



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARÍA

Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"
Repositorio Institucional

Análisis comparativo entre Almafuerte y Villa Elisa durante 13 años (1999 y 2012) desde la óptica del desarrollo territorial

Año
2016

Autor
Frenguelli, Walter

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Frenguelli, W. (2016). *Análisis comparativo entre Almafuerte y Villa Elisa durante 13 años (1999 y 2012) desde la óptica del desarrollo territorial*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

II Jornadas de Desarrollo Local Regional.

Reflexiones y diálogos para la acción.

Primer encuentro de Escuelas de Gobierno.

Mesa n° 5: Procesos territoriales y cambio climático.

Título de la ponencia: **Análisis comparativo entre Almafuerte y Villa Elisa durante 13 años (1999 y 2012) desde la óptica del Desarrollo Territorial.**

Autor: Walter Frenguelli¹.

Introducción.

Desde la década de los '90 hasta la actualidad en nuestro país se iniciaron varias experiencias de desarrollo territorial, con motivaciones y resultados diversos, pero con un denominador común: la búsqueda de fortalecimiento del territorio con énfasis en diferentes áreas, como: la social, económica, física o institucional orientada a la valoración de los recursos locales (Rozenblum, 2014).

Almafuerte y Villa Elisa son dos localidades ubicadas en diferentes provincias (Córdoba y Entre Ríos respectivamente) que durante el lapso de 1999 y 2012 manifestaron ciertas similitudes en aspectos: urbanos, demográficos, económicos, recursos naturales y experiencias orientadas al desarrollo territorial, las cuales posibilitan realizar un análisis comparativo.

El interés en esta temática surge por la necesidad de generar conocimiento sobre experiencias de desarrollo a través del análisis de casos. La descripción de las estrategias implementadas en estas localidades brindará información sobre las prácticas y los resultados que implican los procesos de desarrollo. Dicha información podrá servir de base para futuras recomendaciones e implementación de prácticas y estrategias en otras localidades.

La presente ponencia se estructura en dos partes: en la primera se explicitan conceptos y categorías de análisis que permitirán la comparación entre las dos localidades. En la segunda parte se describe y analiza las variables a comparar agrupados en los 3 subsistemas que componen la ciudad.

I.1. Desarrollo Territorial: definición, sistemas, componentes y otros conceptos.

¹ Universidad Nacional de Villa María – Mail: frenguelli@gmail.com.

Según Rozenblum (2014) desarrollo territorial (DT en adelante) es un proceso social, iniciado e implementado por actores de un territorio² en busca de afianzar las capacidades locales para fortalecer el entramado socio-institucional como el sistema económico-productivo local y a la vez asegurar la sustentabilidad ambiental, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de una comunidad.

Una de las características centrales de este tipo de procesos es que se trata de estrategias de desarrollo “desde abajo”, es decir, diseñadas e implementadas por los propios territorios. Otro de los aspectos es la multidimensionalidad del enfoque, que implica un abordaje integral de todos los aspectos que hacen a una sociedad. Es decir que, para contribuir al desarrollo de un territorio, se llevan a cabo acciones desde el plano físico-espacial y ambiental, económico-productivo, sociocultural y político-institucional. Esto no significa que deban abordarse todas las dimensiones al mismo tiempo.

Rozenblum siguiendo a Madoery afirma que: *“las capacidades de desarrollo de un territorio no están dadas de antemano sólo por la dotación estática de recursos sino que depende, en gran medida, de procesos dinámicos que incorporan y entrelazan aspectos estructurales, institucionales y relacionales propios de cada territorio local”*.

A los efectos de la presente ponencia se consideran sólo 3 subsistemas del DT: económico-productivo, político-institucional y físico-espacial ambiental; compuestos por una serie de elementos e indicadores, utilizados a los fines prácticos de estructurar una comparación de caso entre las localidades de Almafuerte y Villa Elisa.

El *subsistema económico-productivo*, desde la perspectiva multisectorial, abarca las actividades: primarias, de procesamiento (secundarias), el comercio y los servicios (terciarias). Al interior de este subsistema, el DT apunta a generar las condiciones óptimas que desencadenan el pleno potencial del aparato productivo, compuesto por los siguientes tópicos: agregar valor en origen, incrementar la competitividad, diversificación productiva, integración horizontal y vertical.

El agregado de valor en origen consiste en un proceso por el cual se transforman, *in situ*, materias primas y bienes en productos con mayor precio de venta.

La diversificación productiva tiene como propósito el de emprender actividades complementarias sobre la base de recursos y capacidades locales, con miras a

² Se considera al territorio como un espacio geográfico caracterizado por: la existencia de una base de recursos naturales específica; una identidad (entendida como historia y cultura locales) particular; relaciones sociales, instituciones y formas de organización propias, conformando un tejido o entramado socio institucional (resultado de las diversas interacciones entre los actores e instituciones) característico de ese lugar; y determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso (Rozenblum, 2014).

incrementar la actividad económica, generando vínculos entre la agricultura, la industria y los servicios. En cambio, la diferenciación productiva facilita la identificación y desarrollo de aquellos bienes y servicios que, por ser singulares al territorio, pueden ser más competitivos en los mercados; por ejemplo: productos con denominación de origen o certificaciones de factores distintivos (ecológicos, limpios o inocuos, ambiental o socialmente sustentables, étnicos u otros) (Mitnik, 2011).

Por integración horizontal se entiende al agrupamiento de empresas que, perteneciendo a un mismo sector, se agrupan para realizar acciones en conjunto en beneficio de su competitividad. La integración vertical consiste en la asociación de empresas que integran diferentes eslabones de la cadena de valor.

Por otra parte, el *subsistema político-institucional* del DT, focaliza en las estrategias de construcción política como en los estilos de gestión pública que se manifiestan en relación a las nuevas demandas, desafíos y oportunidades que acarrea la dinámica del DT para los municipios, algunos de los cuales serán abordados a continuación.

La compleja transición de un estilo jerárquico de gestión pública hacia la *gobernanza* es una de las principales dificultades de los Municipios porque en términos procesuales, el DT acarrea: “*cambios y resignificaciones de los actores locales que requieren contención social, política y conducción hacia mejores equilibrios*” en donde el Municipio cumple un rol fundamental pero no excluyente debiendo compartir el poder y arbitrar su desigual distribución entre los actores intervinientes (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004).

Por gobernanza se entiende a un estilo horizontal de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, donde prevalece un nivel de cooperación e interacción del Estado y los actores no estatales en la toma de decisiones. Por su parte, Mitnik (2011) indica que la gobernanza optimiza la toma de decisiones políticas, al mantener un equilibrio entre los mercados, la eficiencia pública e interacción democrática.

El cambio hacia nuevos estilos de gestión pública basados en la construcción horizontal de la política comporta un proceso muy complejo porque obliga a la gestión municipal a la doble tarea de conducir y gestionar los cambios sociales y en paralelo adaptar su estructura para enfrentar la nueva dinámica, modificando políticas y prácticas, que potencien los procesos de DT. Por tal motivo, con frecuencia la gestión pública suele oponer mayor resistencia al cambio, persistiendo en estilos de gobierno con liderazgo concentrado y en claro desfasaje con la dinámica política que supone el DT (Cravacuore et.al., 2004).

El liderazgo es un elemento central en los procesos de DT, entendido como la capacidad que tiene un individuo u organización para influir en otro hacia el cumplimiento de ciertas metas y objetivos. Además, *“implica tomar iniciativa, hacer gestiones, convocar, promover, incentivar y motivar a determinados actores para el logro de metas y objetivos comunes. El liderazgo es importante porque incentiva la cooperación y la acción colectiva, acumulando capital social”* (Dabroy, 2014).

En países con alto nivel de capital social el liderazgo tiende a ser plural, participativo y con visión de largo plazo. En cambio, en los países con menor nivel de capital social prevalece la imposición de intereses sectoriales con liderazgo concentrado y cortoplacista (Rozenblum, 2014).

Los elementos anteriormente descriptos son pertinentes para discutir la gestión del *subsistema físico-espacial y ambiental* con relación a los objetivos del DT: sostenibilidad y competitividad ambiental.

Antes de profundizar en los desafíos mencionados es necesario indicar que por sistema físico-espacial y ambiental se entiende al soporte físico de la población en un territorio, compuesto por el medio físico natural (agua, tierra, fauna y vegetación) y modificado (urbano) que abarcan: las edificaciones, las vías de circulación, infraestructura, servicios, equipamientos, hitos, entre otros.

La gestión de la competitividad ambiental, es entendida como: *“la capacidad de conservar, valorar y enriquecer el entorno local tanto desde el punto de vista ecológico como económico, social, cultural y estético”*. Lo cual requiere de implementar medidas que por un lado valoricen (económica y socialmente) y por otro lado regulen el uso de los recursos naturales.

