutos secos-

debe ser sostenida y dinamizada.

Para todo esto resulta central el fortalecimiento de la gobernanza del Cluster. Si bien se ha avanzado mucho en esto con la constitución de una Asociación Civil en cuyo directorio están representados empresarios e instituciones, será necesario profundizar el protagonismo de los primeros en la toma de decisiones que guía el desarrollo del Cluster.

El Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA) y su rol en el desarrollo de los sistemas agropecuarios de la Provincia de Río Negro (República Argentina)²²

Mario Villegas Nigra

El Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PORDERPA) estuvo orientado a reducir la pobreza rural a través del fomento de actividades productivas, el fortalecimiento de las organizaciones rurales, una mayor participación de la mujer y de los jóvenes y un uso sustentable de los recursos naturales. Fue una iniciativa cofinanciada por el FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) y administrado por la UCAR (Unidad para el Cambio Rural del MAGyP-RA) y la Unidad Ejecutora Provincial (MAGyP – RN). En la Provincia de Río Negro, y para poder acceder a un financiamiento de U\$S 7.010.000, se sancionó la Ley N° 4394 el día 18 de diciembre de 2008.

La Provincia de Río Negro se caracteriza por la producción en áreas de secano de bovinos, ovinos y caprinos y en áreas bajo riego, de cultivos frutícolas, hortícolas y alfalfa. En el caso de la fruticultura, la provincia es la principal exportadora del país tanto de peras como de manzanas, mientras que la ganadería bovina juega un rol clave en el abastecimiento del consumo local. En ambos casos, y por su nivel

.....
22. En la elaboración de este capítulo participaron: Gustavo Zgaib, Mariela Ibañez, Gabriel Sanhueza, Luis Hernández, Ramiro Radeland, Maira Kedak y María Virginia van der Heuvel

de ingreso, los productores no forman parte de la población objeto del PRODERPA.

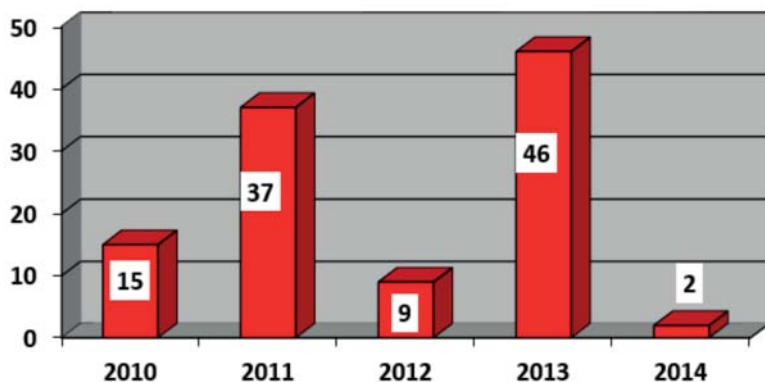
Los componentes básicos de este Proyecto fueron: a) Fortalecimiento de las capacidades organizativas (FOCO): se trató de transformar a las organizaciones incipientes, informales y/o débiles, en organizaciones activas, democráticas, participativas y con capacidad de gestión para el desarrollo de sus emprendimiento; b) Desarrollo productivo y Acceso a mercados (DPyAM): buscó que los pequeños productores tengan una participación activa en las diferentes cadenas de valor, mercados, etc, posibilitando no sólo que aumentaran sus ingresos, sino que además adquirieran la capacidad de desarrollar y gestionar emprendimientos sustentables; c) Fondo de promoción y Contingencia (PyC): el objetivo fue promover el desarrollo sostenible de la actividades económicas de la población objetivo y recomponer los activos afectados por contingencias adversas, contribuyendo a reducir su vulnerabilidad.

El objetivo de este primer trabajo evaluativo fue identificar los sectores productivos asistidos, el destino de las inversiones, cuantificar el número de beneficiarios asistidos y el grado de participación de las asociaciones y comunidades. Por su parte, la metodología utilizada contempló el análisis de la información existente en la Unidad Ejecutora del PRODERPA en la Provincia de Río Negro, especialmente la base de datos que contiene información de los proyectos presentados para su financiamiento, los proyectos en forma individual y la opinión de informantes calificados.

El PRODERPA en la Provincia de Río Negro

La ejecución del PRODERPA en la Provincia de Río Negro comenzó en el año 2009 y finalizó el 31 de diciembre de 2014. El Comité Evaluador aprobó 109 proyectos, cuya progresión a través del tiempo se observa en el gráfico N° 1.

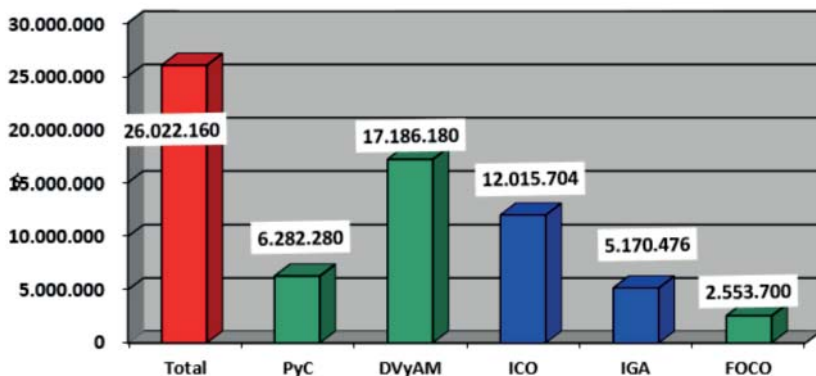
Gráfico N° 1: Proyectos aprobados por el Comité Evaluador PRODERPA Río Negro.



Fuente: Elaboración propia con datos de PRODERPA

El gráfico N° 2 muestra los montos desembolsados según los componentes enunciados en la sección anterior aprobado según destino, expresado en pesos nominales. Cabe destacar que el componente DPyAM a su vez se separa en Fondos de capitalización destinados a organizaciones formales (ICO) y Fondos de capitalización destinados a organizaciones no formales (IGA).

Gráfico N° 2: Montos desembolsados según componentes, en pesos.



Fuente: Elaboración propia con datos de PRODERPA

Estrategias, modos de intervención y sectores asistidos

El modo de intervención mayoritario consistió en el otorgamiento de asistencia financiera mediante subsidios a organizaciones formales y no formales, ya que prácticamente no se desarrolló la asistencia crediticia. Las áreas de intervención de PRODERPA fueron las siguientes: 1.- Desarrollo productivo y de mercados (se incluye los proyectos destinados a fortalecimiento productivo); 2.- Contingencia o emergencia.

En el primer caso, los principales sectores asistidos fueron los siguientes: a) Sector horti-frutícola; b) Producción ganadera en áreas bajo riego; c) Producción ganadera en área de secano; e) Turismo rural; f) Agregado de valor post-cosecha. En el segundo caso se ubican aquellos proyectos destinados a atender a productores en situacio-

nes de emergencia o contingencia por factores climáticos adversos.

Desarrollo productivo y de mercados²³

En esta sección se detallan algunas características de cada uno de los sectores:

a) La horticultura es la segunda actividad agrícola en importancia en la Provincia de Río Negro; la superficie cultivada con hortalizas alcanzó 7.505 ha en la temporada 2009-2010 (Villegas *et al*, 2011). Los cultivos más importantes son cebolla, zapallo anquito, tomate industria y hortalizas varias. La horticultura es practicada mayormente por pequeños productores, por lo general sin tierras y que deben arrendar cuando inician el ciclo productivo con la consiguiente inestabilidad e inseguridad que esta situación provoca. Se aprobaron para su financiamiento dieciséis proyectos. Estos contemplaban las siguientes inversiones: adquisición de insumos para la producción (5), estudios específicos sobre el sector hortícola (1), post cosecha como por ejemplo empaque, frío y transporte (5), infraestructura (2) y la compra de tractores e implementos (3). En el caso de la fruticultura, se financió un proyecto destinado a la plantación de frutas finas en la localidad de El Bolsón. Un ejemplo es el financiamiento otorgado a la Asociación de Productores Hortícolas del Valle Medio, institución que nuclea a pequeños productores y cuya asistencia se orientó a la constitución de un fondo rotatorio para la compra de insumos, la adquisición de un camión para el transporte de productos y cámaras de frío para la conservación de la producción.

.....
23. Incluye asistencia técnica y capacitación.

b) la estrategia de intervención se basa en la reciente medida adoptada por el Servicio de Sanidad y Calidad Alimentaria (SENASA) de modificar la status sanitario en algunos departamentos de la Provincia de Río Negro con respecto a la fiebre aftosa. Esta región, luego de sucesivas campañas de vacunación, fue declarada libre de aftosa sin vacunación en el año 2013 por lo que se prohibió el ingreso de animales vivos desde el norte para su faena en establecimiento frigoríficos ubicados tanto en la Provincia de Río Negro como de Neuquén. De esta manera, se ha incrementado la demanda de animales para la faena, convirtiéndose en una excelente oportunidad para los pequeños productores ubicados en áreas bajo riego, y que muchas veces tienen recursos ociosos. Se presentaron diecinueve proyectos. En once, el principal objeto fue ampliar la superficie con alfalfa y/o la compra de maquinaria para confeccionar fardos. Además, se financiaron dos consultorías y seis proyectos lo hicieron para realizar inversiones en infraestructura. Entre estos últimos se destacan los relacionados con la producción de cerdos y aves y una mini planta para la fabricación de alimentos balanceados ubicada en la localidad de General Conesa (RN).

c) La producción de lana y carne ovina es una actividad de importancia en la Provincia de Río Negro, no tanto por el valor de la producción sino básicamente por tratarse de un sector que involucra una importante cantidad de pequeños productores, muchos de ellos de subsistencia. Su persistencia juega un rol fundamental en la ocupación territorial y en el desarrollo de pequeñas comunidades. Éstas producciones, sumada a la de pelo y carne de cabra, se ubican principalmente en los departamentos del sur de la provincia. Los productores, responsables de estos establecimientos, fueron en una

primera instancia la población objetivo por excelencia del PRODER-PA. Se presentaron cuarenta proyectos destinados a: maquinaria y servicio de esquila (5), fondos rotatorios para la atención de gastos de producción especialmente la suplementación (11), infraestructura (11), captación y distribución de agua (7), maquinaria (2) y proyectos que mejoran la calidad de vida (4). En este último caso, se destaca el proyecto que financia inversiones relacionados con la instalación de un sistema de comunicación con VHF que tiene por objeto comunicar al menos a 15 comunidades de pueblos originarios.

d) El turismo rural es una nueva oportunidad para el productor rural de la Provincia de Río Negro; se han aprobado cinco proyectos de los cuales cuatro corresponden a áreas de secano y uno a áreas bajo riego. Se pretende formalizar una red de turismo rural, especialmente a lo largo de la región sur de la Provincia de Río Negro. Los proyectos se ubican en Valle Inferior del río Negro y en los alrededores de las siguientes localidades: Valcheta, Ingeniero Jacobacci, Maquinchao y San Carlos de Bariloche. La mayoría tiene por objeto atender inversiones en los establecimientos que mejoren las condiciones de la vivienda para poder alojar a los turistas. Se espera que esta nueva actividad contribuya a paliar las crisis recurrentes que soporta el sector ovino y caprino, afectados por la sequía.

e) Sólo diez proyectos se financiaron para posibilitar o mejorar el agregado de valor pos cosecha. Las principales son una sala de elaboración de productos fruti-hortícolas, la casa de la mujer rural, una sala de deshidratación, insumos para el telar mapuche y una fábrica de horno de ladrillos.

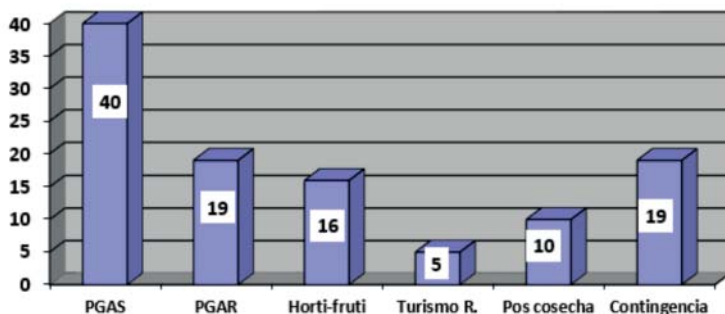
Productores en situación de emergencia o contingencia

La producción ganadera ovina y caprina de la Provincia de Río Negro, y más especialmente la ubicada en los departamentos del sur de la provincia, soportó diversas situaciones de emergencia debido a fenómenos climáticos como la sequía y a la erupción del Volcán Puyehue. Se presentaron para su financiamiento diecinueve proyectos de los cuales cinco posibilitaban a los productores adquirir alimentos balanceados y fardos, seis para mejorar la captación y distribución de agua, cuatro para aumentar la infraestructura como corrales y comederos, tres para recomponer activos dañados y el de mayor monto se destinó a atender los efectos adversos del volcán Puyehue.

A su vez, tres proyectos atendieron emergencias de productores hortícolas, dos de los cuales correspondieron a organizaciones ubicadas en el Valle Inferior del río Negro y uno, para horticultores familiares que requerían equipos para obtener agua en la localidad de Sierra Grande.

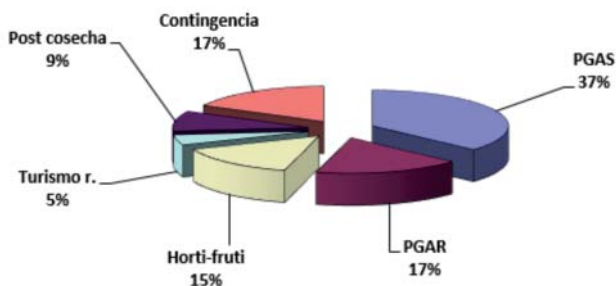
A modo de resumen, se indica la importancia relativa del financiamiento recibido por cada uno de los sectores antes mencionados (Gráfico N° 3 y 4).

Gráfico N° 3: Cantidad de proyectos según sector productivo.



Fuente: Elaboración propia con datos de PRODERPA

Gráfico N° 4: Importancia relativa de la asistencia según sector productivo asistido.



Fuente: Elaboración propia con datos de PRODERPA

Población rural asistida

La población rural rionegrina según el Censo de Población 2010 es de 82.675 personas y el total de beneficiarios de PRODERPA es de 5.629 personas, de las cuales 1.313 son mujeres y 4.226 son varones. La base estadística registra el número de beneficiarios y no hace distinción si estos beneficiarios han recibido más de un beneficio, por

lo que se trabaja con el total en una primera oportunidad y luego se reduce un 20 % simulando que esa cantidad ha sido beneficiario en dos oportunidades.

