

Nuevos Horizontes

Análisis de políticas públicas provinciales

Río Negro en tiempos de
transformaciones y cambios

Miguel Ángel Franco
Compilador

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PROVINCIALES

Esta publicación se compone de textos originados como tesis de posgrado
que fueron adaptados para el presente volumen.

Los textos no tienen proceso de mediación editorial,
pero sí tienen incorporadas las intervenciones imprescindibles
de maquetación y puesta en página.

Nuevos Horizontes

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PROVINCIALES

Río Negro en tiempos
de transformaciones y cambios

Compilador
Miguel Ángel Franco

Marcela Ávila
Iván Cvitanovich
Claudio Ruben Domínguez
Gustavo Fabián Fagotti
Silvia Luciana León
Romina J. Marchisio
Damián Andrés Testore



**EDITORIAL
UNRN**

Índice

9	Presentación
15	Régimen de bienestar de adultos mayores en la provincia de Río Negro (2011-2015)
55	El rol del hospital público como potencial actor del desarrollo local. El caso del hospital Artémides Zatti de la ciudad de Viedma (2011-13)
93	Política social de discapacidad en Río Negro. Factores ambientales y acceso a la provisión de productos de apoyo: Un estudio de caso
121	Posibilidades de una nueva política productiva y diversificación del modelo de desarrollo con valor agregado local
179	Análisis de políticas públicas en turismo y su relación con el desarrollo local en el Balneario El Cóndor durante el período 1999-2015
207	Presupuesto con perspectiva de género. Estudio de caso del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Río Negro
225	La incidencia de la implementación del Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE) en la capacidad de gestión de la política educativa rionegrina. Período 2004-2008

Presentación

Miguel Angel Franco¹

Los artículos compilados en esta obra son un resumen adaptado de las tesis aprobadas por los alumnos de la Maestría en Políticas Pública y Gobierno de la Universidad Nacional de Río Negro entre los años 2014 a 2018.

Los objetivos de esta publicación son, por un lado, dar a conocer a un público interesado los resultados obtenidos por las investigaciones referidas. Se trata de llegar, en forma breve y sintética a investigadores y docentes que se encuentran trabajando sobre cuestiones vinculadas al análisis de políticas públicas en espacios provinciales, ya sea en equipos de investigación, becarios, alumnos de grado y posgrado que se encuentren en la elaboración de tesis o tesinas.

Sabemos que resulta muy difícil localizar estas investigaciones cuando ellas normalmente quedan depositadas en los archivos de las respectivas carreras y no adquieren la difusión necesaria. De esta manera pretendemos poner en conocimiento una serie de información que consideramos de valiosa utilidad para quienes se encuentran desempeñando tareas en estos ámbitos científicos y académicos.

Por otro lado, y no menos importantes, sabemos que para quienes se encuentran trabajando en la inmediatez de la política pública, resulta de gran valor conocer el desempeño que adquieren dichas políticas. Los implementadores como así también los beneficiarios normalmente tienen una percepción muy distinta de quienes realizan un análisis externo de los proyectos y programas desempeñados por el Estado. Llegar a ellos es para nosotros no solo un desafío sino también una manera de acercar nuestra tarea a quienes están involucrados cotidianamente.

La publicación reúne una serie de trabajos de investigación y constituye una gran contribución y aporte al conocimiento de las dinámicas, procesos y percepciones acerca de la construcción de políticas públicas en el escenario provincial rionegrino.

1 Universidad Nacional de Río Negro, Río Negro, Argentina.
Director de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Sede Atlántica de la UNRN. Docente e investigador Regular en el Área Teoría Política, integrante y miembro del Comité Académico del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la UNRN.

La preocupación central de estos aportes está centrada en dilucidar las formas de intervención del estado provincial frente a los problemas socialmente definidos. Así, desde la conformación de una agenda hasta las propuestas de formulación, implementación y gestión de una política pública forman parte del análisis sectorial, que no sólo presta atención al contenido y resultado sino, y fundamentalmente, a las múltiples relaciones que se establecen entre el Estado, las instituciones y los actores sociales involucrados.

Este enfoque es de vital importancia para entender el vínculo político que el Estado mantiene con los ciudadanos, y de qué manera ese vínculo está asociado a diferentes formas de ejercicio del poder público, en las que están involucradas una variedad amplia y heterogénea de estilos, formas y procedimientos.

Para quienes mantenemos una preocupación por los problemas de democratización del Estado, los resultados obtenidos por estas investigaciones, sin dudas, realizan un aporte fundamental para develar el significado de las múltiples y variadas relaciones posibles que los Estados mantienen en los espacios provinciales de un sistema político democrático que aún requiere de nuevas transformaciones.