Las medidas tendientes a valorizar recursos locales resaltan atributos que los diferencien de otros similares. A tal efecto, suelen aplicarse ciertos instrumentos de manera simultánea, como: estándares de calidad ambiental, campañas de comunicación sobre el patrimonio histórico-cultural, desarrollo del turismo rural, producciones orgánicas, fomento de la artesanía y la gastronomía local/regional mediante ferias y actividades festivas que realcen el paisaje local, entre otros.

Por el lado de la regulación de los recursos suelen emplearse medidas vinculadas con la protección y/o conservación del ambiente local, como: planes de ordenamiento territorial, normativas que resguardan espacios naturales incluyendo flora y fauna, estudios sobre limitaciones ambientales, entre otros (Rozenblum, 2014).

II. Análisis de las variables seleccionadas en las localidades de Almafuerite y Villa Elisa durante el período de 1999 y 2012.

El presente apartado presenta las principales variables analizadas para realizar el balance de las experiencias de desarrollo en Villa Elisa y Almafuerite. A lo largo de los apartados se pretende describir las características de estas ciudades a fines de la década del 90 y hasta 2012, comparando las situaciones al inicio y fin de este período y estableciendo semejanzas y diferencias entre las localidades.

II.1. Ubicación geográfica y recursos naturales.

La región en la cual se insertan tanto Almafuerite como Villa Elisa cuenta con abundante cantidad de recursos hídricos, superficiales y subterráneos, por la conjugación de elementos de diversa índole tanto: geológicos, climáticos y artificiales por acción antrópica.

II.1.a. Ciudad de Almafuerite:

Almafuerite es un Municipio de primera categoría³, fundado el 12 de setiembre del año 1912 en el departamento Tercero Arriba, de la Provincia de Córdoba, Argentina.

La ciudad de Almafuerite mantiene vinculación con las principales ciudades de la provincia por intermedio de las Rutas Nacional N° 36 y Provincial N° 6. La ruta N° 36 permite conectarla a 99 Km de Córdoba Capital y a 115 Km de Río Cuarto. Por la ruta provincial N° 6 con Villa María a 126 Km y con Río Tercero a 15 Km. Siguiendo por la misma, se accede al Departamento Calamuchita y a la Región de los Grandes Lagos.

II.1.b. Ciudad de Villa Elisa:

Por su parte, Villa Elisa es un Municipio emplazado al sur del Departamento Colón, en el centro-este de la Provincia de Entre Ríos, sobre la Ruta Nacional N° 130, a 30 Km de la Ciudad cabecera de Colón y a sólo 17 Km de la Autovía Nacional N° 14. Se extiende sobre 80,37 Km², abarcando el ejido urbano y colonias (Municipalidad de Villa Elisa, 2012b).

Villa Elisa se encuentra ubicada a corta distancia de grandes centros urbanos del país, como: Buenos Aires (360 Km), Rosario (320 Km), Santa Fe (250 Km), Córdoba (718 Km).

II.2. Subsistema Político-institucional.

³ Según la Ley Orgánica de Municipios de Córdoba (Ley 8102) son municipios de primera categoría aquellos que cuentan con más de 10.000 habitantes y pueden sancionar su propia Carta Orgánica.

A los fines de analizar el subsistema se procedió a seleccionar una serie de experiencias destacadas de articulación público-privada que se orientaron al desarrollo territorial durante el período de 1999 y 2012.

II.2.a. Experiencias orientadas al DT en la ciudad de Almafuerde:

El foro interinstitucional fue un espacio deliberativo similar al de las asambleas barriales, en cuanto a su estructura y reivindicaciones, que se sucedieron a lo largo del país en el año 2002. El Foro se erigió como un espacio para el ejercicio de la democracia directa, en el cual los vecinos e instituciones de la sociedad civil pretendieron incidir en ciertas problemáticas locales, al mismo tiempo que se diferenciaban de las estructuras y mecanismos tradicionales de hacer política, reivindicando la práctica de valores que van desde la transparencia hasta la horizontalidad en la toma de decisiones.

La iniciativa fue impulsada por un grupo de ciudadanos e instituciones que posteriormente formarían parte del Consejo Asesor, entre los principales confluyeron: el Centro de Comercio, Industria y Turismo, Cooperativa de Servicios Públicos, Cooperativa Agrícola y la Comisión de Asociados del Banco Credicoop. Posteriormente se sumarían: el Departamento Ejecutivo Municipal y el Concejo Deliberante (Llanes, 2012).

Las actividades del foro se estructuraron alrededor de dos ejes fundamentales:

1) Atender la desbordante problemática social, formando comisiones de trabajo en temas como: salud, alimentación y seguridad.

2) Elaborar diagnósticos y prospectivas para la generación de empleo local, teniendo en cuenta el impacto favorable para las economías regionales que supuso el fin de la convertibilidad. Esta instancia fue coordinada por un equipo técnico de la Universidad Nacional de Villa María, cuyas conclusiones fueron plasmadas en el documento denominado Plan XXI.

El Sr. Gabriel Coria, protagonista de la experiencia, caracterizó al “Foro” como un fenómeno *“multitudinario y heterogéneo, dado que aglutinó a sectores de los más diversos, que sólo la crisis, nacional y local, pudo unir”*. Luego, los acontecimientos posteriores evidenciarían que tal comunión de intereses y sectores que coincidieron circunstancialmente, se disolvieron en poco tiempo a medida que disminuyó el efecto de la crisis (Coria, 2012).

Desde el comienzo de la experiencia los partidos políticos locales y el Municipio vieron en el Foro una amenaza para su legitimidad que por otra parte ya estaba menoscabada por la imposibilidad de resolver la crisis económica nacional y local.

No obstante, la fortaleza del Foro encubrió su propia vulnerabilidad porque al concentrarse en las instancias deliberativas y horizontalidad en la toma de decisiones que lo legitimaron ante la población, se aislaron de las estructuras políticas formales por desencanto de sus prácticas y valores, en perjuicio de las posibilidades de influir en los programas de gobierno efectivo, a pesar de que éstas propuestas presentadas contaran con amplia participación social y legitimidad.

En igual sentido, Manuel Castells caracteriza estos espacios en *Sociedad red*, como: “destinados a tomar o a disputar el poder de las mentes, no el poder del Estado” (Castells, 2001).

Sin embargo, una década después de aquel Foro, los acontecimientos fueron mostrando resultados a tono con las medidas propuestas en el Plan XXI, cumpliéndose en gran medida la visión proyectada por los participantes, especialmente vinculada con la apertura de nuevos nichos de mercado alrededor del turismo en Almafuerte (Coria, 2012).

II.2.b. Experiencias orientadas al DT en la ciudad de Villa Elisa:

Entre los años '90 y 2012 Se registraron numerosas experiencias de articulación público-privada y gestión asociada de proyectos que serán descriptas a continuación.

La formación de la Asociación para el Desarrollo de Villa Elisa y Zona (en adelante ADVEZ) por iniciativa del entonces Intendente (Kuttel) integró a 16 entidades locales con el propósito de asistir al municipio y articular acciones con el objetivo de promover el desarrollo socioeconómico de la ciudad.

Desde ADVEZ funcionó, en los años '90, un programa dedicado a la construcción de viviendas sociales con la metodología “círculo cerrado” gestionado de manera asociada entre el Municipio (como financista) y la ADVEZ en calidad de ejecutora del programa. El impacto hasta 2012 fue positivo desde el punto de vista social porque se adjudicaron 250 viviendas (Bordet, 2012).

En paralelo, también durante los '90 desde ADVEZ y bajo una gestión asociada se impulsó la edificación de un complejo turístico termal que tiempo después transformaría la estructura productiva de la ciudad Villa Elisa. Los 80 vecinos participantes fueron promotores y aportaron recursos de manera asociada con el Municipio en todas las fases del proyecto, desde la exploración del agua termal, perforación, edificación y gestión

del complejo hasta 2012. E incluso incorporaron 70 nuevos inversores locales, en una muestra de compromiso y confianza de parte de los ciudadanos respecto de las organizaciones locales que podría interpretarse como una acumulación de capital cívico. En el año 2000, se registró un crecimiento exponencial de turistas en las termas en Villa Elisa, generando oportunidades comerciales y tensiones en la oferta de la ciudad que desbordaron la capacidad de respuesta de las organizaciones locales competentes en la materia: Municipio y ADVEZ. Ambas organizaciones recurrieron a organismos extra-locales especializados en la temática de turismo y desarrollo local a fin de: capacitar su personal, formular estrategias y desarrollar nuevas capacidades que permitieran enfrentar las tensiones generadas por el turismo.