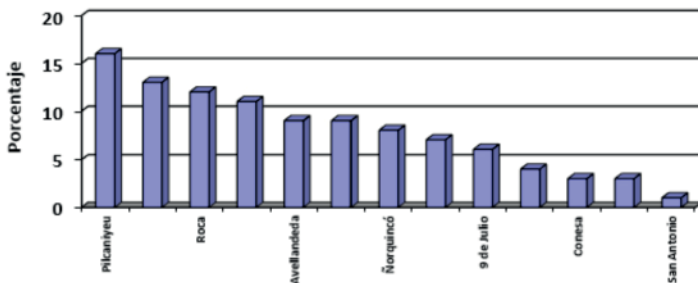
En el caso de que todos los beneficiarios sean pobladores diferentes, un 6,8 % de la población rural ha sido objeto de algún tipo de financiamiento y en el segundo caso (reduciendo un 20 % el total de beneficiarios), un 5,3 % de la población.

En cuanto a la inclusión de la mujer, un 23,7 % de los beneficiarios corresponde al sexo femenino mientras que un 76,3 % al masculino. En el caso de los jóvenes, solo 178 personas fueron beneficiarias.

Distribución geográfica

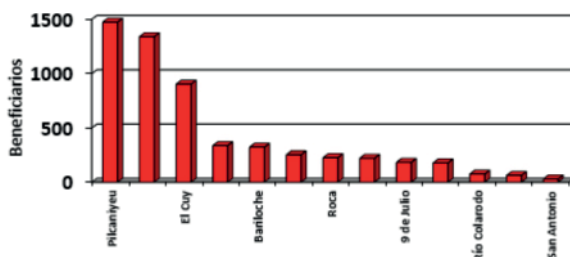
La mayor parte de los proyectos presentados corresponden a departamentos de la Provincia de Río Negro donde existe una mayor proporción de población objeto del PRODERPA. En los gráficos siguientes se puede observar la cantidad, monto y número de beneficiarios de los proyectos presentados según distribución geográfica.

Gráfico N° 5: Proyectos presentados según departamentos, importancia relativa.



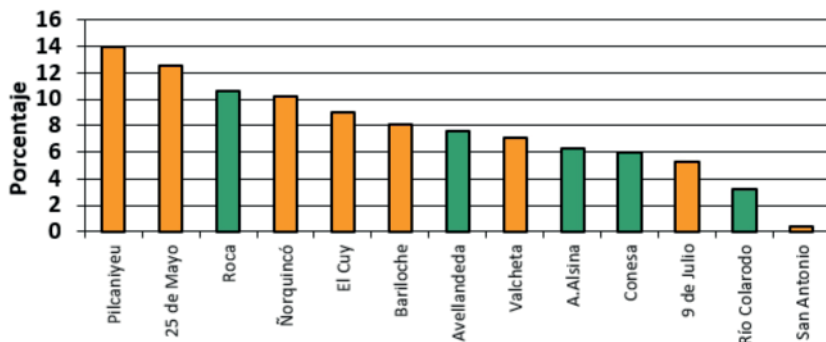
Fuente: Elaboración propia con datos de PRODERPA

Gráfico N° 6: Número de beneficiarios según departamentos.



Fuente: Elaboración propia con datos de PRODERPA

Gráfico N° 7: Número de beneficiarios según departamentos, importancia relativa.



Fuente: Elaboración propia con datos de PRODERPA

A continuación se agrupa la población asistida de acuerdo con dos zonas: la primera incluye a los departamentos de la Provincia de Río Negro que tienen áreas bajo riego y la segunda a aquellos departamentos cuya producción se desarrolla en áreas de secano.

Tabla 1: Porcentaje de la población rural asistida por el PRODERPA

Área	Población rural total (PRT)	Población rural asistida (PRA)	Cobertura PRT/PRA	Monto proyecto/población asistida
Secano y riego	57.495	827	1,4 %	2.298 U\$S/beneficiario
Secano	25.180	4.802	19,1 %	801 USS/beneficiario
Total	82.675	5.629	6,8 %	1.025 U\$S/beneficiario

Fuente: Elaboración propia con datos de PRODERPA

Tipo de asociación

Las formas organizativas fueron variadas aunque una primera clasificación se puede realizar entre aquellas organizaciones formales y las no formales. Las primeras son las asociaciones civiles, las de fomento rural y sin fines de lucro, las comunidades de pueblos originarios, cooperativas y sociedades rurales. Las no formales son asociaciones de hecho constituida por grupos de más de tres productores y que se comprometen a desarrollar una actividad en común aunque las inversiones son prediales e individuales. Un tercer agrupamiento corresponde a otras formas de asociación como por ejemplo aquellas utilizadas para atender situaciones de contingencia.

En cuanto a la importancia de cada una de estas organizaciones se observan en el gráfico siguiente.



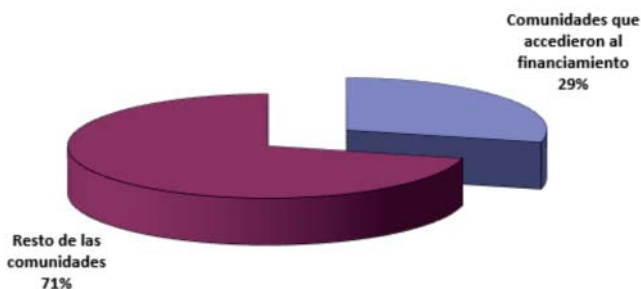
Fuente: Elaboración propia con datos de PRODERPA

Comunidades originarias

El anexo 2 del “Estudio de Línea de Base- Provincia de Río Ne-

gro. *Informe Final*²⁴ elaborado por el MAGyP RA, identifica sesenta y seis comunidades originarias con una población aproximada de 4.608 habitantes. De las mismas, 19 accedieron al financiamiento fueron y una de ellas lo hizo en dos oportunidades, mientras que los beneficiarios fueron 434.

Gráfico N° 9: Importancia relativa de las comunidades que accedieron al financiamiento



Fuente: Elaboración propia con datos de PRODERPA

Cooperativas

La cantidad de proyectos financiados fueron 30 y se viabilizaron a través de 17 cooperativas; algunas de éstas recibieron asistencia en más de una oportunidad.

Número de cooperativas	Cantidad de proyectos
Nueve	Uno
Seis	Dos
Una	Tres
Una	Cinco

.....
 24. <http://www.ucar.gob.ar/index.php/biblioteca-multimedia/buscar-publicaciones/28-evaluaciones/537-proyecto-de-desarrollo-rural-de-la-patagonia-estudio-de-linea-de-base-provincia-de-rio-negro>

Según información de la Dirección de Cooperativas de la Provincia de Río Negro, existen 58 cooperativas agropecuarias habilitadas y con la situación contable al día, lo que significa que el 29 % de las cooperativas existentes en la Provincia de Río Negro ha recibido algún tipo de asistencia a través del PRODERA.

A modo de síntesis

El PRODERPA en la Provincia de Río Negro ha alcanzado la mayoría de las metas iniciales, especialmente aquellas relacionadas con la cantidad de pobladores beneficiarios y número de organizaciones involucradas en los componentes de DPyAM y PyC. La información disponible no permitió analizar el componente FOCO.

Se destaca el grado de participación de las mujeres aunque no de los jóvenes, si bien en este último caso sería necesario disponer de mayor cantidad de información para determinar la definitiva participación de los mismos.

Los sectores asistidos, en la mayoría de los casos, son aquellos que muestran una mayor vulnerabilidad social o que disponen de un potencial de crecimiento de importancia, especialmente aquellos ubicados en áreas bajo riego.

Finalmente, y si bien es necesario profundizar algunos aspectos del PRODERPA, se puede concluir que en la Provincia de Río Negro ha cumplido un rol de importancia, fortaleciendo las organizaciones de pequeños productores o promoviendo el asociativismo al fomentar nuevos agrupamientos, posibilitando la incorporación de capital de inversión y de trabajo que mejoran la productividad del trabajo y de la tierra, favoreciendo nuevas actividades como el turismo rural y

la comercialización y asistiendo a los productores cuando adversos acontecimientos climáticos pusieron en riesgo la sustentabilidad de los establecimientos agropecuarios.

Los corrales de engorde bovinos tras la modificación del estatus sanitario en la Patagonia Norte

Daniel Pedro Miñón, Daniel A. Bolla, Mario Villegas Nigra,
Ricardo R. Zapata, Miguel A. Silva y Pablo E. Viretto

La producción bovina de la Patagonia Norte no cubría su demanda interna de carne razón por la cual se “importaban” grandes cantidades de carne con y sin hueso provenientes de otras regiones del país (Lascano y Bolla, 2007; Bassi, Miñón y Georgetti, 2010). Este panorama se modificó en marzo del 2013 por una resolución del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) que tuvo como objeto lograr para la llamada Zona Patagónica Norte A, el estatus de “Zona Libre de Fiebre Aftosa sin Vacunación” (Boletín Oficial de la Nación N° 32.591; 1º de marzo de 2013). Hasta ese momento, Patagonia tenía tres estatus sanitarios diferentes en función del tratamiento que se le daba a la enfermedad de la fiebre aftosa: -una zona “buffer” libre con vacunación (Patagonia Norte A); una zona libre sin vacunación (Patagonia Norte B) y desde el paralelo 42º LS hacia el sur, una zona libre sin vacunación con reconocimientos de los organismos internacionales (Patagonia Sur) (Miñón *et al.*, 2013).

Al sur del río Colorado predominaba la cría, que “exportaba” terneros y ganado flaco al norte del mencionado río. La recría, engorde y ciclo completo de bovinos estaban poco desarrollados, se realizaban sobre la base de pasturas regadas y verdeos; en algunos casos se utilizaban pequeñas cantidades de forrajes conservados y grano.

Actualmente se terminan de engordar las distintas categorías y se potencian los corrales de engorde, práctica poco difundida entre los ganaderos. Desde 2013 disminuyó notablemente la cantidad y cambió el tipo de animales que egresan al norte de la barrera zoosanitaria (Figura 1).

Figura 1: Composición de los egresos al norte de la barrera sanitaria del río Colorado.

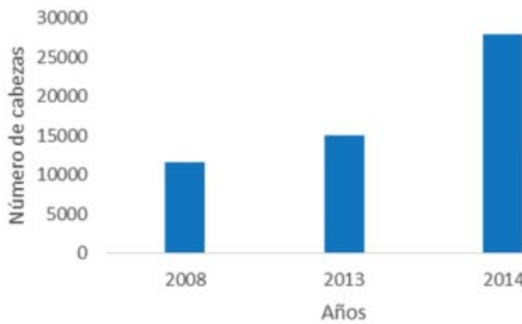


Fuente: elaboración propia con datos de SENASA (2014)

Un indicador adicional de este cambio está dado por las categorías de menor valor, como los toros y vacas de descarte. Al carecer de mercado en la región son comercializadas fuera de la misma. En 2012 representaban el 18 % de los egresos, mientras que en 2014 pasaron al 51 % (SENASA, 2014).

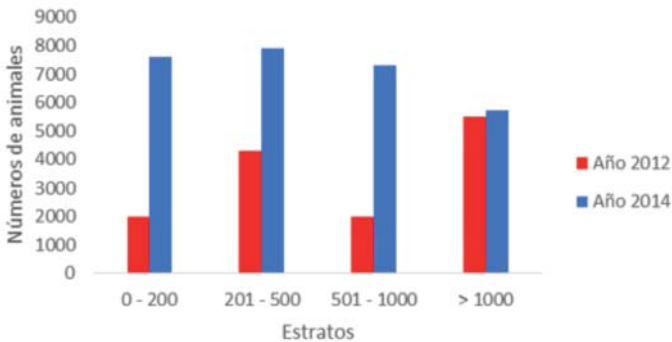
A raíz del desplazamiento de la barrera zoosanitaria, el número de cabezas en los corrales de engorde en Río Negro se incrementó (Figura 2). La participación de los pequeños y medianos productores (hasta 1000 cabezas) fue la que motorizó este crecimiento (Bassi, 2014) (Figura 3).

Figura 2: Número de cabezas en corrales de engorde 2008-2014



Fuente: elaboración propia con datos de SENASA, DPA y Secretaria de Medio Ambiente

Figura 3: Número de animales en los corrales de engorde según estratos



Fuente: Bassi, 2014.

Este trabajo es una primera aproximación a la descripción de un proceso de cambio en el sistema de alimentación de bovinos que cobró relevancia durante la sequía extraordinaria del 2005/09, tomó mayor impulso con el desplazamiento de la barrera zoonosanitaria y del que no se tienen datos actualizados. Para analizar y actuar sobre las demandas emergentes de este nuevo escenario es necesario cono-

cerlo ya que la información es un insumo estratégico para el desarrollo y representa la materia prima para la innovación (Catullo *et al.*, 2012).

El objetivo fue caracterizar los corrales de engorde de ganado bovino, la gestión de los mismos y las perspectivas que ofrecen en la norpatagonia, luego del desplazamiento de la barrera zoonosanitaria al río Colorado.

Metodología

En el primer semestre del 2015 se realizaron 51 encuestas anónimas a productores ganaderos de las localidades de Patagones, Villalonga, J. B. Casás y San Blas (Partido de Patagones, Buenos Aires), Valle Inferior y Guardia Mitre (Adolfo Alsina); Valle de Gral. Conesa (Conesa); Río Colorado (Pichi Mahuida); San Antonio (San Antonio); Valcheta (Valcheta); Valle Medio (Avellaneda); Alto Valle; Peñas Blancas (Gral. Roca) y El Cuy (El Cuy) (Figura 4).

De los 120 establecimientos de engordes estimados por N. Bassi (2014) en Río Negro, y los 30 a 35 que existirían en el Partido de Patagones de acuerdo con lo transmitido por H. Araujo²⁵ mediante comunicación personal, se incluyó en la muestra el 34 % de la población estimada, aproximadamente.