La compilación se inicia con la investigación que realizó Romina Marchisio, sobre las políticas públicas dirigidas a adultos mayores. Desde una perspectiva teórica basada en los conceptos de esfera relacional, Marchisio analiza en caso de Río Negro a partir de la conformación de cuatro esferas de producción de políticas públicas. La autora plantea que la mayoría de los estudios sobre adultos mayores analizan el cuidado de la salud y las emociones (desde la psicología o el trabajo social), o describen características de políticas sociales específicas o de jubilaciones y pensiones, considerando la esfera estatal como la principal productora de bienestar, dejando de lado que el Estado distribuye responsabilidades sobre otras esferas, como la mercantil, la familiar y la relacional.

El análisis de las responsabilidades de cada esfera social, permite evidenciar quién carga con las fracturas sociales, cristalizando el modelo político de gobierno y el modelo de sociedad frente al que nos encontramos, por lo cual es fundamental tener en cuenta el rol de los actores sociales, en cuanto el Estado no es un entramado institucional aislado.

El segundo artículo es autoría de Damián Andrés Testore y nos presenta un análisis del hospital público de la ciudad de Viedma y el rol que desempeña como actor del desarrollo local. La investigación pretende dilucidar si esta institución puede constituirse en un actor protagónico del desarrollo local o si solo debe limitarse a la prestación de servicios básicos de salud. El estudio profundiza sobre las potencialidades, capacidades y obstáculos que presenta el Hospital Artémides Zatti para

erigirse en actor protagónico de procesos de desarrollo local, dado que a partir del buceo bibliográfico se detectó que hasta el momento había sido solo estudiado de modo tangencial, centrando los análisis en las implicancias de la descentralización en el sistema de salud y en el Consejo Local de Salud y, en ningún caso, desde el enfoque del desarrollo local.

El tercer artículo corresponde a Marcela Ávila, quien ha propuesto abordar un campo novedoso y poco explorado hasta el momento, como es el de políticas de discapacidad. A partir de la propuesta del modelo biopsicosocial de la discapacidad de la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Organización Mundial de la Salud (CIF-OMS), que alcanzó su máxima expresión en la Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad, se indagaron los factores ambientales y personales que constituyen el contexto actual de la Política Social de la Provincia de Río Negro sobre la discapacidad, especialmente respecto de la provisión de productos de apoyo para el bienestar de las personas con discapacidad.

El trabajo se sustentó en diversos aportes teóricos, a los efectos de estudiar, explorar y describir la incidencia de los factores ambientales y personales en la cuestión. Para ello se realizó un estudio transversal sobre el acceso a un producto de apoyo específico: las sillas de ruedas motorizadas para las personas con certificado de discapacidad. Por tratarse de un tema poco estudiado, se realizó un diseño exploratorio secuencial, con una revisión de las principales referencias teóricas, normativas, y demográficas incorporando también las apreciaciones de personas con discapacidad.

El cuarto trabajo, desarrollado por Gustavo Fabián Fagotti, es un intento de analizar políticas productivas en relación a las innovaciones productivas de valor agregado en origen para la producción primaria frutícola, localizados en el Alto Valle de Río Negro en el marco de las medidas e instrumentos de política productiva implementadas en las primeras década del 2000.

Indaga sobre las posibilidades de generación y mejoras en las políticas públicas para implementar una estrategia productiva regional a largo plazo, considerando las nuevas demandas mundiales de alimentos saludables y manufacturas asociadas. Por lo que el análisis de nuevas actividades e innovaciones de valor agregado local, se vuelven cruciales en tal estrategia.

Bajo el supuesto de que el actual modelo de desarrollo no ha logrado desplegar los mecanismos apropiados orientados hacia las actividades e innovaciones de valor agregado local, ni medidas e instrumentos de política productiva con este perfil, debido a incongruencias y desajuste

que operan directamente en las asimetrías internas al sector y en el rol asumido por el Estado.

Iván Cvitanovich nos presenta, en quinto lugar, un análisis de las políticas de desarrollo local vinculadas al turismo en el Balneario El Cóndor, en el este rionegrino.

El estudio permite dar conocer el origen del crecimiento local, social y económico que se viene incrementado en la región en los últimos años. Ello ha sido comprobado, analizando las diversas políticas implementadas en el lapso de tiempo indicado, así como también gracias a los testimonios de actores estatales y sociales del lugar que han sabido conformar y promover en la región un sentido de “Identidad social”.

La base de esta investigación, se sostiene en el análisis de diversas fuentes documentales como ser decretos, ordenanzas, leyes y estudios sobre el tema junto, a un trabajo de campo en la región, elaborado sobre la base de entrevistas realizadas a diversas personalidades destacadas del lugar.