El Plan de Desarrollo Local (PDL): en los hechos no fue un proceso planificación participativa porque tuvo una dinámica similar al de los foros de discusión, con reuniones periódicas que se extendieron desde el año 2001 hasta el 2011. En el PDL participaron entidades⁴ locales de naturaleza social y económica que motivadas por los buenos resultados obtenidos a partir del proyecto de termas, decidieron replicar esa experiencia para resolver otros problemas locales (Ingold, 2012).

Las actividades realizadas desde el PDL fueron: diagnósticos, estudios técnicos sobre turismo con la Escuela Suiza de Turismo y un Plan Estratégico con la Universidad Nacional de San Martín.

En cierto modo, el PDL terminó por solapar actividades de ADVEZ y acarreó tensiones que condujeron en 2011 a la disolución del PDL.

Luego, en el año 2008, la Dirección Municipal de Turismo de Villa Elisa impulsó un proceso de diagnóstico y planificación participativa, denominado “Visión Turística Villa Elisa 2008-2018”, para abordar la temática del turismo junto a comerciantes y empresarios locales.

Respecto de las experiencias narradas, arribaron en algunos casos a resultados positivos y en otros la experiencia se truncó. No obstante, lo destacable de esta ciudad radica en la iniciativa permanente de las instituciones con activa participación ciudadana y en el compromiso del Municipio para liderar un proceso transformador hacia el desarrollo de la localidad con un estilo de gobierno tendiente hacia la gobernanza.

⁴ Entre ellas: el Centro Cultural “La Fragua”, la Coop. de Arroceros Villa Elisa, ADVEZ, algunas instituciones educativas y un gremio. Desde 2005 se sumarían otras entidades afines a las temáticas de salud y educación: los Talleres Integrar (Asoc. de padres con chicos discapacitados), Cooperadoras de las escuelas (primarias y secundarias) y del Hospital San Roque, cooperadora de los Bomberos Voluntarios y el Consejo Local de Salud.

II.3. Subsistema Económico-productivo:

El subsistema describe la dinámica de los principales sectores económicos y empresas durante el período 1999 y 2012.

II.3.a. Dinámica de los sectores económicos y principales empresas de la Ciudad de Almafuerde:

En la producción primaria se destacó la preeminencia de la soja por sobre cultivos tradicionales de la zona como: maíz, sorgo y maní con fuerte impulso desde la campaña 2004/2005. Los granos son acopiados por la Cooperativa Agrícola de Almafuerde (en adelante Copagro) para luego ser transportados y comercializados en el puerto de Rosario. Entre los años 2001-2002, la Copagro promovió la diversificación y agregado de valor por medio de cultivos alternativos, como el maíz pisingallo, aunque sin resultados favorables.

A partir del año 2006 se fortaleció la producción hortícola en la zona periurbana de Almafuerde hasta el año 2012, en donde se triplicó la superficie de los cultivos de hoja pasando de ocupar 50 Has a 140 Has con aproximadamente 50 personas empleadas de manera directa.

Respecto del sector industrial, la rama predominante fue la siderurgia compuesta de 3 empresas⁵ principales que en conjunto elaboraron autopartes e implementos agrícolas en 2012 con una escala de 1.000 Tn mensuales, empleando a 400 personas de la localidad y región. Durante el período de 1999-2012 esas plantas duplicaron la capacidad productiva por la reactivación del sector autopartista y metalmecánico, con calidad certificada por IRAM e ISO 9001 (Piccioni, 2014).

Además, emergieron 7 nuevas empresas⁶ especializadas en la fabricación de autopartes y acondicionamiento de vehículos para la competición. Empleaban alrededor de 80 personas de manera permanente y tercerizada, produciendo repuestos certificados por la firma japonesa SUBARU con destino al mercado internacional (Ericsson, 2014).

Tal como quedó de manifiesto, el sector industrial de Almafuerde tuvo iniciativas vinculadas al agregado de valor y especialización productiva en el rubro de autopartes.

Por su parte, la actividad comercial en la ciudad de Almafuerde, medida por la cantidad de establecimientos registrados durante el lapso de 1999 a 2012, registró un crecimiento

⁵ Las empresas son: Sánchez y Piccioni SA, Fundarg SRL y Adrifa SRL.

⁶ La empresa se llama Baratec SA.

del 140%, alcanzando los 350 establecimientos en 2012, a causa del incremento en el nivel de consumo y empleo local.

En el mismo lapso, aumentaron la cantidad de establecimientos que prestaban servicios en Almafuerte en un porcentaje aproximado de 211%. La oferta comercial y de servicios vinculados al turismo también se expandió alrededor de un 100% entre 1999 y 2012.

II.3.b. Dinámica de los sectores económicos y principales empresas de la Ciudad de Villa Elisa.

En la ciudad de Villa Elisa y zona predominó históricamente la explotación intensiva tipo granja de sistema mixto, compuesto por pequeñas parcelas rurales de 50 a 200 Has que conjugaron la producción agrícola, ganadera, avícola, láctea, forestal y apícola de manera complementaria (Bordet, 2012).

De manera similar a la ciudad de Almafuerte, el cultivo de la soja en Villa Elisa fue predominante durante el período de 1999 a 2012, seguido en orden decreciente por el arroz, maíz, sorgo, lino y girasol (MINAGRI, 2013). La Cooperativa de Arroceros acopiaba, transformaba y comercializaba materia prima local, mientras que la Cooperativa Agropecuaria de Almafuerte sólo acopiaba y comercializaba.

Entre 1999 y 2012, la ciudad de Villa Elisa profundizó su perfil agroalimentario hacia la producción de alimentos listos para consumo humano en base a materias primas locales (arroz, soja, maíz, miel, sorgo), con destino al mercado nacional e internacional. Además, algunas empresas crecieron notablemente por la implementación de estrategias de integración horizontal y vertical.

La producción y transformación del arroz constituyó en 2012 la tercera fuerza económica de Villa Elisa, ponderada en términos de generación de riqueza, cercana a los AR\$100 millones de pesos, y puestos de empleo generados.

El proceso de industrialización del arroz fue concentrado por la Cooperativa Arroceros, pionera en la industrialización de materia prima y exportación de alimentos elaborados desde 1978. La entidad está compuesta de 160 productores pertenecientes a Villa Elisa y zona. En 1999 esa Cooperativa yacía en una profunda crisis que obligó a replantear la estructura de su negocio y estrategia de comercialización, dando como resultado a un proceso de reingeniería empresarial e integración vertical, en donde se formaron 3 unidades de negocios para operar en distintos eslabones de la cadena agroalimentaria (Mateo, 2011).

Así, entre 1999 y 2012 la capacidad productiva de la Cooperativa arrocera se multiplicó por 12 y pasó de emplear 57 trabajadores a 200 personas en las 3 unidades de negocio. Durante el mismo período certificó la inocuidad de sus productos y gestión de procesos cumpliendo con normas internacionales (Buenas Prácticas de Manufactura -BPM, HACCP, ISO 9001, ISO 22000). Los principales mercados internacionales de la Cooperativa arrocera fueron Brasil, México, Irak, Turquía, Portugal y Perú (Bragachini, et al; s.f.)

La producción avícola constituye la primera fuerza económica de la ciudad Villa Elisa y se nutre de materia prima local (arroz, maíz, trigo, sorgo y soja) para transformarla en proteína animal, concentrando en la empresa NOELMA S.A. los procesos de industrialización, comercialización y distribución de alimentos terminados. La evolución de la empresa desde 1999 a 2012, fue notable por la formación de un complejo empresarial de 4 unidades que opera a lo largo de la cadena productiva: la reproducción y el engorde de aves, elaboración de alimento balanceado, procesamiento de aves, fabricación de subproductos, fabricación de alimentos terminados, provisión de combustibles y de logística. Este complejo empresarial que agrupa a 100 productores avícolas pasó de emplear 150 personas a 330 en 2012, duplicó su capacidad anual de faena ubicándose en 50 millones de aves en 2012, e incrementó sus ingresos anuales hasta la cifra de AR\$150 millones de pesos (Wallingre, 2011).

La actividad comercial y de servicios registró una expansión del 1.300% en la ciudad de Villa Elisa, impulsada por el turismo termal y durante el período analizado recibió más de 100.000 turistas por año (Dirección Municipal de Turismo de Villa Elisa, 2012b). Producto del caudal de turistas crecieron fuertemente la oferta gastronómica y de hospedaje, la construcción, el comercio minorista urbano (quioscos y despensas), aparecieron centros de estética, nuevos supermercados, heladerías, laverrap, venta de artesanías y productos regionales, entre otros.