.....
25. Se trata de un importante productor del partido de Carmen de Patagones, Provincia de Buenos Aires

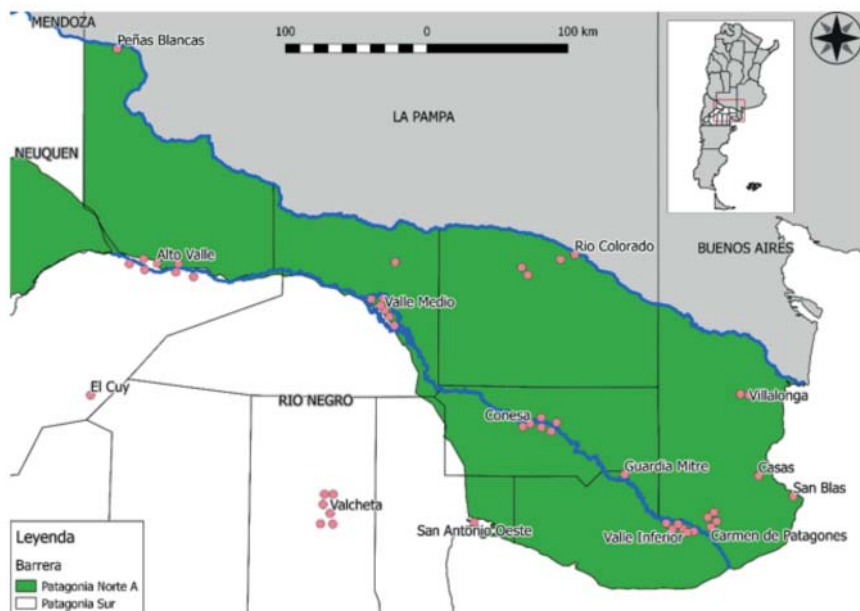
A los efectos de complementar los resultados de las encuestas, se entrevistaron a 8 informantes calificados²⁶:

Para este estudio se consideraron los distintos valles regados, donde se concentran los corrales de engorde como conglomerados (Figura 4). Dentro de cada unidad de muestreo las encuestas se hicieron en forma aleatoria simple, donde cada elemento de la población tiene la misma posibilidad de formar parte de la muestra. Esta metodología ahorra tiempo y dinero al concentrar los desplazamientos y no requiere contar previamente con un listado de la población (Borges del Rosal, 2012).

Con los resultados obtenidos se calcularon porcentajes y cuando los datos lo permitían, medias y desvíos estándar de la muestra.

.....
26. Secretario de Ganadería de Río Negro, Profesional del Programa Ganadero Bovino Provincial; Director de la Chacra Experimental de Patagones (Provincia de Buenos Aires), Responsable de compras de ganado de la Cooperativa Agrícola, Ganadera e Industrial de Patagones y Viedma Ltda., Gerente del Matadero de Luis Beltrán S. E.; Director-Gerente de El Coirón SRL, fábrica de alimentos balanceados y Dirigentes del sector ganadero.

Figura 4: Ubicación de los corrales de engorde encuestados en norpatagonia (incluye las dos zonas sanitarias indicadas en el mapa)



Los productores se clasificaron como pequeños (0 – 200), medianos (201 – 500), medianos - grandes (501 – 1000) y grandes (> 1000) de acuerdo al número de cabezas encerradas en la actualidad (Bassi, 2014) (Tabla I).

Tabla I: Conglomerados, localidades y productores encuestados según estrato

Conglomerado	Localidad	Encuestas por estrato				Total
		0 - 200	201 - 500	501 - 1000	> 1000	
Valle Inferior	Valle Inferior	3	2		1	7
	Guardia Mitre			1		
Valle Medio	Valle Medio		2	1	3	6
Ato Valle	Ato Valle	4	4	1	1	11
	Peñas Blancas		1			
Conesa	General Conesa y colonias	4	1	1		6
Valcheta	Valcheta	7				7
Patagones	Carmen de Patagones	5				8
	Villalonga		1			
	San Blas		1			
	Casás		1			
Río Colorado	Río Colorado		1	2	1	4
Otros	San Antonio Oeste	1				2
	El Cuy		1			
Subtotal		24	15	6	6	51
Participación por estrato		47%	29%	12%	12%	

Fuente: Elaboración propia

La encuesta se confeccionó con preguntas abiertas y cerradas sobre los siguientes aspectos: forma jurídica, lugar de asentamiento, antecedentes de la actividad, tipo de instalaciones, manejo de efluentes, equipamiento disponible (tractor, mezcladora, moledora, balanza), calificación de la mano de obra, característica del engorde, resultados físicos, alimentación, sanidad, comercialización, visión y perspectivas del negocio.

Resultados y discusión

El 85 % de los productores llevan adelante empresas familiares o sociedades de hecho mientras que el resto son sociedades formales (SA o SRL).

Del total de los establecimientos, el 67 % está emplazado en ambientes de riego. En este punto es significativo analizar por sepa-

rado lo que ocurre en la Provincia de Buenos Aires respecto de Río Negro. En el Partido de Patagones el 25 % se encuentran en áreas de riego, mientras que en Río Negro representan el 74 %.

La profundidad mínima de la napa freática debería ser un componente discriminante a la hora de planificar dónde ubicar los corrales, ya que por las características propias de la actividad se produce una concentración de nutrientes en puntos específicos. Otro aspecto a considerar es la distancia a centros poblados (Pordomingo, 2013). En Río Negro existe una gran concentración de corrales de engorde en zonas regadas y densamente pobladas, por lo que puede inferirse que estas consideraciones no se han tenido en cuenta.

Cada conglomerado tiene particularidades que merecen destacarse. En Valle Inferior y General Conesa la actividad se fortaleció a partir de 2013. Se observa una tendencia a desarrollar el ciclo completo y a comprar poco ganado. Es un grupo reducido de establecimientos de pequeña a mediana escala que produce parte del alimento que consume (Figura 4).

En Valle Medio del Río Negro los productores compran terneros, producen la mayor parte del alimento que consumen y tienen canales comerciales consolidados. Realizan ciclo completo integrando secano – riego, con una gran cantidad de establecimientos ubicados en la isla de Choele Choel (Figura 4). Se destaca como la segunda zona productora de animales para faena de la norpatagonia y la de mayor importancia de Río Negro (SENASA, 2013).

El de Alto Valle es una aglomeración emergente. Existe una gama de corrales medianos o grandes que pertenecen a empresarios e inversores que provienen de actividades terciarias y cuentan con respaldo financiero. En el otro extremo, se pueden encontrar pequeños

corrales improvisados por pequeños productores frutícolas (Figura 4).

En Carmen de Patagones se halla el grupo más importante de engordadores de la Patagonia norte (SENASA, 2013). Compran terneros, novillitos y vaquillonas que son recriados en avena o cebada y terminados a corral. Producen gran parte del alimento que consumen. En esta zona el engorde se sustenta en verdeos anuales, constituyendo un sistema poco estable. Aportan la mayor cantidad de ganado gordo de la región y condicionan el período de faena del resto de los conglomerados (Figura 4).

Por su parte, Valcheta se caracteriza por la adquisición extra-regional de alimentos aun cuando cuentan con condiciones agroecológicas para la producción de alimentos fibrosos y energéticos mientras que en Río Colorado, al encontrarse próximos a las zonas productoras de maíz, tienen menores costos de fletes lo que significa una ventaja competitiva frente al resto (Fig.4).

El 67 % comenzó suplementando desde 2007/08 para salvar sus rodeos de la sequía, aprendizaje que les permitió incorporar la práctica del engorde a corral con relativa facilidad. El desplazamiento de la barrera sanitaria fue un segundo impulso a la actividad.

El tipo de instalaciones está en correspondencia con el tamaño de los establecimientos. Los productores pequeños utilizan infraestructura ya existente. En general son inadecuadas y requieren de mejoras. Asimismo carecen de equipamiento para la preparación y distribución de los alimentos. A partir de los estratos medianos hay una tendencia a planificar la construcción de los corrales y la adquisición del equipamiento necesario. Respecto del agua de bebida el 98 % no manifestó problemas con la cantidad y calidad disponible.

La mayoría de los establecimientos no cumple con todos los re-

quisitos de infraestructura. De los ubicados en áreas de riego, el 63 % no realiza manejo de efluentes y el 36 restante ejecuta tratamientos mínimos, por ejemplo, emplear los residuos sólidos como fertilizantes. Sólo el 1 % tiene planificado el manejo con lagunas de sedimentación. El sistema de captura de efluentes debería estar correctamente planificado y cumplir con el objetivo de disminuir la infiltración y facilitar el escurrimiento controlado, reduciendo al mínimo los escapes al medio para lograr ambientes limpios y sustentables (NSW Agriculture, 1998; J. Martínez *et al.*, 2009). Los efectos ambientales son de un interés creciente por lo que serán un componente central del negocio a futuro (A. J. Pordomingo, 2013; M. A. Herrero *et al.*, 2014).

La mano de obra en los emprendimientos pequeños y medianos es familiar y en el resto tiende a ser contratada. El 62 % considera que el personal está poco capacitado, observándose una alta rotación del mismo. Existe una opinión generalizada que la calidad del recurso humano es determinante para el resultado económico de la empresa y se estima que la ganadería emplea una persona cada 360 animales (D. Iglesias y G. Ghezan, 2010).

Como característica de la actividad, el 54 % integra cría y recría. En los establecimientos pequeños y medianos hay una tendencia al engorde de la propia producción incluyendo los animales de descarte, se realiza un solo ciclo y se regula la venta en función de los requerimientos económicos, siendo directa al matarife o carnicero. Los emprendimientos de mayor tamaño engordan la hacienda propia; compran novillitos, vaquillonas y novillos en ese orden de prioridad. En caso de déficit de oferta adquieren todo tipo de animal disponible. El negocio se realiza en función de compromisos comerciales pactados.

El acostumbramiento al consumo de granos es una práctica ge-

neralizada para evitar problemas de acidosis. El rumiante proveniente del pastoreo no está preparado para fermentar y digerir grandes cantidades de almidón (D. C. Church, 1988). Para que el nivel de actividad ruminal sea alto y sostenido deben transcurrir entre 10 a 14 días de acostumbramiento (J. Storry y J.D. Sutton, 1969).

Los corrales de engorde pequeños, medianos y mediano-grandes tienden a ser estacionales, principalmente desde mediados de otoño, invierno y comienzos de primavera, su manejo es flexible y están condicionados por la producción de animales gordos de base pastoril de la región. Por lo general la oferta de ganado para faena de los valles regados finaliza alrededor de abril-mayo y en setiembre-octubre comienza a disponerse nuevamente de hacienda terminada, proveniente de las avenas del secano de Patagones.

En la norpatagonia la duración de los engordes es de 70 a 110 días y se encuentra por encima del rango promedio del país (45 a 90 días) (Pordomingo, 2013). Las dietas son simples, con poco o ningún procesamiento.

Los ciclos son la capacidad de una unidad productiva de hacer rotar el capital (cabezas de ganado) para una misma capacidad instalada, disminuyendo la incidencia del costo financiero, aumentando el giro del capital circulante y mejorando la rentabilidad del establecimiento (S. Robert *et al.*, 2009). En el país se realizan en promedio 2 ciclos; entre los encuestados el 38 % de los corrales realiza uno, el 50 % dos y el resto más de dos.

La mayoría de los productores no lleva registros del alimento consumido y no efectúa pesadas de los animales por carecer de balanza. En caso de compras de ganado el seguimiento por lo general es de “punta a punta” (al ingreso y salida del sistema) y si es de pro-

ducción propia se pesa únicamente a la salida. Excepcionalmente se efectúan controles intermedios en los corrales de mayor tamaño.

La modalidad de hotelería la practica el 22 % de los productores. En el nivel nacional se concentra en los estratos más altos y representa una parte significativa de la actividad (Robert *et al.*, 2009). Probablemente esta sea la razón por la cual no se ha extendido en la región, ya que los establecimientos de mayor tamaño representan el 12 % del total.

En todas las localizaciones la fibra se produce en los propios establecimientos o se adquiere localmente, la compra extrazona de silaje embolsado al vacío en Valcheta constituye una excepción (Tabla II). La fuente de fibra más utilizada es el heno (rollo o fardo) procesado picado o molido grueso y de calidad intermedia a baja (Theurer *et al.*, 1999). Además se suelen usar silajes de planta entera de maíz.

Según las regiones varía la procedencia del grano utilizado, hacia el este en Valle Inferior y Gral. Conesa predomina el de producción propia o de compra local y hacia el oeste se adquiere en La Pampa. El 55 % de los emprendimientos adquiere el maíz en la localidad.

En el nivel nacional el grano es el componente mayoritario de las dietas, al igual que en el resto del mundo donde representa más del 65 % (Pordomingo, 2013). El maíz entero es el más difundido ya que no requiere procesamiento, lo que reduce los costos. Si su calidad es buena se logra una eficiencia de conversión similar a la alcanzada con granos molidos o aplastados secos (Elizalde, Franchone, y Parra 2003).

El alimento balanceado se adquiere en La Pampa, Buenos Aires y Córdoba. De igual forma, la fuente proteica es extra - regional, destacándose los proveedores del Partido de Villarino y Bahía Blanca pa-

ra Patagones y Valle Inferior. El núcleo proteico participa en las dietas con el nivel mínimo necesario para lograr el aporte que la categoría animal requiere; su alto contenido de proteína bruta permite reducir la cantidad que debe agregarse e incrementar al máximo tolerable la de grano (Pordomingo, 2013).

Tabla II: Características de los alimentos según localización de los corrales

Localidad	Fuente de Fibra (*)	Fuente Energética (*)	Fuente Proteica
Patagones	Rollo avena Rollo rastrojo trigo	Avena/Cebada/Trigo/Maíz Balanceado	Núcleo comercial
Valle Inferior	Rollo alfalfa/pastura Silaje maíz	Maíz Balanceado	Núcleo comercial
Guardia Mitre	Rollo pastura	Balanceado/ Maíz	Núcleo comercial
Gral. Conesa	Rollo alfalfa/pastura Silaje maíz	Maíz	Núcleo comercial
Valle Medio	Rollo alfalfa/pastura Silaje maíz/sorgo	Maíz /Balanceado	Núcleo comercial
Río Colorado	Rollo en acostumbramiento	Maíz /Balanceado	Núcleo comercial
Alto Valle	Rollo alfalfa Silaje maíz/sorgo corta picado fresco de cebada y centeno	Balanceado/ Maíz Afrechillo trigo	Núcleo comercial Pellet girasol
Peñas Blancas	Rollo	Maíz	Núcleo comercial Cáscara Maní
Valcheta	Heno alfalfa Silaje al vacío extra-regional	Balanceado Maíz Expeller trigo	Núcleo comercial
San Antonio	Rollo alfalfa/pastura	Balanceado	Núcleo comercial
El Cuy	Rollo alfalfa/pastura	Maíz	Núcleo comercial

(*) Los componentes están ordenados por su importancia

Fuente: elaboración propia

El panorama sanitario no se diferencia del resto del país, la acidosis es el principal problema seguido por las enfermedades respiratorias, como neumonía (complejo virósico-bacteriano) e IBR (*Herpes virus bovino 1* BHV1). Existen casos donde se presentan enfermeda-

des específicas como el Saguaypé (*Fasciolahepatica*) frecuente en animales provenientes de pre-cordillera.