Mapas, imágenes y gráficos, se convierten en el paratexto con sustento informativo que ha permitido ejemplificar y dar un marco visual a la presentación sobre este hermoso y turístico lugar.

Resulta interesante apreciar como el autor resalta como la incidencia de las políticas públicas en la región ha permitido su crecimiento y mejora, así como la posibilidad de visualizar un desarrollo local sostenido en el tiempo.

En sexto lugar Claudio Rubén Domínguez realizar un análisis presupuestario desde la perspectiva del género, un tema novedoso y que hasta la fecha no ha sido investigado desde la perspectiva que nos propone el autor.

La preocupación central está en saber si el Poder Ejecutivo Provincial incorporó la perspectiva de género en la formulación y ejecución del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia en los presupuestos de los ejercicios 2013, 2014 y 2015.

El estudio abarca el análisis de la legislación provincial respecto a los presupuestos y los distintos pasos dados por las Naciones Unidas en pos de la igualdad entre la mujer y el hombre que confluyeron en el concepto de la transversalidad de la perspectiva de género y la necesaria incorporación de la misma a los presupuestos como forma de dotarla de un sentido práctico.

Se analizaron las tres metodologías básicas que existen para estudiar los presupuestos desde la perspectiva de género: el modelo australiano desarrollado por Budlender, Sharp y Allen, el modelo sudafricano descrito por Sharp y las Herramientas para el análisis de los presupuestos con perspectiva de género desarrolladas por Diane Elson. La

investigación es abordada desde el punto de vista de los gastos, combinando el modelo australiano y el modelo sudafricano.

Por último, Silvia Luciana León, desde el enfoque de la política educativa, describe la incidencia que tuvo la implementación del Programa de Mejoramiento del Sistema

Educativo (PROMSE) en la capacidad de gestión de la política educativa rionegrina entre los años 2004 y 2008.

A partir de un análisis de la dimensión administrativa del sistema, para la aplicación de este programa, la investigadora se propone conocer la eficiencia del programa, destacar las dificultades en el proceso o etapa de implementación y ejecución del PROMSE; indagar sobre los alcances de los objetivos y metas planeadas por el programa; describir la estabilidad y rendimiento del programa en el desarrollo de las políticas educativas y analizar el contexto en el que se desarrolló la capacidad de gestión de la política educativa rionegrina, antes y después de la implementación del programa;

Utilizando una metodología de tipo cualitativa, desarrolla con pretensión interpretativa, inferencia destacadas partir de las entrevistas realizadas, donde se pueden detectar ,las fallas o vicios que surgieron durante su ejecución producto de las falencias de este tipo de programas formulados a partir de modelos de racionalidad limitada.

Régimen de bienestar de adultos mayores en la provincia de Río Negro (2011-2015)

Romina J. Marchisio¹

1. Introducción²

La elección del presente tema de investigación obedece a diversos motivos. En primer lugar, la tercera edad representa una de las franjas etarias más vulnerables de la sociedad, por lo que el análisis sobre las condiciones de vida -materiales e inmateriales- en la que está inmersa esa población, resulta siempre urgente.

En segundo lugar, no abundan trabajos de investigación de esta índole, especialmente, aquellos abocados al caso de la Provincia de Río Negro, por lo que se destaca su carácter innovador. En este sentido, si bien el fenómeno de envejecimiento poblacional³ ha despertado la pre-

1 Universidad Nacional de Río Negro, Río Negro, Argentina.

Jefa de Trabajos Prácticos en la Carreras de Contador Público y Lic. en Comunicación Social de la Universidad Nacional de Río Negro. Integrante del proyecto de investigación 40-c-566 sobre la formación del Estado en Río Negro radicado en la misma Universidad.

2 Este artículo es un resumen del trabajo de Tesis realizado para la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno, de la Universidad Nacional de Río Negro, aprobada en octubre de 2016, en la ciudad de Viedma. La misma fue dirigida por el Dr. Antonio Gomiz Gomiz. Las razones que impulsaron la elección del tema de investigación fueron varias, pero la motivación profesional, fue sin dudas una de las más trascendentes, ya que permitió profundizar conocimientos abordados de manera general en el trabajo de tesis realizado para la finalización de la carrera de grado en Ciencias Políticas, la cual también abordaba la cuestión de los adultos mayores en Río Negro.

3 La población mundial atraviesa fenómeno denominado “envejecimiento poblacional”, que implica el descenso brusco de las tasas de natalidad y mortalidad, y el aumento de la esperanza de vida. Este fenómeno se traduce en el aumento de la población de 65 años o más, considerándose “envejecida” una población en la que los grupos de esa franja etaria superen el 7% del total de habitantes (INDEC). Según la Organización de las Naciones Unidas (1956), las poblaciones se pueden clasificar según la proporción de los grupos de edades:

Sociedad joven: aquella que tiene menos de un 4% de adultos mayores.