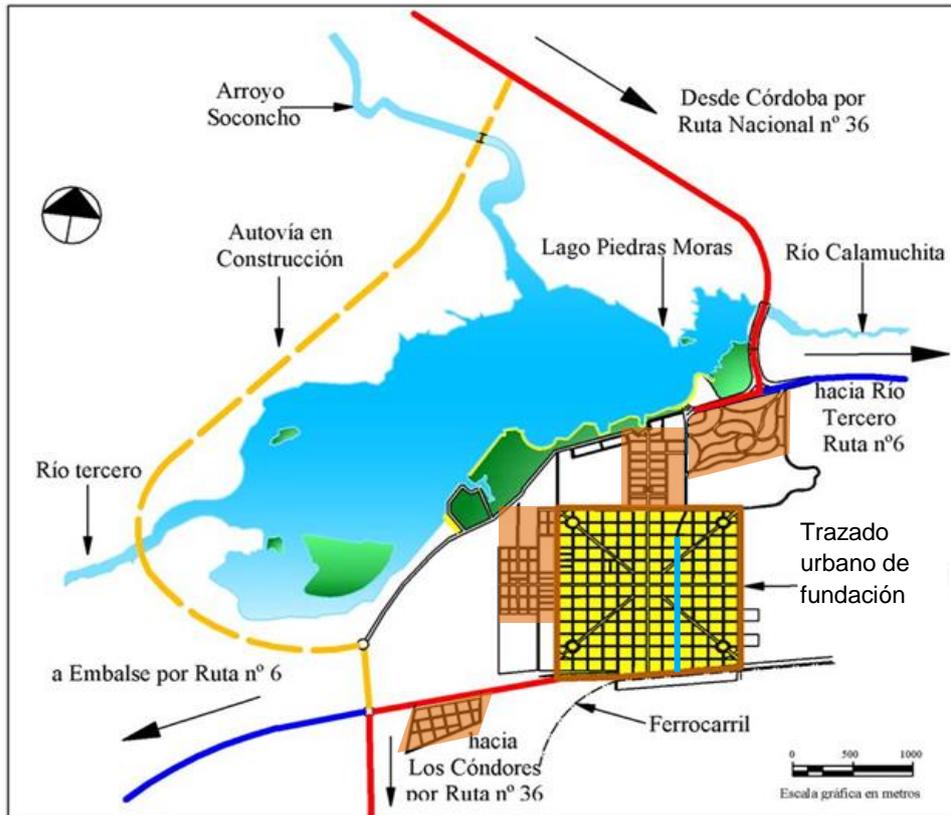
Por tal motivo, el turismo fue crucial en el perfil comercial que la ciudad adoptó a partir del surgimiento de las termas. En efecto, se registró un crecimiento exponencial de los comercios y servicios relacionados con el turismo en la ciudad de Villa Elisa desde 1999 a 2012, ubicando a este sector como la tercera fuerza económica de la localidad, con ingresos anuales del orden de los \$100.000.000, y en la primera en cuanto a ocupación de mano de obra con 769 puestos de empleo directo e indirecto durante 2012 (Amarillo, 2012).

II.4. Subsistema físico-espacial:

II.4.a. Variación de aspectos urbanos de la Ciudad de Almafuerite durante el período de 1999-2012.

El trazado urbano de la ciudad fue diseñado por su fundador con la forma de cuadrícula/damero, motivada en el diseño que Dardo Rocha le otorgó a la ciudad de La Plata.

Croquis de la Ciudad Almafuerite: accesos y trazado urbano.



Fuente: Elaboración Propia.

La expansión urbana de la ciudad fue, a lo largo de su historia, de tipo discontinua porque se anexaron nuevos lotes por fuera del trazado fundacional aún cuando dentro persistieron lotes sin uso.

Esta modalidad de expansión se originó por la inexistencia las medidas regulatorias adecuadas que demarquen el ejido urbano, regulen la expansión urbana y resguarden el diseño original de la traza almafueritense.

La expansión dispersa continuó durante el período 1999-2012, acentuando distorsiones en el funcionamiento y organización espacial de la ciudad, como: a) alta desconexión entre los barrios, b) baja accesibilidad y fluidez del transporte por la desvinculación y discontinuidad de las vías, c) alto costo urbano-social de superficies vacantes, d)

extensión innecesaria en las redes de infraestructura, e) potenciales conflictos en relación a los desagües pluviales, f) incompatibilidad en los usos del suelo, g) inequidad en el acceso a los servicios básicos, dado que algunos barrios no cuentan con una plena cobertura de servicios básicos e infraestructura (Dellatorre, et. al.; 2013).

Uno de los factores que motorizaron la expansión urbana fue la demanda local de nuevas viviendas por el incremento del empleo e ingreso promedio de la población, acompañado por el crecimiento demográfico. Por su parte, la actividad turística tuvo escasa incidencia en la expansión urbana.

Durante el período de 1999 y 2012 las principales medidas municipales para valorizar el patrimonio local se focalizaron alrededor de los principales atractivos turísticos: el lago Piedras Moras y el río Ctalamuchita.

También, durante el período considerado el comercio de proximidad se concentró dentro de la traza fundacional sobre uno de sus ejes marcado por una línea recta de color celeste en el croquis de la ciudad Almafuerde. Por fuera del trazado de fundación, en los barrios sombreados color naranja del croquis de la ciudad Almafuerde, los equipamientos de servicio son aún insuficientes y el acceso servicios básicos es restringido (Dellatorre, et. al; 2013).

Para el caso de Almafuerde cabe considerar la incidencia de la autovía Córdoba – Río Cuarto representado por una gruesa línea de trazos color naranja en el croquis de la ciudad Almafuerde. Es una obra actualmente en construcción fuera del área urbana que cambiará la dinámica de circulación actual e impactará en la dirección de la expansión urbana, seguramente acentuando la dispersión y desconexión espacial de la ciudad.

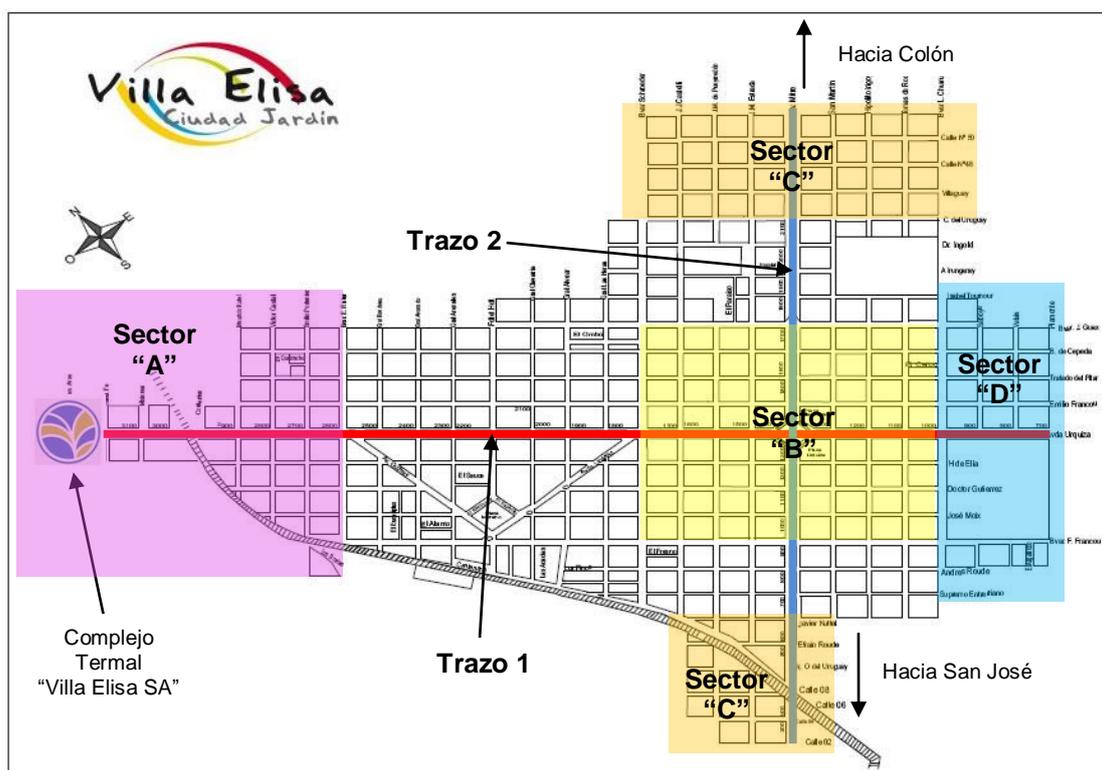
II.4.b. Variación de aspectos urbanos de la Ciudad de Villa Elisa durante el período de 1999-2012.

En la ciudad Villa Elisa, se percibieron cambios en el espacio urbano a partir del año 1999, producto del auge del turismo termal como de la alta reinversión de ingresos provenientes del sector agrícola y avícola, al cabo de 2003.

Entre 1999 y 2012 la ciudad Villa Elisa incrementó: la demanda de espacios urbanizados, la construcción, la especulación inmobiliaria, el número de establecimientos comerciales y de servicios en el área urbana (Castillo, 2008).