Usualmente la mortandad durante el período de encierre fluctúa entre el 0,2% y el 0,8 % (Ferrari y Speroni, 2008). En la norpatagonia, sin embargo, algunos productores declararon porcentajes de muertes entre el 1 y 3 %, esta última situación debería atenderse antes que se generen inconvenientes mayores. El impacto económico de las pérdidas muchas veces es subestimado por el engordador. En Estados Unidos, por ejemplo, estiman una pérdida anual de 1000 millones de dólares debido a las enfermedades respiratorias (Ferrari y Speroni, 2008).

El 81 % de los corrales cuentan con asesoramiento veterinario ocasional. Se aplican planes sanitarios mínimos: vacuna triple, polivalente y antiparasitarios.

El 37% engorda animales propios, el 22 % complementa su producción con la adquisición de ganado y el resto compra a terceros (Figura 7). La modalidad de venta más común es al rendimiento de carne o “venta al gancho” que representa el 64 %, siguiéndole la combinación de rendimiento y peso vivo (20 %).

Existe una marcada tendencia a eliminar la intermediación, el 77 % concretan las compras y ventas directamente. Este comportamiento se registra también en el nivel nacional, donde el 54 % comercializa la hacienda en pie en forma directa (Foro Social de las Américas, 2009).

Los destinos de venta están influenciados por la localización de las industrias y el tipo de compradores (Tabla III). En el Valle Inferior y Patagones se canalizan principalmente hacia la empresa frigorífica local y, en menor medida, a matarifes con playa de faena; en cambio

el resto de las regiones comercializan a través de matarifes-abastecedores, matarifes y/o carniceros que tienen habilitación de faena en plantas locales que prestan el servicio.

Tabla III: Destino de los animales (%), peso promedio a faena con desvío (kg) y categoría de animales que se engordan según localización

Conglomerados	Valle Inferior y Patagones	Valle Medio	Alto Valle		Conesa	Valcheta	Río Colorado	Otros	
Destino a faena	Valle Inferior y Patagones	Valle Medio	Alto Valle	Peñas Blancas	Conesa y colonias	Valcheta	Río Colorado	San Antonio	El Cuy
FRIDEVI S.A.	80	10							
M. Beltrán	20	80	10		60		60		
FRICADER		10	60		20		40		
Otros*			30 ⁽³⁾	100 ⁽⁴⁾	20 ⁽²⁾	100 ⁽¹⁾		100 ⁽¹⁾	100 ⁽²⁾
Peso (kg) a faena	377 ± 32	355 ± 7	360 ± 42	380 ± 10	396 ± 116	323 ± 48	348 ± 57	depende de la categoría/año	305
Categoría	novillitos y vaquilleros	todas las categorías		todas las categorías	novillitos y terneros	todas las categorías			

*Establecimientos de faena en San Antonio ¹, Gral. Conesa², Ing. Jacobacci³, Centenario (Neuquén)⁴.

Fuente: elaboración propia

En el peso de envío a faena se consideran machos y hembras, por este motivo los desvíos son altos. En general se comercializa ganado liviano coincidiendo con estimaciones que afirman que el 50 % de los animales sale de los corrales de engorde con 260 – 300 kg, 35 – 40 % con alrededor de 340 kg y el resto con 440 – 500 kg (Foro Social de las Américas, 2009).

Sin importar el estrato que se analice, se observa que todos incrementaron la cantidad de animales que engordan respecto del mo-

mento en que comenzaron la actividad (Tabla IV).

Tabla IV. Promedio cantidad de animales inicial, actual y potencial de los corrales de engorde

Estrato	Número de cabezas		
	Inicial	Actual	Potencial
0 – 200	78 ± 66	87 ± 65	327 ± 339
201 – 500	148 ± 63	323 ± 79	610 ± 275
501 – 1000	277 ± 166	683 ± 189	1167 ± 289
> 1000	300	2800	4000

Fuente: Elaboración propia

Existe una visión positiva del negocio porque posibilita el engorde de la propia producción, la venta de todas las categorías, disponer de oferta cuando los precios son más elevados y flexibilizar los flujos financieros, estabilizando los ingresos. En los que integran cría-recría y engorde se valoriza la posibilidad de realizar destetes anticipados que mejoran la productividad de los rodeos.

El 98 % planea continuar en la actividad y el 52 % tiene previsto realizar ampliaciones. Perciben que el consumo interno privilegia la ternera de la carne que se produce a corral. Esta expectativa coincide con lo expresado por la Cámara Argentina de Feedlot y CARBAP (Tonelli, 2008, 2013) quienes afirman que las actividades de engorde y terminación de animales a corral en Argentina se mantendrán en el tiempo.

En la actualidad se estima que más del 50 % de la carne consumida en el país proviene de corrales de engorde (López Da Silva, 2012; Hak, 2015). Otras estimaciones afirman que en proximidades a los grandes centros urbanos el porcentaje puede alcanzar al 70 % (Hak, 2015).

Si bien las perspectivas a futuro que poseen son favorables en su mayoría, un 41 % manifiesta incertidumbre respecto de la conti-

nidad del estatus sanitario regional y del precio de los granos entre otros aspectos.

Conclusiones

Los corrales de engorde constituyen una actividad incipiente en la norpatagonia, que tiende a mantenerse en el tiempo como un eslabón más de la cadena productiva. Hay un predominio de pequeños y medianos productores, cuya producción es de tipo estacional (mediados de otoño, invierno y comienzos de primavera) y flexible, mientras que los emprendimientos mayores están asociados a la industria frigorífica y tienden a ser de carácter permanente.

Los corrales de engorde ubicados en las distintas localidades que conforman los conglomerados tienen características particulares referidas al tipo de alimentación, origen de los insumos, modalidad de comercialización y destino de la producción, entre otros aspectos.

La fuente de fibra y parte del grano de maíz, avena, cebada y trigo es de origen regional. Existe la posibilidad de aumentar significativamente la producción local de granos para abastecer una demanda insatisfecha. Actualmente este mercado es abastecido por las provincias de La Pampa, Buenos Aires y Córdoba. Hay una fracción importante de establecimientos que se encuentran ubicados en zonas de regadío o en cercanías de poblados, que requieren implementar medidas de protección apropiadas para evitar la contaminación y el deterioro del ambiente.

En los estratos pequeños a medianos el equipamiento es insuficiente y las instalaciones, en muchos casos son deficientes y no planificadas. A medida que aumenta el tamaño son más adecuadas.

La mano de obra es fundamentalmente familiar. Se percibe como una deficiencia la falta de operarios idóneos, lo que puede resultar en una limitante a la hora de planificar la ampliación de los corrales.

Los índices sanitarios que manifestaron los productores de la norpatagonia no se diferencian del resto del país. La acidosis y los problemas respiratorios son los de mayor incidencia.

Se observa una tendencia marcada a la eliminación de la intermediación, realizando las ventas en forma directa. Hay una preferencia por engordar terneros. El destino de los animales terminados está vinculado estrechamente con la cercanía de la industria frigorífica. Los que se envían a faena son livianos; esto se debe a la falta de mercado para animales pesados.

Existe una visión positiva de los productores sobre el rol de los corrales ya que posibilitan engordar todas las categorías, aún las menos valiosas; permiten la desestacionalización de la producción, uniformar lotes y aumentar la productividad del rodeo de cría en aquellos sistemas de ciclo completo. Por otro lado mejoran el flujo financiero de los establecimientos.²⁷

.....
27. Agradecimientos: Ing. Walter López y Sr. Fernando Capra (Soc. Rural de Valle Medio), Sr. Otto Garbers (Matadero Municipal Beltrán S.E.), Ing. Genaro Grazia (El Coirón Balanceado Patagónico); Sr. Horacio Araujo (Cooperativa Agrícola, Ganadera e Industrial de Patagones y Viedma), Ing. N. Tabaré Bassi Subsecretario de Ganadería (Río Negro), Ings. Pablo Cervi, Pedro Helling y Med. Vet. Daniel Larreguy (asesores privados), Ings. Mauro Marinzalta, Gabriela Garcilazo, Daniela Echevarria, Miguel Sheridan, Hernán Cencio, Jorge Bueno, Tec. Edgardo Fernández, Med. Vet. Mónica Felice (INTA), Sr. Juan Antenao (Asoc. Coop. IDEVI), Ing. Hugo Giorgetti y Tec. Gustavo Rodríguez (Chacra Experimental de Patagones, MAA). Meds. Vets. Eduardo Sala, Carlos Speciale, Ings. Bruno Devesa y Santiago Villalba (Programa Ganadero Bovino, Río Negro), Ing. Marta Colabelli (UNRN) y a los productores que anónima, amable y pacientemente respondieron las encuestas.

Dualidad de incentivos en la promoción del cooperativismo

Guillermo Jócana

En este capítulo se analizan medidas gubernamentales que afectan a empresas cooperativas del sector agropecuario. Por un lado, se identifican dispositivos de promoción destinados a fomentar esta modalidad de economía social. En contraste, existen actuaciones del estado perjudiciales para el cumplimiento de los objetivos propuestos. Con el propósito de comprobar la mencionada contradicción, se analizan balances de entidades representativas del sector, comparando el beneficio fiscal percibido a raíz de las medidas de promoción, con los gastos ocultos y administrativos necesarios para la dirección de estas entidades. Asimismo, se resalta el potencial de las cooperativas agropecuarias y su contribución a la consolidación de una cadena de valor más equitativa.

Cooperativas agropecuarias

Con el propósito de precisar el objeto de estudio, resulta relevante citar la definición enunciada por E. Cuesta:

Son las cooperativas organizadas por productores agrícolas que tienen por fin la colocación de los productos cosechados por cada asociado en sus explotaciones. La venta de los mismos se realiza generalmente previo acondicionamiento, por ejemplo, clasificación, embalaje o embol-

sado, encajonado, a los que se les suelen agregar procesos de industrialización a fin de incrementar el valor de los productos entregados por los asociados para ser vendidos a través de las cooperativas (2000:83).

Una de las principales funciones que tienen las cooperativas agropecuarias es la de proteger a los pequeños y medianos productores agrarios frente a los graves problemas económicos-sociales que enfrentan cuando actúan aisladamente. Estos problemas son consecuencia de las variaciones que sufre la producción primaria, ya sea por razones económicas o naturales. En el primer caso, debido a que se requieren cuantiosos montos de capital para hacer frente a los largos ciclos de la producción agraria así como para adquirir las modernas técnicas productivas. En el segundo caso, el carácter generalmente perecedero de los productos obtenidos, obliga a comercializarlos rápidamente sobre todo cuando no se tienen los medios adecuados para conservarlos o para elaborar productos derivados.

Uno de los más calificados especialistas argentinos sobre los principios y la práctica del cooperativismo, el doctor Emilio Bottini, considera que la cooperación agraria presenta objetivos claramente definidos: i) Beneficiar a los agricultores que explotan pequeñas fracciones de tierra, para alcanzar mejores precios, mayor uniformidad y calidad en su producción; proveer de crédito al pequeño o mediano productor; ii) prestar asesoramiento legal e impositivo a sus asociados; aprovisionar al asociado de artículos de uso y consumo; iii) transformar las materias primas de sus socios; tomar a su cargo el transporte de productos de los cooperadores; y iv) estrechar la colaboración entre la producción y el consumo, limitando drásticamente la acción de los intermediarios (Victoria *et. al.*, 2005). En este sentido,

el cooperativismo constituye una herramienta idónea para proteger los ingresos de los productores frente a conductas abusivas por parte de compradores de sus productos y proveedores de insumos.

Importancia de las cooperativas en el ámbito agropecuario

Desde las primeras décadas del siglo XX el cooperativismo agropecuario es un actor relevante en el medio rural. Ya en la década del 40 las principales federaciones de cooperativas agropecuarias estaban constituidas, brindando al productor canales de comercialización para sus productos, provisión de insumos y asistencia técnica; esto es, todos aquellos servicios imprescindibles para una inserción competitiva en la economía agropecuaria.

En algunos mercados donde el cooperativismo tenía una participación muy importante, como el de la lana y el del algodón, el cooperativismo ha sufrido retrocesos importantes en el marco de la crisis de las economías regionales; mientras tanto en otros mercados se afirma su presencia, como es el caso de la miel, donde representa el 25% de las exportaciones.

En el sector de la ganadería vacuna la participación es menor que en el resto de los productos tradicionales pampeanos. El 8% de los consignatarios de hacienda (comercio de ganado en pie) son cooperativas, mientras que los frigoríficos de propiedad cooperativa hacen aproximadamente el 4% de la faena total (si bien hay que tener en cuenta que entre éstos hay cooperativas de trabajo y de carniceros, además de las agropecuarias).

El cuadro N° 1 del anexo exhibe la incidencia de las cooperati-

vas agropecuarias en el total del movimiento cooperativo, aproximado por la cantidad de organizaciones de ese tipo en cada provincia del país.

Las cooperativas agropecuarias, empresas controladas por los productores agropecuarios, tienen como objetivo proveer a la empresa rural de todos aquellos servicios necesarios para su desarrollo: comercialización, provisión de insumos, asistencia técnica, etc. Por ser sus usuarios los dueños -como en toda empresa cooperativa-no buscan maximizar el beneficio sino minimizar el costo de los servicios.

En la mayoría de los mercados agropecuarios no se dan las condiciones necesarias para el funcionamiento de un mercado competitivo. Por el contrario, el dispar poder de negociación del productor individual con el resto de los actores de la cadena de valor favorece conductas de carácter oligopólicas por parte de proveedores y oligopónico por parte de compradores. La necesidad de garantizar la existencia de servicios en condiciones competitivas justifica la creación de cooperativas.

Por su gestión democrática son un instrumento ideal para la constitución de empresas que garanticen la transparencia en la provisión de los servicios. Por su criterio de distribución de excedentes aseguran la equidad y su gerenciamiento es consistente con el objetivo de minimización de costos. Por otra parte, el principio de puertas abiertas facilita la incorporación de nuevos socios y con ello mejora la capacidad de negociación en el mercado de los asociados.

Todo ello hizo del cooperativismo la principal experiencia asociativa rural en Argentina y en todos los países que hoy cuentan con un sector agropecuario moderno. Es más, los beneficios de las cooperativas agropecuarias se trasladan al conjunto de los produc-

tores agropecuarios. La propia existencia de la cooperativa provoca el comportamiento competitivo del mercado: el resto de los actores deben bajar sus precios, someterse a las exigencias de un mercado competitivo.

Éste es el fundamento económico por justifica que los estados están (o deberían estar) dispuestos a promover el cooperativismo. La existencia de la cooperativas provoca una “externalidad positiva” sobre el conjunto del sector agropecuario (y sobre el conjunto de la economía debido a que mejora la asignación de los recursos).