Sociedad madura: aquella que tiene entre un 4 y un 6,9% de adultos mayores.

ocupación de innumerables autores latinoamericanos y argentinos, no se ha realizado aún un análisis sobre las esferas de la sociedad (Estado, Mercado, Familia e instituciones de la Sociedad Civil) y sus responsabilidades en relación a la población de adultos mayores en Río Negro. La mayoría de los estudios analizan el cuidado de la salud y las emociones (desde la psicología o el trabajo social), o describen características de políticas sociales específicas o de jubilaciones y pensiones; considerando la esfera estatal como principal productora de bienestar, dejando de lado que el Estado distribuye responsabilidades sobre las esferas mercantil, familiar y relacional.

Asimismo, el análisis de las responsabilidades de cada esfera, permite evidenciar quién carga con las fracturas sociales, cristalizando el modelo político de gobierno (en cuanto éste implementa las políticas públicas -entendidas por Adelantado como las únicas capaces de intervenir institucionalmente sobre las restantes esferas de la sociedad-) y el modelo de sociedad frente al que nos encontramos, por lo cual es fundamental tener en cuenta el rol de los actores sociales⁴, en cuanto el Estado no es un entramado institucional aislado.

Así, es necesario describir y comprender como se produce esa distribución en Río Negro, teniendo en cuenta que procesos generan las políticas sociales para adultos mayores –en términos de Adelantado-: mercantilizan, estatalizan, familiarizan o comunitarizan-; y que capacidad poseen los actores de cada esfera para imponer sus intereses en la formulación e implementación de Políticas.

Sociedad envejecida o longeva: aquella que supera el 7% de adultos mayores.

- 4 Repetto (2004) establece que son actores de política pública las personas o grupos que se ubican estratégicamente en el sistema de decisiones y que poseen cierta cuota de poder en la definición de políticas. Los actores deben contar con ciertos atributos para constituirse en actores de política pública, debiendo poseer: Capacidad de negociación, Capacidad de interpretación del contexto e imposición de cosmovisiones, Capacidad de representación y Capacidad de movilización social y de acción colectiva.

Durante el proceso de formulación e implementación de políticas públicas, se producen vínculos sociales dinámicos y complejos entre los actores de las esferas: desde funcionarios y burócratas habilitados constitucionalmente, hasta las personas de la sociedad civil (empresarios, sindicales, medios de comunicación, centros de investigación, personas movilizadas) (Stein y Tommasi, 2006). El vínculo –o su ausencia- entre ellos también es fundamental para entender la incidencia de los actores en la formulación e implementación.

En este sentido, en primer lugar se pretende explicar algunas cuestiones teóricas y metodológicas sobre las que se ha sustentado la investigación que dio origen al presente artículo.

Luego, se describen las responsabilidades que cada esfera social posee en relación a la provisión de bienes y servicios para adultos mayores en Río Negro, de acuerdo a la distribución realizada por las políticas sociales y la legislación vigente; para culminar en la explicación sobre los procesos que se generan en el régimen de bienestar provincial de adultos mayores (estatalización / mercantilización / familiarización / comunitarización).

Finalmente, se desarrollan las conclusiones a las que se ha arribado con la investigación, así como los interrogantes que quedan planteados para futuras investigaciones.

2. Cuestiones teórico-metodológicas

Tal como se mencionaba, los regímenes de bienestar de adultos mayores han sido escasamente analizados, a pesar de que el fenómeno de envejecimiento poblacional en los últimos años comenzó a ocupar la atención de la comunidad científica social. Este fenómeno se perfila poco a poco como una problemática para los sistemas previsionales⁵, pero también para los regímenes de bienestar⁶.

En este sentido, el estado del arte al momento de la realización de la presente investigación, arrojó información acerca de la existencia de tres grandes líneas teóricas: 1) una referida fundamentalmente a nuevos y viejos paradigmas relacionados al cuidado de la salud o las emociones y las condiciones de vida de los adultos mayores (condiciones económicas, de integración, de salud, de dependencia, violencia, derechos, institucionalización), haciendo hincapié en la vulnerabilidad de esta franja etaria a

5 El envejecimiento poblacional genera que haya cada vez menos aportantes para cada vez más asegurados, y a su vez la flexibilización laboral tiene como consecuencia que la cantidad de personas con empleo registrado disminuya, y por lo tanto también la cantidad de gente que contribuye con la seguridad social.