Algunos de los principales cambios están sectorizados en el plano 1 de la Ciudad Villa Elisa, expresado con diferentes sombreados y líneas de color.

Plano 1. Ciudad de Villa Elisa.



Fuente: elaboración propia en base al plano de la Ciudad Villa Elisa extraído desde: <http://www.villaelisaaldia.com.ar/images/noticias/villa-elisahhbhbggj.jpg>

Sector "A": antes del año 1999 eran parcelas rurales con alta calidad ambiental y al cabo de 2002, por iniciativa privada se lotearon para uso residencial y alojamiento turístico (cabañas y bungalós). Este sector padeció elevada especulación inmobiliaria por su calidad ambiental y proximidad al complejo termal.

Sector "B": previo al 2003 era un área homogénea de uso residencial exclusivo y con el tiempo se inauguraron comercios de proximidad y alojamientos temporales para turistas.

Sectores "C": expansión de la traza urbana en los accesos por la apertura de nuevos lotes privados desde el año 2001, para uso del suelo residencial.

Sector "D": lotes anexados durante los años '90 por iniciativa municipal. Se construyeron planes de vivienda, una escuela y un club (Castillo, 2008).

Trazo 1: Es la Av. Urquiza, eje comercial de la ciudad, con predominancia de comercios minoristas después del año 2003. También constituye unos de los accesos al Complejo Termal de Villa Elisa y en algunas fechas de la temporada estival padeció embotellamientos a causa del gran caudal de turistas.

Trazo 2: Es la Av. Mitre y uno de los accesos a la ciudad Villa Elisa.

En términos de competitividad ambiental, el Municipio de Villa Elisa combinó medidas que valorizaron y regularon el crecimiento de la ciudad.

Una medida regulatoria fue el Código de Ordenamiento Urbano⁷ (COU en adelante) permitió prever y ordenar el crecimiento de la ciudad de cara a los próximos 15 años, delimitar las áreas urbanizables y de urbanización diferida, guardando relación con los siguientes criterios: continuidad del trazado de fundación para optimizar el tendido de infraestructura y servicios básicos, consolidar el uso del suelo en lotes sin uso y evitar usos incompatibles zonificando actividades industriales (Castillo, 2008).

Otras medidas del Municipio elisense tendieron a valorizar espacios y recursos locales a lo largo de la ciudad, como: la restauración de monumentos históricos y espacios verdes, renovación del alumbrado público y del arbolado en el centro del área urbana, inauguración de nuevos paseos y plazas con alta calidad ambiental, exención impositiva a los residentes que acondicionan sus frentes, promoción del turismo rural y de la cocina autóctona, certificación de calidad en las termas y alojamientos turísticos, entre otros.

Conclusión:

En relación a las experiencias relatadas en el subsistema político-institucional, la gestión Municipal de Villa Elisa mantuvo un estilo de gobierno orientado hacia la *gobernanza*, considerando las prácticas de Gestión Asociada descriptas previamente.

Además, la ciudad de Villa Elisa evidenció mayor: a) número de proyectos y estrategias orientados al Desarrollo Territorial, b) continuidad temporal de los mismos, c) densidad en el entramado institucional medido en la cantidad de organizaciones participantes.

Mientras que en Almafuerde predominó el estilo tradicional de gestión municipal sin asignarle importancia a la problemática del desarrollo local, el Municipio elisense mantuvo una relación horizontal de cooperación e interacción con otros actores no estatales en la toma de decisiones que lo ubicó en mejor posición para enfrentar los desafíos planteados por el achicamiento del estado durante los '90 como en relación al DT.

En el plano económico-productivo, la ciudad Villa Elisa acentuó un perfil económico agroalimentario mientras que en Almafuerde predominó la industria siderúrgica y de autopartes. No obstante, Villa Elisa consiguió diversificar su estructura productiva incorporando al turismo luego de la apertura del complejo termal que expandió la oferta comercial y de servicios. Además, el turismo abrió nuevos espacios de rentabilidad, relacionados con emprendimientos inmobiliarios, donde fue reinvertido el excedente del

⁷ La Ordenanza n° 1317 fue sancionada en 2004 por el Honorable Concejo Deliberante de Villa Elisa.

sector agrícola, evitando la fuga de recursos locales. Por tal motivo, con el paso del tiempo y la reinversión del ahorro local, la oferta turística elisense se diferenció de sus competidores inmediatos.

Mientras que las empresas siderúrgicas de Almafuerie expandieron su capacidad de producción, en Villa Elisa las empresas agroalimentarias transformaron materia prima local en productos finales listos para el consumo con destino al mercado interno y externo. Por lo tanto, las empresas elisenses emprendieron procesos de integración vertical, horizontal, diferenciación y diversificación productiva.

En Almafuerie hubo experiencias de especialización productiva a raíz del surgimiento de nuevas empresas vinculadas a la industria automotriz con productos diferenciados, con certificación de calidad, de alto valor y orientados al mercado internacional.

Una semejanza de ambas localidades fue el despegue del turismo local, aunque en Villa Elisa tuvo mayor magnitud considerando el número, el nivel de especialidad y la diversidad de comercios y servicios que surgieron a causa del turismo.

Por el lado del subsistema físico-espacial, el despegue del turismo en Villa Elisa, reportó importantes desafíos para el Municipio que debió enfrentar la especulación inmobiliaria y tendencias de expansión dispersa del suelo urbano y periurbano colindantes a las termas.

En términos de competitividad ambiental, la ciudad Villa Elisa aventajó en gran medida a la localidad de Almafuerie porque en Villa Elisa combinaron medidas regulatorias, como el Código de Ordenamiento Urbano (COU) y otras que apuntaron a valorizar espacios y recursos locales. Mientras que en la ciudad Almafuerie predominaron las iniciativas tendientes a la valorización de recursos y espacios verdes aunque desprovisto de medidas regulatorias, lo cual permitió la continuidad de las distorsiones urbanas. En cambio, las medidas regulatorias dispuestas en el COU de Villa Elisa aseguraron el pleno aprovechamiento del área urbana como de los equipamientos y la infraestructura básica y vial.

Para finalizar, las experiencias mencionadas dan cuenta que la ciudad de Villa Elisa reúne una serie de elementos postulados por el DT que le permitirán enfrentar nuevas demandas y desafíos de cara al futuro, mientras que la ciudad de Almafuerie presenta mayores dificultades al respecto.

Bibliografía:

Amarillo, Matías (2012). *Entrevista personal*. Municipalidad de Villa Elisa, 14 de Diciembre de 2012, ciudad de Villa Elisa, Entre Ríos.

Bordet, Favio (2012). *Entrevista personal*. Asociación para el Desarrollo de Villa Elisa y Zona, 13 de Diciembre de 2012, ciudad de Villa Elisa, Entre Ríos.

Bragachini, Mario; Saavedra, Alejandro; Méndez, José; Casini, Cristiano; Errasquin, Lisandro; Ustarroz, Fernando; Bragachini, Marcos (s.f.). Ejemplo de Cooperativismo y valor agregado en Arroz. INTA Manfredi. Proyecto de Eficiencia de Cosecha, Poscosecha de Granos y Forrajes, y Valor Agregado en Origen (PRECOP). Ciudad de Manfredi, Córdoba.

Castells, Manuel (2001). *La Sociedad Red*. Alianza Editorial: Madrid, España.

Castillo, Leonardo (ed.) (2008). *Geografía Urbana y Rural: Análisis urbano ciudad de Villa Elisa, Entre Ríos (Argentina)*. Ciudad de Villa Elisa, Entre Ríos.

Coria, Gabriel (2012). *Entrevista personal*. Centro de Comercio, Industria y Turismo de Almafuerde, 4 de Diciembre de 2012, ciudad de Almafuerde.

Cravacuore, Daniel; Ilari, Sergio y Villar, Alejandro (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y Políticas*. CABA: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Dabroy, Jahir (2014). *Formación de capital social y gobernanza institucional en los de desarrollo económico local*. Programa Regional de Formación para el Desarrollo Económico Local con Inclusión Social en América Latina y El Caribe (s.l.).

Dellatorre, Gabriela; Herrero, Silvana; Pozzobon, Guillermo; Acotto, Gerardo (2013). *Plan Ordenador Urbano-Ambiental*. Ciudad de Almafuerde: Municipalidad de Almafuerde.

Dirección Municipal de Turismo de Villa Elisa (2012b). *Información estadística sobre el turismo local*. Municipalidad de Villa Elisa.

Ericsson, Sebastián (2014). *Entrevista personal*. Gerente de la empresa “BARATEC S.A.”, 16 de setiembre de 2014, ciudad de Almafuerde, Córdoba.

Ingold, Daniel. *Entrevista personal*. Centro Cultural La Fragua, 14 de Diciembre de 2012, ciudad de Villa Elisa, Entre Ríos.