Si bien no se dispone de información sistematizada sobre la participación de las cooperativas en distintos mercados como así tampoco líneas de investigación relevantes respecto de los elementos que puedan nutrir el diseño de políticas públicas, frecuentemente resultan ser instrumentos de promoción en determinadas actividades.

Cadenas de valor

Se refiere a una corriente de bienes y servicios que liga todas las funciones y unidades que contribuyen a la entrega final y satisfacción del consumidor. El flujo monetario parte desde la demanda y el físico desde los eslabones del agro.

El *Agriculture & Food Council* (AFC) de Alberta, Canadá reconoce las cadenas de valor como una estrategia comercial exitosa, que se puede emplear para desarrollar relaciones de negocios fuertes y sustentables para competir con éxito en la economía globalizada.

Se puede definir la cadena de valor, entonces, como la colaboración estratégica de empresas con el propósito de satisfacer objetivos específicos de mercado en el largo plazo y lograr beneficios

mutuos para todos sus integrantes. La definición de cadenas de valor se encuadra en el nuevo concepto de relaciones interempresariales “empresa red o red de empresas”. La cadena se construye más con cooperación que con rivalidad.

Las acciones clave para construir una cadena de valor exitosa son, principalmente, establecer objetivos comunes, manejar los flujos de información, evaluación del desempeño, la existencia de beneficios palpables para todos los implicados, construir confianza y establecer relaciones de trabajo cooperativo. A menudo las cadenas de valor nacen en períodos de crisis cuando las empresas se sienten amenazadas. Así las empresas esperan que adoptando un enfoque de cadenas de valor les ayude a mejorar su posición económica. Los beneficios no siempre serán distribuidos igualmente entre los socios. Las partes que llevan una mayor proporción de riesgo o una cuota más grande de inversión son generalmente recompensadas con una cuota más grande de retorno. La confianza es una de las cuestiones de mayor importancia en la formación de una cadena de valor.

La agregación de valor en origen a los productos primarios constituye un objetivo de política económica, en el marco del desarrollo de cadenas de valor integradas que generen empleo de calidad y mejoren las condiciones de vida de la población, permitiendo que los productores primarios e industriales perciban el máximo ingreso posible compatible con el objetivo de agregación de valor local de la materia prima.

De los contenidos de este capítulo, puede colegirse que el cooperativismo constituye una herramienta valiosa para la formación de cadenas de valor al integrar la producción con la industrialización y la comercialización respetando principios de equidad en la distribución

de ingresos entre los diversos eslabones de las mismas.

Fomento del cooperativismo y gastos ocultos y de administración

Los argumentos expuestos anteriormente permiten fundamentar las políticas públicas de promoción de la actividad cooperativa. Es por ello que el fomento del cooperativismo es una doctrina histórica del Estado argentino.

Es sabido que la política reconoce tres líneas de actuación: la exención impositiva, la enseñanza del cooperativismo y una política crediticia de apoyo para algunos sectores. Tradicionalmente, el aspecto característico de la política de fomento del cooperativismo es la exención impositiva. A continuación se presenta un ejercicio de evaluación de impacto de la política pública sobre el resultado económico de una cooperativa representativa.

El ejercicio consiste en comparar los beneficios de las exenciones impositivas *versus* los gastos adicionales de administración en que incurren las empresas cooperativas a raíz de regulaciones establecidas por el sector público que se denominan gastos ocultos. En forma más específica, los mismos son los costos ocasionados por las normas legales tales como condiciones legales, reglamentarias, burocráticas que en ocasiones no son fácilmente detectables a simple vista y resultan difíciles de cuantificar. A veces no se reconocen al momento de fomentar una actividad u forma de organización y desalientan el emprendimiento por ser excesivas.

Una estimación del ahorro por eximición de los impuestos sobre los ingresos brutos y sobre las ganancias se incluye en el cuadro

Nº 2 del anexo. Dicho cuadro muestra, además, que el ahorro referido equivale al 3% de las ventas de la empresa.

Por su parte, la estimación del impacto de los costos ocultos se muestra en el cuadro Nº 3 del anexo. Los costos ocultos se aproximan por los gastos de administración. Estos últimos incluyen el conjunto de erogaciones incurridas en la dirección general de una empresa, en contraste con los gastos de una función más específica, como la de fabricación o la de ventas. Las partidas que se agrupan bajo este rubro varían de acuerdo con la naturaleza del negocio, aunque por regla general, abarcan los sueldos y salarios, los materiales y suministros de oficina, el alquiler de un local, y demás servicios generales de oficina. También se incluyen los gastos normales de carácter corriente para el funcionamiento del Sector Central. El cuadro tres permite ver que los gastos de administración representan más del 4% de los ingresos de la empresa. Para completar el panorama, el cuadro 4 muestra la evolución temporal de la relación gastos de administración – ingresos. Como se observa, los gastos de administración de las entidades oscilan entre un 3% a más de un 6%

Al comparar el porcentaje de ahorro fiscal sobre ingresos (cuadros Nº 2) con el porcentaje de costos ocultos incluidos en los gastos de administración sobre ingresos (cuadro Nº 3) se puede apreciar que los ahorros producidos vía impositiva quedan prácticamente neutralizados por la carga administrativa de las entidades promovidas. Asimismo del cuadro Nº 5 surge un tratamiento diferencial para el caso de las asociaciones civiles que no es aplicable para las cooperativas.

A modo de síntesis

El cooperativismo como propuesta de promoción económica parecería ser una práctica idónea para el desarrollo en función de las virtudes que este sistema genera en los productores agropecuarios.

En el fomento del cooperativismo, el principio general que se observa desde las instituciones públicas es adoptar medidas para la constitución y el desarrollo de manera que puedan cumplir sus objetivos económicos y sociales, no obstante la carga administrativa (explícita u oculta) que se observa en este tipo de entidades es muy elevada con relación a otras.

El cooperativismo agropecuario cuenta con un potencial muy importante, sobre todo en el apoyo a los pequeños productores, no obstante es importante lograr identificar una dimensión óptima de actuación entre los organismos fiscales y de producción de manera de lograr un trabajo en conjunto de manera que no se posicionen como organismos de objetivos contradictorios entre sí, sin lograr beneficios acordes a una planificación compartida.

No es posible enfrentar con éxito la promoción con políticas aisladas, exige un criterio integrador del conjunto de las políticas públicas. De esta manera, el cooperativismo se encontrará en condiciones para disputar un espacio mayor en la lucha por el desarrollo y la equidad distributiva.

El mercado resulta insuficiente en la articulación de los distintos eslabones de la cadena de valor por lo que el cooperativismo resulta un camino alternativo. En ese sentido los asociados logran una mayor capacidad de integración y presencia de las cooperativas en la cadena

productiva lograría contrarrestar los efectos negativos de los mercados oligopólicos.

La intervención del estado en materia de desarrollo parecería ser contradictorio en cierto sentido. Si bien existe un apoyo del gobierno con políticas públicas definidas tanto para el desarrollo de cadenas de valor integrado como políticas preferenciales hacia el cooperativismo agropecuario, el saldo global, según las matrices analizadas arrojaría un resultado negativo o neutral.

Finalmente se desprende de lo analizado anteriormente que si se busca incentivar el cooperativismo agrario como agente de desarrollo económico se debería estudiar un régimen simplificado de administración acorde con la naturaleza de las mismas.

Anexo. Cuadros Estadísticos

Cuadro A.1: Cantidad de cooperativas agropecuarias y participación en el total de cooperativas por provincia. Año 2010. República Argentina

PROVINCIA	Cantidad de cooperativas agropecuarias	% participación sobre el total de cooperativas
BUENOS AIRES	321	13,94
CAPITAL FEDERAL	37	1,61
CATAMARCA	38	1,65
CHACO	56	2,43
CHUBUT	16	0,7
CÓRDOBA	190	8,25
CORRIENTES	91	3,95
ENTRE RÍOS	106	4,6
FORMOSA	42	1,82
JUJUY	41	1,78
LA PAMPA	37	1,61
LA RIOJA	49	2,13
MENDOZA	80	3,48
MISIONES	156	6,78
NEUQUÉN	45	1,95
RÍO NEGRO	86	3,74
SALTA	56	2,43
SAN JUAN	123	5,34
SAN LUIS	27	1,17
SANTA CRUZ	19	0,83
SANTA FE	292	12,68
SANTIAGO DEL ESTERO	304	13,21
TIERRA DEL FUEGO	86	3,74
TUCUMÁN	4	0,17
TOTALES	2.302	100%

Fuente: Alicia Ressel y Noelia Silva (2008) sobre la base de datos del INAES año 2006

Cuadro Nº 2: Estimación del ahorro impositivo de una cooperativa agropecuaria tipo de 50 productores

Año	Ahorro Impuesto ingresos brutos	Ahorro Impuesto a las Ganancias	Total ahorro	Relación ahorro/ Facturación
2013	1.273.066,56	206.734,85	1.479.801,41	3.52%
2014	1.695.913,37	683.438,35	2.379.351,72	4.26%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información contable de las cooperativas

Cuadro Nº 3: Calculo de gastos administrativos Cooperativa tipo de 50 productores.

Año	Gastos de administración	Relación gastos administrativos / Facturación
2013	1.986.057,00	4.72%
2014	2.435.223,00	4,36%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información contable de las cooperativas

Cuadro Nº 4: Evolución de la relación gastos de administración- ingresos de una cooperativa tipo de 50 productores. Años 2008 – 2014

Total	14.364.009.005	100%
Administración	3.682.743.939	26%
Seguridad	1.602.486.089	11%
Servicios Sociales	7.436.839.541	52%
Servicios Económicos	711.498.497	5%
Deuda pública	930.440.937	6%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información contable de las cooperativas

Cuadro Nº 5: Comparativo costo de honorarios según escala CPCERN entre IGJ y D.C. y M²⁸ para entidades con menos de \$50.000 de facturación anual.

Concepto	IGJ(*)	D.C y M
Honorarios según escala	\$0.00	\$15.000

Fuente: Elaboración propia sobre datos de IGJ y DCyM

(*) En el caso que la rendición sea confeccionada por el tesorero de la entidad

.....
 28. CPCERN: Consejo Profesional en Ciencias Económicas de Río Negro
 IGJ: Inspección General de Justicia
 DCyM: Dirección de Cooperativas y Mutualidades

Adenda

El proceso de desarrollo, tanto en el sentido amplio del término como en su dimensión económica, requiere de un marco valorativo que lo guíe y contenga. Amartya Sen (2004) demuestra que, bajo ciertas condiciones, las sociedades pueden construir criterios éticos objetivos con el propósito mencionado.

La expresión más nítida de dicha construcción puede observarse en el texto constitucional. La constitución histórica argentina a pesar de su definición en favor de la libertad de comercio, autoriza la intervención del estado con el fin de facilitar el “progreso”. La experiencia argentina muestra que la determinación de los lineamientos éticos fundamentales plasmados en la constitución histórica estuvo influida por los proyectos económico-sociales de las diferentes regiones del país mediados por las ideas de las principales corrientes filosóficas prevalecientes al momento de su sanción. Por su parte, la participación popular y la consideración de las diferentes voces de la sociedad argentina estuvieron limitadas por el incipiente desarrollo institucional prevaleciente. En ese sentido, fue una *elite* relativamente extendida la que participó en el debate que reclama la literatura de elección social.

Sin embargo los principios establecidos en la constitución histórica no resultaron inmutables ya que fueron considerados en oportunidad de la reforma constitucional de 1994. En el marco de un universo ampliado de electores y con un mayor grado de representación de los sectores sociales, se confirmó la cláusula de ‘prosperidad’ aunque estableciendo que la intervención pública debía propender al desa-

rollo humano. Para precisar este último concepto, resulta relevante citar la definición de Naciones Unidas

El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente (1990:33)

En suma, la Constitución alienta la construcción de políticas públicas para promover el desarrollo económico del país y fija las características que deben poseer: respeto a las libertades individuales y orientadas a mejorar la calidad de vida de las personas. Además establece concurrencia respecto de las competencias entre nación y provincias en esta materia, autorizando a estas últimas a reunirse para la conformación de regiones para la planificación y aplicación de los dispositivos gubernamentales. El caso analizado permite comprobar que la distribución efectiva de competencias entre nación y provincias reserva a estas últimas el rol de ejecutoras de políticas de desarrollo económico y la conservación y mantenimiento de la infraestructura, principalmente.

Así como la Constitución ofrece lineamientos generales para determinar los objetivos de la actividad del estado, también el orden jurídico contempla instituciones que alientan la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre casos concretos que afectan el proceso de desarrollo. Tal es el caso de la audiencia pública, que provee un ámbito para el debate de ideas sobre temas más específicos y concretos. Sin embargo, la evidencia presentada muestra que el adecuado funcionamiento de este instituto depende del grado

de correspondencia entre los objetivos del gobierno convocante y los de la población, por un lado y de la motivación de la población para participar por otro. Este último argumento podría estar influido por el carácter vinculante o no de las decisiones de la asamblea.

La continuidad de la argumentación sugiere citar casos de aplicación de políticas públicas. En este texto se toma como referencia a la provincia de Río Negro y a la región correspondiente al Departamento Adolfo Alsina de dicha provincia. Con el fin de ampliar la discusión se juzga conveniente complementar el material publicado en este libro con las ponencias expuestas en las Jornadas “Desarrollo, Territorio y Políticas Públicas”²⁹. El orden propuesto incluye presentar algunos rasgos del diagnóstico de la Provincia, luego del diagnóstico de la región y finalmente las experiencias de políticas públicas que expusieron los disertantes, en las opiniones de los participantes.

Provincia de Río Negro

Pablo Tagliani sostuvo que la provincia de Río Negro experimentó un significativo crecimiento económico durante el periodo 2004-2013. El mismo estuvo liderado por la expansión de servicios, la actividad de los proyectos mineros e industriales y de las actividades vinculadas a la demanda interna. En cambio, los sectores tradicio-

.....
29. Las Jornadas se organizaron en el marco de la Semana de la Capitalidad de Viedma por el PIN V091 y el PE Universidad y Desarrollo Territorial. Las mismas contaron con el aval del Consejo Directivo del CURZA y fueron declaradas de interés municipal por el Concejo Deliberante de Viedma. Las reuniones acontecieron los días 27, 28 y 29 de octubre de 2015. Se constituyeron alrededor de tres ejes: Provincia de Río Negro, Región Atlántica y Políticas Públicas. Expusieron sus ponencias investigadores del CURZA, de la Universidad de Río Negro (UNRN), de INTA y funcionarios gubernamentales.

nales de la agroindustria y del turismo tuvieron un comportamiento menos dinámico por razones que van desde los accidentes naturales que afectaron la ganadería y al turismo hasta la continuidad de los procesos de reconversión que muestra la fruticultura.