6 En gran parte debido al desgaste del clásico régimen de bienestar donde la mujer era la que proveía cuidados casi de manera exclusiva y el hombre era el encargado de trabajar para aportar el ingreso económico para sostener esos cuidados. El principal interrogante entonces es ¿quién asume la responsabilidad de proveer bienestar a los adultos mayores en la actualidad?, teniendo en cuenta que la flexibilización laboral -y las limitaciones que sufre la seguridad social- imposibilita que las personas puedan sustentar en el mercado sus cuidados, por falta de ingresos.

partir del enfoque gerontológico del trabajo social y la psicología; 2) otra que se aboca, como es ya tradicional, a describir las características de las políticas sociales para adultos mayores en un país o provincia específicos, realizando aportes para su mejoramiento o para la implementación de otras alternativas, pero dejando completamente de lado la producción de bienestar por parte de las diferentes esferas sociales. Es decir, solo concentran sus análisis en la producción de bienestar por parte de la esfera estatal; 3) la última, basa su investigación en los alcances y la calidad de las jubilaciones y pensiones contributivas y no contributivas.

Sin embargo, merece un párrafo aparte la ponencia de Emmerich (1996) en la que explica a cuál de las esferas que él considera en su análisis (mercantil, estatal o familiar) considera que se deben orientar las políticas sociales en general para promover la igualdad. Asimismo, el un trabajo de Repetto, Potenza, Marazzi y Fernández (2011) incorpora el análisis de la incidencia de actores sociales y de asociaciones de la sociedad civil en la instalación de temas en la agenda relacionada a adultos mayores.

Es destacable que no se haya obtenido bibliografía relacionada a la temática de adultos mayores en la Provincia de Río Negro, contando solo con la Tesis de grado de Marchisio y Radeland (2010). Sin embargo, se han hallado estudios referidos al régimen de bienestar y la asignación de recursos de manera general por parte de las políticas sociales a la esfera doméstico familiar en Río Negro, de acuerdo a las investigaciones de Gomiz Gomiz (2007 y 2009), Villca (2006) y Gomiz Gomiz y Villca (2006).

El marco teórico seleccionado para la realización de este trabajo, se fundamenta en el fenómeno de envejecimiento poblacional, analizado a través de las responsabilidades que posee cada esfera social en los regímenes de bienestar. De esta manera, es posible evidenciar si las cargas sociales las asume el Estado, el mercado, la familia o las organizaciones sociales. Asimismo, se evidencia el modelo de Estado que lleva adelante cada gobierno a través de las políticas públicas⁷ que implementa, así como la estructura social⁸ frente a la que nos encontramos. En este sentido,

7 Las políticas públicas son entendidas por Adelantado como las únicas capaces de intervenir institucionalmente sobre las restantes esferas, es decir que, al ser un instrumento legal y formal, monopolizan la capacidad de definir las responsabilidades de cada esfera en la provisión de bienestar.

8 Adelantado (2000) afirma que la estructura social es la manera en que se relacionan las instituciones (familia, Estado, escuela, religión, mercado, etc.); es la que define como se organizan las prácticas de los actores y las instituciones, creando ejes de desigualdad que forman la identidad de los actores sociales. Es un sistema de posiciones jerárquicas, que deriva de un contexto institucional, con cierta estabilidad en el tiempo, pero con la capacidad de reestructurarse permanentemente, en base a la acción colectiva de los actores de cada una de

también es fundamental tener en cuenta el rol de los actores de cada esfera, en cuanto el Estado no es un entramado institucional aislado, sino que está íntimamente relacionado con las otras tres esferas y sus actores.

Así, para llevar a cabo el análisis, fue central considerar los procesos que generan las políticas⁹ para adultos mayores; así como las diferentes capacidades que poseen los actores de cada esfera para imponer sus intereses en la formulación e implementación de políticas.

El concepto de “modelos de desarrollo” de Abramovic y Vázquez (2011), es altamente relevante para ubicarnos temporalmente, ya que según los autores, esos modelos son momentos históricos de un país, en el que se conjugan e interrelacionan: 1) Un régimen de acumulación dominante que configura las actividades y los actores; 2) Relaciones políticas y de

las esferas sociales. Por ejemplo: la acción se puede ver condicionada por vivir en una sociedad donde predomine la familia mononuclear o la mujer ama de casa, o el Estado asistencialista o autoritario. Así, la estructura social se sustenta en tres dimensiones:

Las esferas: mercantil, doméstico-familiar, relacional y estatal.

Ejes de desigualdad: Las posiciones jerárquicas de los actores se analizan en función de los ejes de desigualdad, que atraviesan todas las esferas, y pueden ser por clase social, género, etnia o edad.