Llanes, Carlos (2012). *Entrevista personal*. Periodista, Jueves 6 de Diciembre de 2012, ciudad de Almafuerde.

Mateo, Graciela (2011). *La Cooperativa Arroceros Villa Elisa, un buen ejemplo de la tradición cooperativista de Entre Ríos (Argentina)*. Revista Mundo Agrario, vol. 11, n° 22, primer semestre de 2011.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MINAGRI) (2013). *Sistema Integrado de Información Agropecuaria (SIIA): Estadísticas agrícolas*. Dirección de

Información Agropecuaria y Forestal, Subsecretaría de Agricultura de la Nación. CABA.

Mitnik, Félix (Coord.) (2011). Políticas y programas de desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Heterogeneidad de demandas. Diversidad de respuestas. Ciudad de Córdoba: Editorial Copiar.

Piccioni, Javier (2014). Entrevista personal. Presidente de la Empresa “Sánchez y Piccioni S.A”, 24 de setiembre de 2014, ciudad de Almafuerde, Córdoba.

Rozenblum, Constanza (2014). Una aproximación a la complejidad del territorio: Aportes metodológicos para el análisis y la evaluación de procesos de Desarrollo Territorial. 1^{ra} ed. CABA: Ediciones INTA.

Wallingre, Noemí (2011). El Desarrollo de un nuevo destino turístico. El caso de la Ciudad de Villa Elisa, Argentina. *Anuario “Turismo y Sociedad”*, Volumen nº 12, pp. 235-259.

II Jornadas de Desarrollo Local y Regional: "Reflexiones y diálogo para la acción"

Primer encuentro de Escuelas de Gobierno

MESA 5: Procesos territoriales y Cambio climático

Título del resumen: Procesos constitucionales en América Latina y sustentabilidad: un estudio comparativo

Autores:

Salvucci Kubler, Lucía¹

Foa Torres, Jorge²

Resumen

En los últimos años en América Latina se han producido importantes reformas constitucionales en países como Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009). Asimismo, en nuestro país la última reforma de 1994 introdujo modificaciones relevantes en numerosos aspectos. En ese marco, este trabajo se orienta a identificar y comparar los diversos modos de significar a lo ambiental (o a lo sustentable) en cada norma y establecer relaciones con el modelo o concepción de desarrollo promovido en cada caso.

A tal fin, se especifican ciertas variables o agentes discursivos que servirán de eje para la comparación: las referencias a “desarrollo sustentable” o, en su caso, al “buen vivir”; la modalidad de dominio, propiedad y explotación de recursos naturales establecidas; las referencias a formas de estandarización ambiental (como el caso de los presupuestos mínimos de protección ambiental en la constitución argentina).

Cabe destacar que, si bien el trabajo compara algunas constituciones latinoamericanas, el foco más específico está puesto en nuestro país. Por lo cual, la estrategia metodológica para el estudio comparativo no sólo se ocupará de las constituciones arriba mencionadas sino, además, de la Constitución Nacional Argentina de 1949. Ello debido a que esta última constituye una referencia capaz de brindar elementos relevantes para la diferenciación de concepciones disímiles de desarrollo a nivel nacional.

¹ Mgter. U.N.C. y UNVM
luciasalvucci@gmail.com

² CONICET-UNVM-UNC
jorgefoatorres@gmail.com

Por último, la principal tesis de este trabajo es que, en el contexto latinoamericano, las estrategias de desarrollo basadas en la estandarización de las normas ambientales y la descentralización de la gestión pública ambiental, se inscriben en una lógica de política ambiental neoliberal. En tanto, las estrategias basadas en la centralización y la regulación diferenciada según territorios de la gestión de los recursos naturales, se inscriben en una lógica de política ambiental nacional-popular. Finalmente, se afirma que la centralización de la política ambiental y de desarrollo sustentable en América Latina y Argentina, no necesariamente impide u obstaculiza decisivamente al desarrollo local-regional sino que, por el contrario, es capaz de permitir la intervención estatal adecuada a contextos de economías nacionales estructuralmente heterogéneas.

Palabras clave: Reforma constitucional. Sustentabilidad. Desarrollo local.

Introducción

Las Constituciones son restricciones y pre compromisos³ que establecen las sociedades para alcanzar objetivos, deseos, formas de vivir y relacionarse. A su vez también son la expresión de los procesos históricos, y formas de desarrollo. Si tenemos en cuenta estas perspectivas en relación a los recursos naturales o bienes comunes, podemos observar que existen diferentes miradas de entender lo ambiental, y formas en que las sociedades y el Estado se relacionan con la naturaleza. Es decir, estas miradas pueden tener un sesgo liberal, donde la naturaleza es solo un recurso para un aprovechamiento económico-utilitarista, y se busca solamente sacar la mayor cantidad de utilidades, o desde una mirada más integral/nacional, en donde el concepto de ambiente depende del modo en que el hombre se interrelacione con la naturaleza, con una función preponderante por parte del Estado en relación a ésta. A su vez también existen Estados y sociedades que han desarrollado modelos llamados “extractivistas”, por el modo de producción de extraer los

³ Ramirez Gallegos, R (2010), Socialismo del Sumk Kawsay o biosocialismo. Este autor define a las Constituciones como restricciones y pre compromisos que se imponen las sociedades para conseguir objetivos deseados, haciendo referencia a la mitología griega “...La sogas y la cera demandadas por Ulises son semejantes a dichas restricciones; y la voluntad de atarse y no escuchar el canto de las sirenas son precompromisos de Ulises y los marinos para no claudicar a la seducción de las sirenas y cumplir el objetivo deseado. Al igual que Ulises, las sociedades buscan delinear un curso de acción, así como protegerse de las acciones irreflexivas en el futuro (Elster, 2002: 20) . Mediante algunos mecanismos como la elevación de costes, la sociedad se auto-restringe y disminuye la incertidumbre...”

recursos naturales, en este caso a su vez es importante diferenciar el modo de producción, del modelo económico.

García Linera en su libro “Geopolítica del Amazonia”, hace esta distinción fundamental: “Existen sociedades donde la naturaleza se presenta como un simple reservorio de cosas para ser usufructuadas por los seres humanos. Es decir, es un objeto inerte susceptible de ser transformado por el trabajo, pero frente a la cual no se tiene ninguna responsabilidad ética o material de continuidad. Si a ello se le suma que el objetivo orientador de los procesos productivos, no es la satisfacción de necesidades materiales, sino la acumulación ilimitada de la ganancia monetaria (la valoración), estamos frente a un modo de producción capitalista” (2012: 86-87).

Desde nuestra perspectiva, el concepto de ambiente, es una construcción de manera conjunta entre el Estado y las comunidades del modo que interaccionan con la naturaleza y su entorno. Así el ambiente no será analizado desde la perspectiva de las ciencias naturales (modelo ecológico), sino desde las ciencias sociales, para poder observar el proceso capitalista de las sociedades, y como esto influye en relación al ambiente. El ambiente lo vamos a estudiar en un contexto histórico, teniendo en cuenta factores económicos, políticos, sociales y decisiones locales/globales que influyen en su desarrollo.

En este marco, este trabajo presenta una comparación de las últimas reformas constitucionales en Argentina, Ecuador, Bolivia y Venezuela. Asimismo y a los fines de contribuir a la identificación de diferencias y similitudes entre los ordenamientos jurídicos, también se incluye a la constitución nacional argentina de 1949 en tal comparación. Tal comparación se efectuará en relación a: dominio, propiedad, explotación, y otras formas de significar lo ambiental, como son el desarrollo sustentable en nuestro caso, o el buen vivir.

Las reformas constitucionales

Las variables o dimensiones utilizadas para la comparación fueron

1. Dominio de recursos naturales: es decir si se establece como centralizado en el Estado Nacional o descentralizado en Estados subnacionales.
2. Propiedad de recursos naturales:

3. Régimen de explotación de recursos naturales: si existen referencias a instituciones, comunidades o grupos sociales a las que se atribuye la explotación de recursos naturales.
4. Referencias a desarrollo sustentable y/o formas de desarrollo alternativas, como el buen vivir o sumak kawsay.
5. Referencias a formas de estandarización: como el establecimiento de presupuestos mínimos de protección ambiental.