Soledad Herrera (CURZA, UNRN) demostró que el crecimiento comentado redundó en un mejoramiento de las condiciones de vida, medidas por el acceso de la población a servicios básicos de acuerdo con los datos del Censo de Población 2010. Sin embargo, los niveles alcanzados son inferiores a la media de la región patagónica. Por otra parte, se observan significativos desequilibrios regionales al considerar la información por departamento. La misma muestra una tendencia a la concentración de la población en los departamentos más adelantados (que muestran mejores indicadores de calidad de vida como Roca, Bariloche, Alsina) en detrimento de los menos poblados, acentuando el desnivel tradicional que observa la provincia. Dentro del grupo de departamentos rezagados se observan concentraciones incipientes de población en las márgenes de los mismos que lindan con las regiones más desarrolladas.

La región sur presenta un problema específico que fue expuesto por Mario Martínez Luquez (Secretaría de Planificación de Río Negro) como el más urgente y relevante que enfrenta la provincia ya que afecta al 60% de su territorio. El mismo se enunció como Emigración Ambiental que consiste en la migración de la población de la región Sur a las ciudades más grandes, producto del proceso de desertificación. Este problema fue expuesto como una secuencia que incluye las siguientes fases: modelo productivo lanar, sobre-pastoreo, disminución de pasturas naturales, desertificación, disminución de las existencias ganaderas, en forma complementaria disminución de

los trabajadores permanentes y por último de los productores. El origen de este problema, se señaló, debe encontrarse en la historia de la ocupación del territorio. En primer lugar, se reemplazaron formas de vida autóctonas por una actividad productiva exótica. En segundo lugar, el proceso de distribución de tierras favoreció en forma polar la existencia de grandes latifundios y de minifundios. Este modelo persiste y tiene como consecuencia la falta de relación entre la aptitud de los suelos y la actividad económica al que se los destina. Se propuso como medidas de intervención pública: la planificación del uso del suelo, la promoción de la diversificación económica, la capacitación de la población y el subsidio a productores que adopten prácticas conservacionistas.

Región del Departamento Adolfo Alsina

El proceso social de construcción del territorio en el departamento Adolfo Alsina fue tema de estudio por parte de Enrique Fabregat (UNRN). El mismo tuvo episodios determinantes que le dan forma a su actual conformación. Nace con el pueblo Tehuelche, hasta que irrumpe la colonización de España y posteriormente la conformación de la Gobernación de la Patagonia y de Río Negro. La construcción del Ferrocarril reduce su influencia debido a que consolidó el eje Alto Valle – Bahía Blanca. Finalmente la construcción de la obra de riego en el valle inferior y el traslado de la capital nacional a Viedma producen significativas transformaciones. Uno de los rasgos comunes de los hechos enunciados es que provienen de un modelo de gestión territorial decidido exógenamente y que fue conformando una significativa diversidad de “unidades-paisaje”. Las mismas son: urbana,

peri-urbana, llanura bajo riego, llanura de secano, costa (sur y norte), Islas, Guardia Mitre. De las unidades-paisaje enunciadas, tres fueron analizadas por Maximiliano Bruno, Mario Villegas - Daniel Pedro Miñón y Ángel Mamani, respectivamente. Las mismas fueron: a. Urbana, b. Rural de riego y c. Rural de secano.

a. Unidad Urbana. El secretario de Desarrollo Económico de la ciudad de Viedma Maximiliano Bruno expuso un trabajo que toma como eje metodológico la función de producción, entendida como la relación entre factores productivos y la producción. El primer factor productivo es el trabajo que fue analizado a través del estudio de la estructura del empleo del aglomerado Viedma – Patagones que provee la Encuesta Permanente de Hogares. En un marco caracterizado por las buenas condiciones del mercado laboral, se observa que la composición del empleo muestra la relevancia de los servicios gubernamentales, como es de esperar. Este hecho le otorga estabilidad y buenas condiciones laborales a la economía local pero a la vez escasas posibilidades de expansión. Le sigue en importancia el Comercio directamente vinculado con el poder de compra del estado y sus empleados. Se destacó el impacto relevante de los servicios educativos y de salud como demandantes de trabajo y como fuerza centrípeta para atraer personas de otros lugares (estudiantes oriundos de otras ciudades y pacientes que vienen a atenderse a Viedma). También resulta importante la construcción como demandante de mano de obra y dinamizador de otras actividades (industria, comercio). En cambio, los servicios vinculados con el Turismo aún se muestran incipientes y las posibilidades de expansión se ven limitadas por la falta de infraestructura en la costa (rutas asfaltadas y agua).

En cuanto al factor capital físico, M. Bruno destacó las inversio-

nes realizadas en el Parque Industrial de Viedma por empresas que venden al mercado interno local pero que están logrando ventajas competitivas en forma paulatina para posicionarse en el mercado nacional y el internacional. El siguiente factor es el capital financiero. Fue destacada la importancia del mismo basado en las estadísticas bancarias que revelan el alto nivel de depósitos bancarios *per capita* que muestra Viedma. De todas maneras, una porción significativa de los mismos no se vuelca en forma de préstamos, constituyendo un *stock* de recursos que en la medida que se los destine a la financiación de negocios, provocarían un impacto muy significativo. En función de este dato, el gobierno Municipal cuenta con el Programa Invertí en Viedma, cuyo propósito es estimular la inversión en actividades productivas.

b. La unidad llanura bajo riego. La misma fue analizada a través de dos trabajos.

En el primero Héctor Mario Villegas Nigra analiza la trayectoria del proyecto de desarrollo del Valle Inferior. El trabajo identifica tres etapas históricas que coinciden con la vigencia de diferentes regímenes económicos. El primero es de organización, planificación y comienzo de la producción. Esta etapa coincide con la vigencia del desarrollismo y se caracteriza por una significativa presencia estatal en la construcción de infraestructura y de actividades productivas. La segunda etapa coincide con la vigencia del régimen económico liberal vigente desde mediados del 70 hasta fin de siglo. La misma se caracteriza por la retirada del estado y un repliegue de las actividades económicas de la colonia. Con el inicio del nuevo siglo, el ocaso del régimen liberal abre paso a una nueva versión del desarrollismo alentado por el alza de los precios de las materias primas, en el que

el estado retoma el protagonismo pero con un rol menos central que en la anterior versión. En este periodo el autor identifica una diversificación de actividades y de actores que revitalizan la atmósfera productiva de la colonia.

A través del segundo trabajo, presentado por Daniel Pedro Miñón, se demostró que la ganadería bajo riego opera en un estado alejado de la frontera tecnológica, de acuerdo con los resultados de la investigación realizada por INTA. La misma consistió en la medición de la producción ganadera bajo riego con diferentes modelos de suplementación forrajera. Los resultados de los modelos ensayados muestran que diferentes prácticas productivas permiten aumentar el rendimiento de la tierra por kg de carne, en incrementos que varían entre 138% y 514%. Asimismo se observa una correlación inversa entre el rendimiento de carne por ha y el uso de agua para riego (m³ por kg de carne), parámetro en el que se observan disminuciones que varían entre el 52% y 80%. En suma, la adopción de prácticas de suplementación forrajera permitiría sustantivos aumentos en la eficiencia del uso de los factores.

c. Unidad rural de secano

Finalmente, el análisis de la ganadería de secano fue realizado a través de un estudio expuesto por Ángel Mamani (CURZA)³⁰ cuyo objetivo fue comprobar la interpretación que los productores hacen de los problemas ambientales que sufre la región. La encuesta, realizada como fundamento de la investigación, permitió comprobar ciertos atributos de los productores: la edad media oscila entre 50 y 60 años, son propietarios de la tierra, una acentuada vocación por la actividad

.....
30. Trabajo realizado en co-autoría con Héctor Mario Villegas Nigra.

ganadera, disponen regularmente de ingresos extra-prediales y destinan el uso de la tierra para la producción de forrajes como insumo para la ganadería y marginalmente para la producción de granos.

El 71% de los productores realizó tareas de desmonte para reducir la superficie ocupada con arbustos. La percepción que tienen acerca de la desertificación es que este fenómeno está ocasionado por la sequía y las plagas, principalmente. Es decir no visualizan que la prácticas de desmonte y raleo del campo contribuyen significativamente a ese proceso.

Programas y Políticas Públicas de desarrollo

Como marco de las políticas públicas provinciales se expusieron trabajos vinculados con las finanzas públicas. En el primero, Soledad Herrera caracterizó el sistema de federalismo fiscal argentino, presentando como rasgos principales la concentración de la recaudación tributaria en el gobierno nacional (parte de la cual se transfiere a las provincias) y bajos parámetros de recaudación propia por parte de las provincias. El análisis de política públicas en la región y la provincia puede exponerse de acuerdo con la siguiente tipología: 1. políticas participativas 2. Programas gubernamentales tipo *top down*

1. Políticas Participativas.

Estas políticas poseen características propias de los dispositivos bottom – up (abajo → arriba). Como casos de políticas públicas con participación de productores (*bottom-up*), se presentaron los casos: IDEMI (Iniciativa de la Microrregión de Conesa) y Desarrollo de Microrregión de Carmen de Patagones, ambos impulsados por INTA. De acuerdo con la exposición de Adrián Núñez (INTA), el objetivo del pri-

mero es el aumento del capital social de los productores que impulse sus capacidades de innovación. Está implícita la idea de Territorio como red de actores que se vinculan simultáneamente por relaciones de complementariedad y de conflicto. La metodología incluye la elaboración de diagnósticos y prospecciones de la actividad económica de la región y se presentó el caso de General Conesa.

La metodología de las micro-regiones incluye los pasos para la elaboración de un proyecto conjunto; cada etapa se cierra con la realización de un Foro para una puesta en común y definición de la instancia. El cumplimiento de las sucesivas etapas abre la posibilidad de obtener financiamiento para el proyecto o proyectos elaborados.

2. Programas *top-down* (arriba → abajo)

Otro conjunto de programas gubernamentales que fueron considerados tienen como denominador común que pertenecen a lo que se denomina de corte estado-céntrico y de características *top-down*. Los programas otorgan beneficios a los productores en forma individual contra la entrega de un proyecto que se encuadre dentro de los requisitos exigidos por la metodología del programa.

El organismo CREAR del gobierno de Río Negro, tiene la modalidad de Agencia de Desarrollo, en consonancia con las nuevas formas de gestión pública basadas en conceptos gerenciales antes que en el modelo weberiano - burocrático. La Agencia brinda variadas formas de asistencia pero la más significativa es la crediticia. Los programas de financiamiento apuntan a actividades particulares de las empresas: adquisición de bienes de capital, promoción comercial en el exterior, capacitación. También es destacable el programa de asistencia a PYMES que consiste en un tratamiento multi-disciplinar y multidimensional de la problemática de la empresa, asistiendo en aquel as-

pecto que se juzga crítico para su expansión.

Débora Schwindt (Directora del Programa Ley Ovina de la Provincia de Río Negro) señaló que dicho programa asiste a productores dedicados a la cría de ganado ovino. En particular, la población objetivo del mismo es el productor de explotaciones pequeñas. Este es un programa nacional y que en la provincia es administrado por una Unidad Ejecutora, bajo las pautas emanadas del organismo rector en el nivel nacional. El mismo es presidido por el Secretario de Ganadería del gobierno nacional y un consejo consultivo en el que participan los gobiernos provinciales y el sector privado. El programa consiste en un fondo asignado por el presupuesto nacional que se destina a cada provincia en función de la cantidad de proyectos presentados. La asistencia adquiere forma bajo dos modalidades: créditos para la adquisición de bienes de uso y subsidios para reparar daños producto de contingencias climáticas.

Los programas mencionados en esta sección 3 se agregan a los casos de Programa de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA) y *Cluster* de Frutos Secos de la Norpatagonia expuestos en este libro.

Reflexiones Finales

El sendero teórico seguido en esta investigación sugiere que los actores deben complementarse con el fin de desarrollar las potencialidades existentes en una sociedad. Esta prescripción es aplicable tanto para la formulación de objetivos como para guiar las decisiones de los agentes económicos.

Al asociar desarrollo con aumento de la diversidad, puede colegirse que la complementariedad se vuelve cada vez más compleja y

por lo tanto, más necesaria se torna la instancia de coordinación de decisiones. Este último argumento permite justificar la intervención estatal en materia de desarrollo económico.

La consideración de las políticas públicas del estado para la promoción de actividades económicas nuevamente nos remite a la idea de complementariedad. En este tópico, el concepto abarca varias dimensiones: una longitudinal en el sentido de que es necesaria la coordinación de los diferentes niveles de la administración gubernamental (nacional, provincial, municipal). La siguiente es transversal pues se requiere de la complementariedad entre las diversas jurisdicciones gubernamentales con el fin que los dispositivos no resulten contradictorios entre si y finalmente una de carácter económico que atienda a los ámbitos micro, meso y macroeconómico. Las unidades requieren el fortalecimiento de sus capacidades tecnológicas, administrativas y financieras pero deben contribuir con el desarrollo armónico de los territorios donde se localizan y éste a su vez debe ser coherente con los objetivos de carácter nacional. El caso presentado en este libro referido a la ganadería bajo corral muestra que una medida de carácter *meso* económica (la eliminación de la barrera sanitaria) promueve su expansión. Pero los beneficios pueden ser maximizados en la medida que las unidades económicas adopten prácticas de manejo que optimicen el uso de los recursos productivos.

El caso presentado sugiere que no es menor el esfuerzo que debe hacerse por mejorar la gestión de las políticas públicas. El significativo proceso de crecimiento económico registrado en Río Negro durante los últimos años, no derivó en un significativo despliegue geográfico del desarrollo. Es por ello que no se observa una disminución de las asimetrías entre las regiones que la componen. En el

caso de Viedma, se intensificó su especialización en servicios; no solo gubernamentales sino educativos y médicos. El surgimiento de emprendimientos innovadores en los sectores de agricultura bajo riego e industrial no modificó significativamente su estructura económica.

Una vez trazadas algunas líneas del diagnóstico regional, corresponde analizar el perfil de las políticas que atienden a la problemática derivada del mismo. El contexto general de las mismas está provisto por el régimen de federalismo fiscal que regula las decisiones de gasto e ingresos de los diferentes niveles del estado. La información aportada permite caracterizar el sistema vigente en el país como 'coercitivo' más que cooperativo. Una consecuencia de este rasgo institucional es la disminución de los grados de autonomía de los gobiernos sub-nacionales para la formulación de políticas públicas de promoción económica. Estos gobiernos ejercen un papel más activo como ejecutores de políticas nacionales. Así, los procesos locales de participación en la determinación de objetivos de desarrollo cuentan con dificultades adicionales a las que se han señalado en este volumen.