Actores colectivos: las estructuras sociales generan actores colectivos que influyen transversalmente en las esferas. Son “manifestaciones” de la estructura social en la acción, a la vez que inciden en ella.

- 9 En términos de Adelantado (2000), las políticas sociales pueden generar los siguientes procesos, de acuerdo a las políticas que se implementen y la distribución que estas realicen sobre la provisión de bienestar:

- Mercantilizar o Desmercantilizar: si las políticas sociales convierten un bien o servicio en una mercancía comercializable; o lo quitan del mercado.

- Estatalizar o Desestatalizar: si colocan bajo la órbita del Estado bienes o servicios, convirtiéndolos en derechos sociales; o bien eliminan derechos o los convierten en mercancías.

- Familiarizar o Desfamiliarizar: si colocan bienes o servicios en la órbita familiar; o bien los traslada a otras esferas cuando antes se encontraban bajo la responsabilidad de las familias.

- Comunitarizar o Descomunitarizar: si otorgan responsabilidades al tercer sector para la provisión de bienestar, trasladando a su cargo bienes o servicios; o bien se las retiran.

Los procesos no se dan de manera unilateral, ya que pueden converger dos o más. Es decir que, un mismo bien o servicio puede ser suministrado por más de una esfera a la vez (Adelantado, 2000).

De acuerdo a los procesos que predominen, estaremos frente a regímenes de bienestar mercantilistas, comunitaristas, familistas o estatistas.

poder donde logran imponerse unos intereses sobre otros; 3) Un contexto internacional determinante; 4) Una estructura social determinada por clases sociales más o menos diferenciadas; 5) Rol del estado, es decir, a partir de su intervención o no en los diferentes asuntos sociales. En palabras de estos autores "...un modelo de desarrollo no se implementa, no es una decisión de gobierno ni de un grupo de poder..." (Abramovic y Vázquez, 2011: 3), sino el resultado de las posiciones y decisiones que asumen los diferentes actores (económicos, políticos y sociales) a las condiciones internas y externas de la economía en ese período. En general, las políticas públicas contribuyen a profundizar el modelo, aunque a veces también suelen mitigar sus efectos. Entonces, los modelos de desarrollo son cruciales a la hora de determinar cómo se distribuye el bienestar en una sociedad y que esferas serán las responsables de proveerlo. En este sentido, fue posible caracterizar los modelos de desarrollo que han configurado el régimen de bienestar en Argentina y Río Negro, como claves de interpretación de la intervención del Estado en su recorrido histórico, para comprender la regulación de la distribución del bienestar mediante las políticas públicas y las leyes y la configuración de los actores en la estructura social y sus esferas. Entonces, nos encontramos con:

1. El bienestarismo keynesiano (1946-1972): Modelo de industrialización por sustitución de importaciones (en adelante "ISI"). Explica Torrado (2010) que con este modelo se producen cambios sustanciales en cuanto a la transferencia de mano de obra rural a urbana, en un contexto de plena ocupación; movilidad social caracterizada por la expansión de la educación formal y de los derechos sociales de los trabajadores; impulso de la demanda interna, la ocupación industrial y la reasignación de recursos por parte del Estado; nacionalización y/o creación de empresas nacionales de servicios públicos; asignación de recursos a la salud, la vivienda, la educación y la seguridad social.
2. Modelo aperturista neoliberal (1976-2001): La complejidad social, política y económica de la etapa desarrollista, abre las puertas para la instalación del modelo aperturista, a partir del año 1976, el cual con sus matices, estaría en plena vigencia hasta 2002 aproximadamente. Según Carlos Vilas (1997) este modelo se caracterizó por la desregulación de la economía, el desmantelamiento del Estado y el abandono de las funciones estatales de promoción e integración social. La política social comienza a sostenerse en tres pilares: privatización, focalización y descentralización. El gobierno menemista introduce cambios en las leyes laborales que produjeron (y aún hoy producen) un enorme impacto entre

los trabajadores argentinos. El cambio de gobierno en 1999 implicó una profundización de las medidas; el cual culminó en un derrumbe social y político en diciembre de 2001. Torrado (2005) explica que la situación de los adultos mayores se ve degradada notablemente por el deterioro del sistema previsional y del mercado de trabajo. Para el año 2002, el 30% de los adultos mayores era pobre y el 7% indigente. La década del '90 dejó sin cobertura a unas 775.000 personas en edad de jubilación. Arlegui (2009) expone que durante este modelo, las políticas se encuentran atravesadas por el paradigma que invisibiliza a los adultos mayores, en oposición a la ponderación que se hace de los logros individuales efímeros y cortoplacistas. Este tipo de políticas contribuyó notablemente con el quiebre del entramado social, que concibe lo viejo como algo descartable e inútil. Por ello, en la implementación de políticas de esta época, coexistió una clara contradicción entre los enunciados formales y el ejercicio real de derechos para la tercera edad (por ejemplo, poco tiempo después de la creación de una Secretaría de la Tercera Edad, el organismo implementaba casi exclusivamente programas de asistencia alimentaria y de medicamentos, para personas sin ingresos o cobertura social, otorgando un carácter notablemente focalizador a las políticas implementadas).