Constituciones	CN 1949	CN 1994	Venezuela (1999)	Ecuador (2008)	Bolivia (2009)
Variables					
Dominio sobre los recursos naturales Sistema de gobierno (Federal, unitario) (centralizado, descentralizado)	Gobierno federal con autonomías provinciales	Estado Federal descentralizado. Gobiernos provinciales autónomos	Estado federal y descentralizado	Estado descentralizado	Estado unitario descentralizado y con autonomías indígenas
(2) Dominio o Propiedad de recursos naturales	Son propiedades imprescriptibles, inalienables de la nación, con participación a las provincias. (Fin social de la propiedad)	Dominio originario de las provincias (Código minería bienes privados del Estado provincial o Nacional según donde se encuentren)	Los yacimientos minero e hidrocarburos son del dominio público, inalienable e intransferible del Estado Nacional	Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado Nacional	propiedad y dominio directo, indivisible, imprescriptible del pueblo boliviano
(3) Explotación de recursos naturales	Solo el estado nacional con participación a las provincias	La constitución no menciona. Los minerales no pueden ser explotados por el Estado, solo por particulares mediante concesión, salvo los hidrocarburos	Concesiones a particulares por tiempo determinado con fin público. Consulta a comunidades indígenas y participación en los beneficios. Estado conserva	El Estado nacional y particulares (con limite en ganancias) Los gobiernos autónomos descentralizados tienen beneficios - consulta y	El Estado nacional y particulares Consulta y participación comunidades indígenas con derechos exclusivos -

		que si pueden ser explotados por el Estado (Código de minería)	todas las acciones del petróleo	participación comunidades indígenas	
(4) Referencias a desarrollo sustentable y/o formas de desarrollo alternativas	No	Desarrollo sustentable art. 41	Desarrollo sustentable y formas propias de protección de cada recurso	Si (desarrollo sustentable) y vivir bien, vida armoniosa y vida buena	Si. (desarrollo sustentable y buen vivir)
(5) Referencias a formas de estandarización	No	Si: presupuestos mínimos	No	No	No

Sistemas de gobierno, dominio, propiedad y explotación de recursos naturales

Las reformas constitucionales de América Latina han sido significativas al momento de regular los recursos naturales..

1) Dominio sobre los recursos naturales y sistemas de gobierno

En primer lugar vamos a comparar la forma de gobierno en relación al dominio de los recursos naturales, y como se organizan los Estados, es decir, si es un Estado federal, con gobierno descentralizados y/o estados provinciales, municipales, con autonomía en su administración, o si el Estado es centralizado y/o unitario, es decir, hay un gobierno central que va a decidir sobre todo el territorio, y cada administración va a depender de este en sus decisiones.

Nuestra **Constitución del 94**, en su art. 1 dice: La nación Argentina, al igual que la Constitución del 49, adopta para su gobierno la forma representativa republicana **federal**. Es decir, establece una forma federal de gobierno, con una descentralización y autonomía en el poder de administración de sus estados provinciales y municipales.

La **Constitución de Venezuela** también establece un Estado **federal y descentralizado**... y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.(art. 4)

La **Constitución de Ecuador** es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, **unitario**, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera **descentralizada (art. 1)**

La **Constitución de Bolivia**, en su art. 1 dice: se constituye un Estado **Unitario** Social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático,, intercultural, **descentralizado y con autonomías. (Es decir existe un poder central que es el del Estado nacional, pero a su vez coexisten comunidades con autonomía para autoregularse y se le reconocen sus derechos ancestrales a la tierra).** Art 2 “dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de unidad del Estado, que consiste en derecho autonomía, autogobierno, etc. (Libre determinación de los pueblos)

2) Dominio, propiedad y explotación de los recursos naturales

Para comparar las constituciones en primer lugar vamos a diferenciar el concepto de dominio del concepto de propiedad sobre los recursos naturales. Nuestra Constitución Nacional en su art. (124) establece que el dominio de los recursos naturales pertenece a las provincias, haciendo referencia al término dominio y no propiedad como el resto de las constituciones. Para analizar y distinguir estos dos conceptos, nos remitimos a la regulación de los recursos no renovables. (Código de minería) Para una de las teorías dominantes (Catalano, 1999), de origen liberal y que fue receptado por nuestro CM, los minerales de primera y segunda categoría son considerados bienes “res nullius”, es decir, son bienes que no pertenecen a nadie, ni al Estado. En este sistema denominado “regalista” el Estado tiene un poder limitado, porque al no ser el dueño originario tampoco tiene la propiedad de ésta, ni la posibilidad de explotación por sí mismo, sino que tiene poder de **jurisdicción (dominio eminente)**, que está vinculado al concepto de **soberanía**, es decir, la facultad de reglar jurídicamente el destino de las cosas, pero sin disponer de las mismas. A este poder se denomina “**dominio**”, es decir, es un derecho más restringido porque el Estado está privado del derecho de propiedad real, y solo puede otorgar un derecho de explotación por medio de concesión legal a particulares. El Estado solo tiene así la tutela del patrimonio minero, el poder de policía (dominio o soberanía) para vigilar los derechos privados sobre

las minas y custodiar el interés público de la producción. Es decir se distingue así del concepto de propiedad, que es el poder real sobre la cosa, de usarla, venderla, hipotecarla, transmitirla a terceros, hasta destruirla, exportarla, como dueño. Así el Estado no tiene el derecho de propiedad, y le está vedado explotar el mineral y disponer de éste por sí mismo. Puede otorgar el derecho de explotación a particulares por un período ilimitado de tiempo, a perpetuidad, hasta el agotamiento del mineral. Distinguimos así el dominio como un derecho de soberanía o poder para regular y administrar (el mineral), y el derecho de propiedad es el derecho a usar y disponer de la cosa como dueño. Este último según el código de minería solo se puede otorgar a los particulares por medio de concesión legal. (empresas o mercado)

En nuestro país la última reforma constitucional de 1994 introdujo modificaciones relevantes en numerosos aspectos e incorporó toda una normativa novedosa en materia ambiental. El art. 124 establece que el dominio originario de los recursos naturales pertenece a las provincias, y no a la Nación. Esto dio por terminado la histórica disputa que había entre la nación y las provincias sobre los RRNN, y a su vez marca una diferencia sustancial con el resto de las constituciones, reconociendo mayor autonomía y poder de decisión sobre los **recursos no renovables** a las provincias y no al gobierno central.

Nuestra constitución tiene un vacío en cuanto a la regulación de recursos naturales no renovables estratégicos. Es decir, no regula, ni especifica cómo deberá ser el régimen, qué tipo de propiedad ejerce el Estado sobre los RRNN, si es público, privado, etc.; nos remitimos así al Código de minería para determinar el régimen sobre los recursos no renovables (minerales) donde hace referencia al dominio (poder o facultad de soberanía) que ejerce el Estado provincial. *“Las minas son bienes **privados** de la Nación o las Provincias según el territorio en que se encuentren⁴”*(art. 7) y la propiedad de las minas se otorga a los particulares por concesión legal (art. 10) por tiempo ilimitado. Tampoco nuestra constitución regula la propiedad de los recursos naturales en materia de hidrocarburos. Nos debemos remitir a régimen especial: *Los hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental*

*pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado Nacional o del estado provincial según el territorio donde se encuentren*⁵. A diferencia del anterior régimen, los hidrocarburos si son considerados bienes de dominio público, y no pueden ser vendidos, cedidos; y pertenecen también al patrimonio del Estado provincial, y excepcionalmente al Estado nacional.

El resto de las constituciones, utilizan el término propiedad y no dominio para hacer referencia al poder que ejerce el Estado sobre los recursos naturales.

La Constitución del 49 a diferencia de la constitución actual reconoce la propiedad inalienable e imprescriptible al gobierno nacional, que solo podrá este explotar los recursos naturales, con participación a las provincias. Además se reconoce que la propiedad debe tener un fin social, no solo individual.

La constitución de Venezuela (1999), conforma un modelo de centralización del Estado Nacional, y establece que la propiedad sobre *los yacimientos mineros y de hidrocarburos, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles*. La explotación sobre estos recursos si bien se puede ceder a particulares (empresas), esta debe ser por tiempo determinado, y siempre con un fin público, con consulta y participación a comunidades indígenas. El Estado a su vez, conserva todas las acciones de petróleo. Se observa una política de recuperación de las funciones del Estado, con pleno dominio y soberanía de los recursos como fuente estratégica de desarrollo de su política nacional y energética.