Dentro de este esquema, los dispositivos de política pública expuestos apuntan al fortalecimiento de las unidades económicas a través de la construcción de sus capacidades de innovación y al sostenimiento de sus procesos de inversión en capital físico. Los mismos están sólidamente fundamentados por actualizados marcos teóricos y muestran una destacada cobertura del universo de productores.

En cambio, no se observa una política integral que ataque problemas estructurales de carácter mesoeconómico, que en el caso observado puede definirse como el diagnóstico de las tres D: desintegración, desequilibrio y desertificación. Esta línea argumental permite inferir la existencia de un margen considerable para mejorar

la calidad institucional en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas de desarrollo. Sin embargo, otros autores a partir del concepto de territorio como espacio de conflictos sociales (Manzanal 2007), se mostrarían escépticos ante conclusiones como la expuesta en este trabajo ya que encuentran que las acciones del estado responden solo a los intereses de las *elites*. En consecuencia, el mejoramiento de las instituciones no resultaría significativo para promover el desarrollo. Dicho objetivo solo se cumpliría a través de cambios políticos que modifiquen sustantivamente las relaciones de poder dentro de la sociedad.

Bibliografía

- Abbagnano, Nicola. (2004) *Diccionario de Filosofía. Actualizado y aumentado por Giovanni Fornero*. Fondo de Cultura Económica. 4ta. Edición. México.
- Alberdi, Juan Bautista, (1886), *Obras Completas*, Buenos Aires: La Tribuna Nacional. <http://www.cervantesvirtual.com/obras/autor/2852/Alberdi,%20Juan%20Bautista,%201810%E2%80%93931884>
- Alberdi, Juan Bautista. *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853*. http://www.eseade.edu.ar/files/riim/RIIM_53/53_5_alberdi.pdf
- Alberdi, Juan Bautista. (2005) *Bases y puntos de partida para la organización política de la República de Argentina*. <https://es.wikisource.org/wiki/Bases:34>.
- Alvarado Ledesma, M.; 2004; *Agronegocios. Empresas y emprendimientos*; Edit. El Ateneo; Buenos Aires; Argentina.
- Aragón, C.; Aranguren, M. J. y Iturrioz, C.; (2010); *Evaluación de políticas cluster. El caso del País Vasco*; Instituto Vasco de Competitividad - Fundación Deusto; Bilbao; España.
- Arrow, Kenneth. (1994) *Elección social y valores individuales*. Planeta-Agostini. Barcelona.
- Bahl, Roy. (2009) *Los pilares de la descentralización fiscal*. Revista Perspectivas. Vol. 7 N01. <http://www.caf.com/media/3113/PerspectivasVol7N%C2%BA1.pdf>
- Basáñez, Carlos. (1998). *Debate en el cooperativismo agrario*. Año 1998.

- Bassi, N. T. 2014. Conferencia: *Situación regional de la ganadería bovina. Jornada de debate sobre el corrimiento de la barrera sanitaria*. Consejo Profesional de Ingeniería Agronómica de Río Negro. Gral. Roca, Río Negro, 30 de junio de 2014. ppt. Consultado en julio de 2015.
- Bassi, N. T., Miñón, D. P. y Giorgetti, H. D. 2010. *La ganadería en el noreste Patagónico. Situación actual y perspectivas. Período 2001-2010*. EEA Valle Inferior-Convenio Provincia de Río Negro-INTA. Información Técnica N° 29: 32 p.
- Bazán, Víctor (2013). *El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas*. Estudios constitucionales vol.11 no.1 Santiago, pp. 37 – 88. Versión On-line ISSN 0718-5200
- Becattini, Giacomo (2002). *Del distrito industrial marshalliano a la «teoría del distrito» contemporánea. Una breve reconstrucción crítica*. Investigaciones Regionales, núm. 1, otoño, 2002, pp. 9-32. Madrid, España
- Benegas Lynch (H) Alberto y Dania, Roberto. (Octubre 2000) Revista Libertas 33 *Sistemas Tributarios Un análisis en torno al caso argentino*. Instituto Universitario ESEADE www.eseade.edu.ar
- Bianchi, Alberto. (2012) *La Cláusula de Progreso. Con especial referencia a los ferrocarriles*. Revista de derecho Constitucional. Número 1 - noviembre 2012 Cita: IJ-LXVI-604. En www.ijeditors.com.ar
- Bidart Campos German J. (2011). La Constitución Económica (Un esbozo desde el derecho constitucional argentino) <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/6/ard/ard1.htm>
- Bird, R. (1996). *Descentralización fiscal: una revisión*. Seminario In-

- ternacional Descentralización Fiscal y regímenes de Coparticipación Impositiva. UNLP, junio 1996 p: 11)
- Borges del Rosal, A. 2012. Diseño y análisis de las encuestas. Metodología de las encuestas. 96 p. aborges.webs.ull.es/encuestas.com.pdf.
- Borja, Jordi. (2002) *Ciudadanía y globalización*. Revista del CLAD, Reforma y Democracia 22. Caracas.
- Bourdieu, Pierre. (1983) *Las formas del capital*, en Poder, derecho y clases sociales.
- Bourlot Rubén (2012). *Mariano Fraguero y La Constitución Económica de 1853*. Editorial de Entre Ríos.
- Caballero Miguez Gonzalo. (2007) *Nuevo Institucionalismo en ciencia política*, RIPS ISSN 1577-239 X Vol. 6 numero, 2, 9-27.
- Cappelletti, A. (2007). *Etapas del pensamiento socialista*. Libros de Anarres, Buenos Aires
- Castoriadis, Cornelius. (1990) *El mundo fragmentado*, Buenos Aires: Altamira.
- Castorina De Tarquini, María Celia (1997), *Federalismo e integración*, Ed. Ediar, Buenos Aires.
- Catullo, J.C.; Varela, H.G.; Alemany, C.; Torres, G.; Chavez, F.; Brunale, L.; Balsadi, O.; Zolezzi, M.; Tapi, F.; García Miró, J.; Cantero, F.; Sierra, M.; Saravia, H. 2012. *Rol de la extensión rural en la gestión de innovaciones*. PROCISUR. 19 p.
- CEPAL (2005); *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe. Políticas de articulación y articulación de políticas*; Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cetrangolo, O. y Ajimez, J. P (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y con-*

- flictos persistentes*. ILPES – CEPAL, Serie Gestión Pública Na 47, octubre de 2004
- Church, D. C. 1988. *The ruminant animal. Digestive physiology and nutrition*. Prentice Hall, Englewoods Cliffs, N J. p. 511-531.
- Cristobo, Matías. (2009) *El neoliberalismo en la Argentina y la profundización de la exclusión y la pobreza*, en Revista Margen 55,. Disponible en www.margen.org
- Cuesta, Elsa (2000). Manual de Derecho Cooperativo, Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Desalma
- Cunnil Grau, Nuria. (1997). *Una reconceptualización posible de la participación ciudadana en función de la ampliación de la esfera pública*, en *Repensando lo público a través de la sociedad*. Buenos Aires: Paidós.
- Dalla Via, Alberto.(2010) *Los aportes de Mariano Fraguero, Pedro De Angelis y Juan Bautista Alberdi a la Constitución de 1853*. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Pablo Casamajor Ediciones. Bs. As. ISSN: 0325-4763.
- Ekmekdjian, Miguel Ángel, (1997), *Tratado de Derecho Constitucional*, Buenos Aires: Depalma
- Elizalde, J. C.; Franchone, C.A.; Parra, V.F. 2003. *Ganancia de pesos y eficiencias de conversión en vacunos alimentados a corral con dietas basadas con granos de maíz entero, cebada entera o aplastada y afrechillo de trigo*. Revista Argentina de Producción Animal, 23 (1): 55.
- Fayt, Carlos, (1985), *Derecho Político*, Buenos Aires Tomo I. Editorial Depalma. Buenos Aires.
- Fernández Besada. Ana. (2002) *Algunas características de las Cooperativas agropecuarias en Argentina*. www.inta.gov.ar/ies

- Ferrari, O. L.; Speroni, N. A. 2008. *Feedlot actual, difusión ganadera*. Buenos Aires. 1° Ed. 431p.
- Foro Social de las Américas. 2009. *Impacto de los feedlots en la Argentina*. Disponible en: www.biodiversidadla.org. Consultado Julio de 2015.
- Fragueiro, Mariano, (1976), *Cuestiones argentinas*, Buenos Aires: Solar-Hachette.
- Frias, Pedro J. (2002) *La Provincia Argentina Entre Alberdi y la Realidad. En homenaje a Juan Bautista Alberdi*. Vol. I editado por la Academia Nacional de derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Córdoba.
- Frías, Pedro José. (1985) *Derecho Público Provincial*. Depalma, Bs.As.
- Gelli María Angélica. (2005) *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*. 3ª edición Bs As. La Ley.
- Goldfarg Miguel. *Estado y Servicios Públicos: Repensando Paradigmas*. La ponencia se enmarca en un proyecto de investigación financiado por Fundación BANCO RIO sobre el tema la gestión del agua en el NEA. En <http://www.ag.org.ar/>
- González, Joaquín V., 2001 (1897), *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires: La Ley
- Grajirena Mitxeo, J.; Idígoras Gamboa, I. y Vicente Molina, A.; 2003; *Los cluster como fuente de competitividad: el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco*; Cuadernos de Gestión Vol. 4 N° 1 (2004); Universidad del País Vasco; España.
- Guijarro J.M y Guijarro M. (1989) *Finanzas Públicas y desarrollo*. Grupo Editor Latinoamericano S.R.L
- Hak, L. 2015. *La mitad de la carne argentina ya no viene del campo*.

- <http://www.eldestapeweb.com/la-mitad-la-carne-argentina-yano-viene-del-campo-n4890>. Consultado Julio 2015.
- Halperín Donghi, Tulio, (1980), *Proyecto y construcción de una Nación (Argentina 1846-1880)*, Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Heller, Hermann, (1955). *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, Antonio María (1995) “*Reforma constitucional de 1994. Labor del Constituyente Antonio María Hernández (h.)*”, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1995
- Hernández, Antonio María. (2000) *Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*, Prólogo de Eduardo García de Enterría. Depalma, Buenos Aires
- Herrera, Nilda. (2010). *Los instrumentos de participación ciudadana en la Justicia de la provincia de Río Negro. Mecanismos, alcances y articulación*”, en M. Franco et al., *Instituciones, organizaciones y prácticas de la participación ciudadana*. Neuquén: Educo,
- Herrero, M. A.; Gil, S. B.; Rebuelto, M. y Sardi, G. M. I. 2014. *La producción animal y el ambiente: conceptos, interacciones y gestión*. Buenos Aires, Argentina. BMPRESS. 224 p.
- Ibarbia José María. (2010) *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853*. Alberdi, Juan Bautista Selección y prólogo de José María Ibarbia. Revista de Instituciones, Ideas y Mercados N° 53 pp. 121-174 | ISSN 1852-5970.
- Iglesias, D. H. y Ghezan, G. 2010. *Análisis de la cadena bovina en Argentina. Economía de las Cadenas Agroalimentarias y Agroindustriales*. Estudios Socioeconómicos de los Sistemas Agroali-

- mentarios y Agroindustriales. INTA. 195 p.
- Iglesias, Humberto (2002). *Cadena de valor como estrategia*. INTA
- Krugman Paul. (1997). *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Antoni Bosch editores. Barcelona, 1997.
- Lascano, O. y Bolla, D. 2007. *Aspectos productivos del sector vacuno y su consideración en relación a las barreras sanitarias*. En Martínez del Valle (Coordinador). *Las barreras sanitarias y el desarrollo de la ganadería patagónica. Aportes para un debate necesario*. FUNBAPA. pp. 67-78.
- López Da Silva, A. 2012. *El feedlot está ganando la elección del consumidor de carne en el país* <http://www.territorioidigital.com/notaimpresa.aspx?c=1664857131873590>. Consultado Julio 2015.
- Lyden y Miller. (1983) *Presupuesto Público, Planeación, evaluación y control de programas*. Editorial Trillas, México.
- Manzanal, Mabel (2011). *La articulación entre desarrollo y el territorio (una perspectiva crítica)*”, en Enrique Martínez y colaboradores, *Nuevos Cimientos. Debates para honrar el bicentenario*. Edit. CICCUS, ISBN 978-987-1599-48-6, 302 p (150-153), Buenos Aires.
- Manzanal, Mabel. (2007) *Territorio, Poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio*. En Mabel Manzanal; Mariana Arzeno; Beatriz Nussbaumer (compiladoras). *Territorios en construcción: actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*. 1a ed. - Buenos Aires: Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS.
- Marradi, A; Archenti, N y Piovani J. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emecé Editores.