3. Modelo Post-convertibilidad (2002-2015): Cecchini y Martínez (2011) afirman que llegando al año 2000, las ideas de garantías de derechos, ciudadanía plena y cohesión social, comienzan a adquirir gran relevancia en la sociedad. Durante este modelo, la política social comienza a orientarse -al menos desde su contenido discursivo- a la desigualdad existente. Las personas dejan de ser consideradas consumidoras por parte del Estado, para transformarse, nuevamente y de manera progresiva, en ciudadanos titulares de derechos. El Estado expande considerablemente su rol regulador respecto al modelo anterior, y comienza a articular la capitalización individual con la solidaridad, a partir de una estabilidad flexible en el mercado laboral y la garantía de un ingreso mínimo cuando se está en situación de pobreza (Cecchini, S. y Martínez, R. 2011). Varesi (2012) plantea que el modelo post-convertibilidad estuvo caracterizado por tantas continuidades como rupturas respecto al modelo anterior. El autor destaca las políticas que marcaron ruptura en relación al neoliberalismo:
 - a. Devaluación: generó un tipo de cambio competitivo a nivel internacional, lo cual dinamizó el sector de las

exportaciones y una balanza comercial superavitaria. Asimismo, las importaciones se encarecieron, con lo que se produce una aparente reindustrialización en algunos sectores;

- b. Retenciones a las exportaciones: las retenciones fueron eliminadas en la década del '90. Con su reimplantación se pretendía limitar el impacto inflacionario –al reducir el precio obtenido por los exportadores, por lo que se desacoplan los precios internos a los externos-, y fundamentalmente gravar las enormes ganancias de los exportadores, como producto de la devaluación. Estos recursos serán transferidos a las políticas sociales que comenzarían a implementarse. Sin embargo, las retenciones afectan de manera dispar a cada sector;
- c. Pesificación de deudas y depósitos bancarios: implicó que los bancos devolvieran los depósitos en dólares al valor de \$1,40 equivalente a cada US\$1, mientras los deudores con los bancos vieron pesificadas sus deudas al valor de \$1,00= US\$1 para las deudas que no superasen el techo de los 100.000,00;
- d. Default: también denominado “suspensión de pagos”. Roberto Lavagna, Ministro de Economía en 2003 propuso una quita del 75% sobre el valor nominal de los bonos, dando lugar a lo que fue el canje en el año 2005. Al finalizar el canje disminuyó la magnitud de la deuda externa, a pesar de que el ciclo de endeudamientos no finalizó. Sin embargo, en este modelo la deuda adquiere un rol diferente al que poseía en el modelo anterior, ya que dejaría de ser el articulador de la fuga de capitales;
- e. Congelamiento y renegociación de tarifas: con la Ley de Emergencia se dejó sin efecto la indexación de tarifas mediante índices extranjeros, con lo que estas fueron desdolarizadas. Además el Estado comienza a regular los precios de gran parte de bienes y servicios;
- f. Inversión pública: la inversión pública, fundamentalmente la destinada a la obra pública, aumentó considerablemente durante la post-convertibilidad. Además,

fueron reestatizadas parcialmente algunas empresas antes privatizadas.

Sin embargo, Orlansky y otros (2009), explican que la post convertibilidad padeció enormes limitaciones en cuanto a los estímulos a la inversión y la redistribución de la riqueza. En relación al último punto, es notable la estructura tributaria del modelo -cuyo carácter es agresivamente regresivo-, que se transforma en garante de que la población más vulnerable económicamente de nuestro país no ascienda en la movilidad social. Entonces los sectores más pudientes son cada vez más favorecidos y el ingreso restante se distribuyó de un modo cada vez más parejo. Asimismo, si bien se registran avances en cuanto a las garantías y las mejoras laborales, el trabajo distó mucho de volver a erigirse como un mecanismo integración social eficaz, ya que los niveles de desempleo y pobreza continuaron siendo elevados, a la par de un sector amplio de la sociedad con ingresos insuficientes para atravesar la Línea de Pobreza. Ocurre que no se presentó una drástica reforma en detrimento del mercado, sino que nos encontramos frente a un conjunto de intervenciones pragmáticas específicas (Orlansky, Grottola y Cantor. 2009).