La Constitución de Bolivia (2009) reconoce la propiedad de los recursos naturales⁶ al

⁵ (art. 1 - ley 17.319 modif.) **Art. 2°** “Las actividades relativas a la explotación, industrialización, transporte y comercialización de los hidrocarburos estarán a cargo de empresas estatales, empresas privadas o mixtas, conforme a las disposiciones de esta ley y las reglamentaciones que dicte el Poder Ejecutivo. **Art. 3°** — El Poder Ejecutivo nacional fijará la política nacional con respecto a las actividades mencionadas en el artículo 2°, teniendo como objetivo principal satisfacer las necesidades de hidrocarburos del país con el producido de sus yacimientos, manteniendo reservas que aseguren esa finalidad. **Art. 4°** — El Poder Ejecutivo podrá otorgar permisos de exploración y concesiones temporales de explotación y transporte de hidrocarburos, con los requisitos y en las condiciones que determina esta ley (ley hidrocarburos). El estado no puede explotar ni disponer de las minas, sino en los casos expresados en la presente ley. (art. 9 CM)

⁶ Art. 349: son de propiedad y dominio directo, indivisible, imprescriptible del pueblo boliviano y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo. El Estado reconocerá respetara y otorgará derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra así como derechos de uso y aprovechamiento sobre otros recursos naturales.

pueblo boliviano, el Estado solo los administra en función del interés colectivo. También establece respecto a las áreas mineras que estas no pueden ser vendidas, transferidas o embargadas y que su explotación puede ser realizada por particulares. En estas constituciones observamos una fuerte intervención del Estado, y participación del pueblo y comunidades en los beneficios obtenidos. En este caso el gobierno central tiene una importante función para regular el régimen de los yacimientos, como recursos estratégicos. En el caso de Ecuador los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible del Estado Nacional. (Art. 1) Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución. La constitución de Ecuador, también reconoce la propiedad del Estado nacional, y le agrega un principio ambiental, es decir, la extracción de los recursos naturales debe desarrollarse respetando la protección del ambiente.

Se observa que las constituciones se diferencian de la argentina, por tener una forma centralizada de dominio y propiedad de los recursos naturales. Tanto en la Constitución argentina del año 49, como las constituciones de Venezuela, Ecuador y Bolivia, los yacimientos mineros e hidrocarburos son de dominio inalienable e imprescriptible del Estado Nacional y en el caso de Bolivia del pueblo boliviano. Frente a uno de los ejes de debate, que es la descentralización del Estado, se analiza cuál podría ser la diferencia en otorgar el poder al Estado nacional o al Estado provincial, o conjuntamente a ambos sobre la explotación de los recursos naturales.

En el caso de constituciones de Venezuela Ecuador y Bolivia solo el Estado nacional puede explotarlo o también lo pueden hacer particulares, pero con el dominio y control del Estado nacional, y con intervención, consulta, y participación a las comunidades indígenas. Es decir, se observa que estas constituciones a diferencia de la argentina, centraliza el poder, sobre la explotación de sus recursos naturales, en el gobierno nacional. En nuestra constitución el poder de decisión sobre la explotación va a recaer sobre una provincia y no sobre el Estado Nacional, reduciendo así el poder de control que el Estado nacional podría tener.

3-El desarrollo sustentable, alternativas al desarrollo y estandarización

En la Constitución del 49, acompañó un período histórico que se caracterizó por mayor intervención del Estado en materia política, económica y social, y se limitó la propiedad privada, esta debía tener una función social. Esta constitución no receptó el modelo de desarrollo sustentable, ni formas estandarizadas de desarrollo, tampoco hizo mención al medio ambiente. Solo se refirió a los recursos naturales no renovables bajo un régimen de centralización del Estado nacional, y como un recurso estratégico para el desarrollo de una nación.

La reforma Constitucional del 94 receptó por primera vez en su artículo 41 el “derecho a un ambiente sano” y el paradigma del desarrollo sustentable: “las actividades productivas deben satisfacer necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”, también incorporó las normas de presupuestos mínimos: “corresponde a la Nación dictar las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”.

La legislación ambiental se estructuró a través de normas presupuestos mínimos (dictados por el congreso nacional), que aseguran cierta estandarización, principios generales iguales para todos y, por otro lado, mantiene el dominio, administración y poder de las provincias sobre sus recursos naturales. Las normas de presupuestos mínimos, conforman una tutela uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental; son un piso mínimo de estándares ambientales generales que deben ser respetados por las provincias, y deberán ser complementadas por normas provinciales. (Gestión coordinada entre Nación y provincias).

Observamos en la comparación del cuadro, que con excepción de la Constitución del 49, el resto de las constituciones si receptaron el modelo de desarrollo sustentable. En cuanto a normas estandarizadas solo tuvo recepción en nuestra constitución (normas de presupuestos mínimos. (art. 41)

En cuanto a formas propias de desarrollo, nuestra constitución no tuvo ninguna recepción, a diferencia del resto de las constituciones recientes que si marcaron y refundaron la forma de organización y de desarrollo. En el caso de Venezuela diferenció formas de relación según el tipo de recurso natural a que se refiere. Y Las constituciones de Ecuador y Bolivia, además del desarrollo sustentable receptan otras formas propias llamadas: Sumak

Kawsay/buen vivir, o biosocialismo.

El sumak kawsay se propone dejar atrás los principios de una sociedad liberal/utilitaria para conformar un biosocialismo (igualitarismo) republicano; es decir, un nuevo modelo de desarrollo, reemplazando al modelo capitalista, visto como un circuito cerrado entre productores de mercancías y consumidores. Estas constituciones han creado un nuevo pacto social, conformado por diferentes actores sociales como son los pueblos, campesinos, indígenas y naturaleza. La constitución de Ecuador incorpora en su artículo 7 los derechos de la naturaleza “la naturaleza o pachamama donde se reproduce y realiza la vida, ésta tiene derecho propios, a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Ambas constituciones buscan reformular otro modelo de desarrollo, diferente al capitalista/consumista, buscando como modelo un igualitarismo, con regiones autónomas y solidarias, articuladas en un proyecto unitario nacional y que promuevan una forma de relación horizontal. También se impulsa una justicia socio económica, intentando reducir la desigualdad, y para esto se propone reducir brechas sociales y económicas a través de redistribución a través de políticas fiscal, tributaria y social, y también respecto del acceso a los medios de producción. Por otra parte, la economía es social y solidaria, no es de mercado sino con mercado, pues auspicia otras formas de propiedad y de organización entre las principales: propiedad estatal y propiedad generacional, republicana, comunitaria, social y capitalista. (Ramirez Gallegos, 2010)

La Constitución de Ecuador, se enmarca en un sistema participativo a través de consejos de desarrollo, nacionales y regionales que incorporan la voz ciudadana, articulando los gobiernos centrales con gobiernos autónomos descentralizadas (art. 279) A su vez establece la soberanía alimentaria (art 282), autosuficiencia de alimentos sanos, donde el Estado debe impulsar la producción agroalimentaria, adoptar políticas fiscales para evitar la dependencia de importaciones, tecnologías ecológicas, políticas redistributivas con acceso del campesinado a la tierra, agua y recursos productivos, promover y recuperar la agrobiodiversidad y los saberes ancestrales.

Tanto en Bolivia como Ecuador, las constituciones tienen la función de recuperar la intervención por parte del Estado del control, planificación, redistribución y garante de los

derechos individuales y colectivos, para pensar en público/propiedad pública desde otros lugares, movimientos sociales, colectivos de ciudadanos. Si pensamos en las diferencias de nuestra constitución, vemos en nuestro caso, ésta no especifica la regulación entre los distintos tipos de recursos naturales, no establece un tipo especial de propiedad, ni regula de manera específica la regulación de la tierra rural para pequeños productores, o campesinos, tampoco hace mención a la agro ecología, es decir, solo hace referencia al modelo de desarrollo sustentable, donde se preserva los RRNN para las generaciones futuras, no se hace una distinción ni desarrollo especial. El recurso natural aparece como una mercancía sin intervención del Estado.

Bibliografía

Catalano, E., (1999) Código de minería comentado, Ed. Zabalía, Buenos Aires, Argentina.

DIAZ, Myriam (2006), La política ambiental argentina: su errático desarrollo, KAIROS. Revista de Temas Sociales. ISSN 1514-9331 <http://www.revistakairos.org>, Proyecto Culturas Juveniles Urbanas, Publicación de la Universidad Nacional de San Luis

Foa Torres, Jorge (2013): Lógica del riesgo y patrón de desarrollo sustentable en América Latina: Políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en la ciudad de Córdoba, Tesis doctorado en Ciencia Política, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.

García Linera, Álvaro (2012): Geopolítica de la Amazonía: Poder hacendal-patrimonial y acumulación capitalista, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, La Paz.

Gargarella Roberto, (2011) Constitución en 2020, (compilado) 48 propuestas para una sociedad igualitaria, Siglo 21 editores, Buenos Aires, Argentina.

Gutierrez, Ricardo; Fernández Isuani (2013): Luces y Sombras de la política ambiental Argentina, Consejo Nacional de Investigaciones científicas y técnicas, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

Peralta Ramos, Mónica, La Economía Política Argentina: poder y clases y sociales (1930-2006), Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.

Ramirez Gallegos, Rene (2010): Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano, Los nuevos retos de América Latina: Socialismo y Sumak Kawsay (págs. 55-76). Quito-Ecuador: SENPLADES.

Rebasa, Marcos; Carbajales, Juan José: Los recursos naturales en la Reforma del '94: aportes para una interpretación constitucional. (El caso de los hidrocarburos), Publicado en: Sup. Adm.2011 (junio), 1 - LA LEY2011-C, Buenos Aires, Argentina.