- Martínez, J.; Dabert, P.; Barrington, S.; Burton, C. 2009. *Livestock waste treatment systems for enviromental quality, food safety, and sustainability*. Bioresource Technology. Journal homepage: www.elsevier.com/locate/bortech. Article in press: 1-10.
- Marx, Carlos.(1979) *El Capital. Tomo I*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Massey Doreen, (1984) *Spatial Divisions of Labour*, Macmillan,
- Mill, J.S. (2014) *Sobre la libertad / Utilitarismo*. Editorial Claridad. Buenos Aires.
- Miñón, D. P.; Bolla, D.; Martínez Luquez, J. Garcilazo, G.; Lescano, O.; Enrique, M. L. 2013. *Fortalecimiento de la ganadería vacuna en la nueva zona libre de aftosa patagónica*.Inta.gob.ar/documentos/corrimientodelabarrerasanitaria/at_multi_download/file/INTA.Fortalecimiento_ganaderia_vacuna_nueva_zona_libre_aftosa_patagonica.pdf.
- Mitnik, F. (coordinador); 2011; *Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Herramientas para el desarrollo territorial*; Banco Interamericano de Desarrollo - Agencia para el Desarrollo Económico de Córdoba; Argentina.
- Montesquieu, (1984), *Espíritu de las leyes*, Buenos Aires: Hyspamérica
- Musgrave, R. (1968)Teoría de la hacienda pública. Aguilar S.A. de Ediciones. Madrid.
- Musgrave, R. (1996) The role of the state in fiscal theory. International and public finance. 3:247-258. Kluwer Academic Publishers
- Naciones Unidas. (1990). *Desarrollo Humano. Informe 1990*. Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- N.S.W Agriculture, 1998. *The New South Wales Feedlot Manual*. The

- Inter-Department Committee on Intensive Animal Industries (Feedlot Section) (2nd ed): update 98/I. Edited by Anne Munroe produced by N. S. W. Agriculture, Orange. Consultado Julio de 2015.
- Nari, Patricia. (2007). *Políticas locales para la Construcción de Ciudadanía*. Trabajo presentado en el IV Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político. Rosario
- Oates, W. *An Essay on Fiscal Federalism*. Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3. (Sep., 1999), pp. 1120-1149.
- Oates, W. *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1977.
- Oates, W. *Public Finance with several levels of government*. Edited by Remy Prud'home, Bruselas, 1991. Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance.
- Oates, W. *Towards a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*. International Tax and Public Finance, 12, 349–373, 2005
- Olivera, Julio H.G. (2011) *Economía y Hermenéutica*. Editorial: Eduntref. Buenos Aires
- Oszlak, Oscar, (2004), *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires: Ariel.
- Otero, G. A., Lódola, A. y Menéndez, L.(2004). *El rol de los gobiernos subnacionales en el fortalecimiento de clusters productivos*; Doc. de Trabajo. <http://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00057.pdf>
- Polotto, María Rosario.(2009) *La argentinidad de la constitución. Nuevos enfoques para el estudio de nuestra carta magna a principios del siglo XX (1901-1930)*. Revista Historia del Derecho. nro. 37

- Ciudad autónoma de Bs As en/jun 2009. En www.scielo.org.ar
- Pordomingo, A. J. 2013. *Feedlot: alimentación, diseño y manejo*. EEA Guillermo Covas INTA. Anguil. Facultad de Ciencias Veterinarias. UNLPam. 170 p.
- Pravato Luis Emilio (2012) *Juristas, Estado y Territorios Nacionales*, Editorial Académica Española, Número 15434 e ISBN 978-3-659-04955-2
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1990). *Desarrollo Humano. Informe 1990*. Publicado para PNUD por Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia- Unidad para el Cambio Rural.(2012) *Estudio de Línea de Base- Provincia de Río Negro. Informe Final*. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. República Argentina.
- Prud'homme, Rémy (1995). *The dangers of decentralization*. The World Bank Research Observer. doi:10.1093/wbro/10.2.201-220.
- Quiroz, I.; Urrutia, I. y González, C.; (2014). *Análisis y tendencia de la producción mundial de los nuts*; IQconsulting; presentación realizada en Expo Nut 2014; Chile.
- Ressel, A y Silva, N. (2008). *Estudio de las cooperativas agrarias en Argentina; en Cooperativas e integración regional. La trayectoria de las cooperativas agropecuarias y de ahorro y crédito en el MERCOSUR*. Compilador: Eduardo Martí. Facultad de Ciencias Económicas. UNLP http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/42971/Documento_completo.pdf?sequence=1
- Robert, S.; Santangelo, F.; Albornoz, I.; Dana, G. (2009). *Estructura del feedlot en Argentina-nivel de asociación entre la producción*

bovina a corral y los titulares de faena. Buenos Aires. www.ipcva.com.ar/files/Trabajo%20integracion%20feedlot.pdf.

- Rolka, J. P; Ferracuti, W. A. y Martín, D. M. (2014). *Manual de pautas tecnológicas para la producción de avellanos en Río Negro*. Editorial INTA; Bs. As.
- Salomoni Jorge. (1998) *Teoría General de los Servicios Públicos* Ed. Ciudad Argentina Buenos Aires. En Estado y Servicios Públicos Repensando Paradigmas. Miguel Goldfarg. <http://www.ag.org.ar>
- Sen Amartya. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Planeta. Barcelona.
- Sen, Amartya. (2010). *La idea de la justicia*. Editorial Taurus-Ariel. Barcelona,
- Smith. Adam. (1982). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Storry, J. E. y Sutton, J. D. 1969. *The effect of change from low roughage to high roughage diets in rumen fermentation, blood composition and milk fat secretion in the cow*. British J. Nutr. 23: 511- 518.
- Svampa, Maristella, (2005), *Civilización o barbarie. El dilema argentino*, Buenos Aires: Taurus.
- Texeira, F. y Ferraro, C.; (2009). *Aglomeraciones productivas locales en Brasil, formación de recursos humanos y resultados de la experiencia*. CEPAL – SEBRAE; Serie Desarrollo Productivo N° 186; CEPAL; Chile.
- Theurer, C. B.; Swingle, R. S.; Wanderley, R. C.; Kating, R. M.; Urias, A. y Ghenniwa, G. (1999). *Sorghum grain flake and source of roughage in feedlot cattle diets*. Journal Animal Science 77: 1066 – 1073.
- Tonelli, V. (2008). Mercado de ganados y carnes, análisis y futuro del

- sector. Reunión Mensual CARBAP. Sociedad Rural de Azul. 29 de Octubre 2008. ppt. Consultado en Julio de 2015.
- Tonelli, V. (2013). El feedlot anticipa oferta estable. Disponible en: <http://www.valorcarne.com.ar/el-feedlot-anticipa-oferta-estable-a-corto-plazo/>. Consultado Julio 2015.
- Unceta, Koldo. (2015). *Más allá del crecimiento. Debates sobre desarrollo y posdesarrollo*. Mardulce. Buenos Aires.
- Vandenberg, Paul.(2002) *North's institutionalism and the prospect of combining theoretical approaches* (2002) 26 (2): 217-235 doi:10.1093/cje/26.2.217
- Vanossi, Jorge R., (1975), *Teoría Constitucional*, Buenos Aires: Depalma.
- Vanossi, Jorge Reinaldo A.(1970) *La influencia de José Benjamín Gorrostiaga en la Constitución Argentina y en su jurisprudencia*. Buenos. Aires.
- Vázquez Barquero, Antonio. (2007). *Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial* Investigaciones Regionales, núm. 11, 2007, pp. 183-210 Asociación Española de Ciencia Regional Madrid, España
- Veltz, P. (1999). *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Villegas Nigra, H. M., Passamano, H.,Fretes, H., Romera,N.(2011) “*Sistemas Hortícolas en la Provincia de Río Negro*”. Revista Pilquen, Sección Agronomía, Año XIII, N° 11,
- Villegas Nigra, H. M.; Miñón, D. J.; Bohuier, R. y Viretto, P. E.; Octubre de 2015; *Indicadores físicos y económicos en la producción de frutos secos en los valles irrigados de la Norpatagonia*; XXXVI Congreso Argentino de Horticultura; Bahía Blanca.

Weinber, Gregorio, (1975), *Mariano Fraguero. Pensador olvidado*, Buenos Aires: Hachette

Yantorno, Omar. (2004). “*Participación ciudadana: una apuesta al futuro*”, en *Ficha N° 6*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata

Fuentes Consultadas

Constitución de la provincia de Río Negro, texto reformado 1988.

Carta Orgánica del Municipio de la Ciudad de Viedma, texto 1990.

Versión taquigráfica de la primera Audiencia pública realizada en Viedma de fecha 15 de Marzo de 2006.

Diario Río Negro

Ministerio de Economía. Provincia de Río Negro

Diario de sesiones N° 12 Legislatura de la Provincia de Río Negro y anexo presupuestario.

Agencia de Recaudación tributaria Provincia de Río Negro. Estadísticas de recaudación.

SENASA. Anuarios Estadísticos 2013 y 2014. Centro Regional Patagonia Norte.

SENASA, 2013. Movimientos de ganado bovino. Dirección Nacional de Sanidad Animal. Dirección de Control de Gestión y Programas Especiales. Informe Estadístico N° 23: 72 p.

Dirección de Estadísticas y Censos. Provincia de Río Negro.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. INDEC

Acrónimos

AFC: Agriculture & Food Council

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas

CFI: Consejo Federal de Inversiones

CREAR: Comercio Regional y Exterior de la Agroindustria Rionegrina

CPCERN: Consejo Profesional en Ciencias Económicas de Río Negro

CURZA: Centro Universitario Regional Zona Atlántica

DCyM: Dirección de Cooperativas y Mutualidades

DEC: Dirección de Estadística y Censos (Río Negro)

FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

IDC: Iniciativa de Desarrollo de Clusters

IDEVI: Instituto de Desarrollo del Valle Inferior (Río Negro)

IGJ: Inspección General de Justicia

INAES: Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

MAGyP – AR: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Argentina

MAGyP – RN: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Río Negro

PIN: Proyecto de Investigación

PMC: Plan de Mejora Competitiva

PRODERPA: Programa de promoción del Desarrollo rural de la Patagonia

SENASA: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

SIEFS: Sistema de Información Estratégica de Frutos Secos

SPN: Sector Público Nacional

UCAR: Unidad para el Cambio Rural

UNCO: Universidad Nacional del Comahue

UNRN: Universidad Nacional de Río Negro

Los autores

Daniel Alberto Bolla. (Río Colorado, Provincia de Río Negro). Médico Veterinario, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Tandil). Coordinador e investigador del Área de Producción Animal en INTA EEA Valle Inferior. Participante del proyecto PIN V079 de la Universidad del Comahue; Proyecto de Integración de Unidades Productivas, INTA PNPA 1126022. Representante de INTA ante el MAGyP de Río Negro en la Comisión de Sanidad Animal, Programa Ganadero Bovino y reglamentación de la ley 4797 de Engorde Intensivos de ganado a corral.

Daniel Jorge Miñón. (San Miguel de Tucumán, Provincia de Tucumán) Licenciado en Economía, Universidad Nacional de Rosario. Maestrando de la Maestría en Economía Agraria y Administración Rural, Universidad Nacional del Sur. Docente asistente regular e investigador integrante del PIN V-091 de la Universidad del Comahue. Profesor Adjunto regular de la Universidad Nacional de Río Negro. Asesor económico del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Provincia de Río Negro.

Daniel Pedro Miñón. (Alcorta, Provincia de Santa Fe). Ingeniero Agrónomo. Universidad Nacional de Rosario. Magíster Scientiae en Producción Animal-Universidad Nacional de Mar del Plata. Docente de la Universidad Nacional de Río Negro.

Investigador del INTA en Producción Animal y Sistemas de Producción, EEA Valle Inferior. Representante del INTA en el Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (Procisur). Asesor del PIN V-091 de la Universidad del Comahue.

Héctor Mario Villegas Nigra. (Villa Mercedes, Provincia de San Luis). Ingeniero Agrónomo, Universidad Nacional de San Luis. Magister en Economía Agraria y Administración Rural, Universidad Nacional del Sur. Magister en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural, Universidad Nacional del Sur. Profesor adjunto regular Universidad Nacional del Comahue. Profesor adjunto Universidad Nacional de Río Negro. Co-director del Proyecto de Investigación PI V-091, Universidad del Comahue. Director del Proyecto de extensión Universidad y Desarrollo Territorial, Universidad del Comahue. Asesor del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Provincia de Río Negro.

Lilia Andrada. (La Plata, Provincia de Buenos Aires). Licenciada en Economía, Universidad de Bahía Blanca. Formación de posgrado en Planificación y Desarrollo Regional. Se desempeñó como técnica y responsable del área de Planificación de la Provincia de Río Negro. Consultora en Planificación y Desarrollo de Organismos Federales, Nacionales e Internacionales. Fue coordinadora del Cluster de Frutos Secos de la Norpatagonia.

Luis Guillermo Jócano. (Viedma Provincia de Río Negro). Contador Público Nacional, Universidad Nacional del Sur. Postgrado en Economía Social y Asociativismo, Universidad Nacional Tres de Febrero. Docente asistente regular e investigador Integrante del PIN V-091, Universidad Nacional del Comahue. Asesor contable de la Dirección de Cooperativas y Mutuales Provincia de Río Negro.

María Gabriela Farroni. (Córdoba, Provincia de Córdoba). Abogada, Universidad Nacional de Córdoba. Magister en Administración Pública, IIFAP - Universidad Nacional de Córdoba. Docente asistente regular e investigadora integrante del PIN V-091, Universidad Nacional del Comahue. Abogada Relatora del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro.

Nilda Beatriz Herrera. (Maquinchao, Provincia de Río Negro). Licenciada en Administración Pública, Universidad Nacional del Comahue. Realizó estudios de posgrado en la carrera de Maestría en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Rosario. Docente asistente regular e investigadora integrante del PIN V-091, Universidad Nacional del Comahue. Fue Docente regular de la Carrera de Contador Público en la Universidad Nacional de Río Negro. Asesora parlamentaria de la Legislatura de la Provincia de Río Negro.

Pablo Ricardo Tagliani. (Monte Grande, Provincia de Buenos Aires). Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires. Magister en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, Uni-

versidad Nacional de La Plata. Fue Profesor de la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Córdoba y de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Río Negro. Profesor Asociado regular de las áreas Economía y Finanzas, Universidad Nacional del Comahue. Director del PIN V-091 de la Universidad Nacional del Comahue.

Ricardo R. Zapata. (Santa Rosa La Pampa). Ingeniero Agrónomo, Universidad Nacional de La Pampa. Fue tutor Académico Cátedra de Biología UNLPam (2010-2011), Fue becario de Iniciación en Pastizales Naturales (UNLPam). Becario INTA-AUDEAS-CONADEV en Especies Nativas del Cardenal, Becario de Formación en Producción Bovina Intensiva en la EEA Valle Inferior-Convenio Provincia de Río Negro-INTA. Participante de convenios de vinación tecnológica con empresas privadas. Autor de trabajos científicos y publicaciones técnicas.

Yanina di Nardo. (Viedma, Provincia de Río Negro). Licenciada en Economía, Universidad del Salvador, Buenos Aires. Asesora Económica del Instituto de Desarrollo del Valle Inferior (IDE-VI). Coordinadora del Programa Cluster de Frutos Secos de la Norpatagonia.

Miguel Angel Silva. (Carmen de Patagones provincia de Buenos Aires). Ingeniero Agrónomo Universidad Nacional del Sur. Magister en Administración Pública Universidad Nacional de Córdoba. Profesor Adjunto regular Universidad Nacional del Comahue. Técnico del Área de Producción Animal en INTA

EEA Valle Inferior. Ex decano CURZA – UNCo y Ex Vicerrector Universidad Nacional del Comahue.

Pablo. E. Viretto. (San Francisco, Córdoba). Ingeniero Agrónomo, Universidad Nacional de Villa María. Ayudante de Cátedra, en Mejoramiento Vegetal, Seminario sobre manejo de cultivos Agrícola y Seminario sobre administración de establecimiento Agropecuario. Titular del claustro estudiantil en el Consejo Directivo del Instituto Académico de Ciencias Básicas y Aplicadas (UNVM). Becado en los departamentos de física y química de suelos (Universidade Federal dos Vales do Jequithonha e Mucuri). Actualmente becario de formación en la EEA Valle Inferior-Convenio Provincia de Río Negro-INTA. Realizó la maestría en “Gestión y Desarrollo Territorial” (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Rosario)

ISBN 978-967-42-1041-9



9 789674 210418