De esta manera, el objetivo del presente trabajo, ha sido caracterizar el régimen de bienestar de adultos mayores en la Provincia de Río Negro, a partir de los procesos que definen las esferas estatal, mercantil, relacional y doméstico-familiar, durante el período comprendido entre los años 2011-2015, en un contexto en el que el envejecimiento poblacional representa una preocupación para las sociedades del mundo entero.

Para ello, fue necesario, en primer lugar, describir y comprender la manera en que las políticas sociales y la legislación para adultos mayores, distribuyeron las responsabilidades de la provisión de bienes y servicios hacia las esferas estatal, mercantil, familiar y relacional en Río Negro durante el período seleccionado -identificado en el modelo de desarrollo de la post-convertibilidad, y considerando la herencia del modelo neoliberal-.

En segundo lugar, fue menester analizar la capacidad de los actores de cada esfera para imponer sus intereses en la formulación e implementación de políticas sociales para adultos mayores en la provincia.

La hipótesis sobre la que se ha sustentado la presente investigación, afirma que el modelo de régimen de bienestar de adultos mayores en Río Negro, durante el período 2011-2015, es predominantemente familista y mercantilista. En este sentido, se ha sostenido que, considerando la cobertura de la población total de adultos mayores en Río Negro, las políticas sociales, por acción u omisión, distribuyen la mayor cantidad

de responsabilidades hacia la esfera mercantil y doméstico familiar en la provisión de bienes y servicios.

Asimismo, se afirma que los actores de las esferas doméstico-familiar y relacional tienen escasa capacidad de imponer sus intereses en la formulación e implementación de políticas sociales para adultos mayores en Río Negro. Al contrario, los actores de las esferas estatal y mercantil, se constituyen en actores de política pública, de acuerdo al análisis de Repetto (2004).

La metodología utilizada fue la cualitativa, ya que permitió mantener el proceso de investigación abierto, así como una comprensión global del objeto de estudio; a partir del tipo de estudio descriptivo (se busca identificar y caracterizar el régimen de bienestar para adultos mayores en Río Negro), analítico (se pretende examinar procesos del régimen de bienestar en cuestión), longitudinal (se realiza en un período de tiempo -2011/2015-) y de campo (se recolecta la información dado del contacto directo con la realidad, a partir de entrevistas en profundidad –mediante un muestreo intencional- y lectura directa de documentos institucionales y diarios).

De esta manera, a continuación se exponen las acciones de la esfera estatal rionegrina en relación a la provisión de bienestar para los adultos mayores, y la distribución de responsabilidades que realiza sobre las restantes esferas. Posteriormente se describen las cargas asumidas por las esferas doméstico-familiar, mercantil y relacional en la Provincia, para analizar luego los procesos del régimen de bienestar de adultos mayores en Río Negro y así exponer finalmente las conclusiones a las que se ha arribado.

3. Adultos mayores y esferas de bienestar en la provincia de Río Negro

3.1. La esfera estatal

Para comenzar con el análisis de las acciones de la esfera estatal provincial, es destacable que el artículo 35° de la Constitución de la Provincia de Río Negro, postule que *“...Las personas de la Tercera Edad, por su experiencia y sabiduría continúan aportando al progreso de la comunidad. Se les garantiza el derecho a trabajar y a gozar del esparcimiento, tranquilidad y respeto de sus semejantes. Tienen derecho a su protección integral por cuenta y cargo de su familia. En caso de desamparo, corresponde al Estado proveer dicha protección, sin perjuicio de la obligación de subrogarse en el ejercicio de las acciones para demandar de los familiares obligados los aportes correspondientes...”* (Constitución de

la Provincia de Río Negro, 1988). Con esta concepción, comenzó a perfilarse la intencionalidad que determinará la mayor parte de las políticas implementadas por el Estado rionegrino hasta nuestros días.

Hacia el año 2000, el Estado rionegrino delegaba la mayor parte de la producción de bienestar a la esfera familiar, argumentando la necesidad de paliar los efectos que había producido la mercantilización de la década anterior. La familiarización de las políticas públicas fue la estrategia que encontró el Estado de Río Negro para recuperar la legitimidad derivada de la crisis de los '90. Sin embargo, transfirió a las familias la responsabilidad de proveer bienes y servicios, sin tener en cuenta que ésta no cuenta con los recursos necesarios para enfrentarlas, lo que genera tensiones e incertidumbre en el interior de esa institución (Villca y Gomiz Gomiz. 2006).

El organismo que por entonces fuera el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Provincia, comienza a implementar el Programa de Fortalecimiento Familiar, el cual defendía fuertemente la idea de que la institución familiar era el núcleo elemental para impartir valores.

Las primeras manifestaciones de familiarización de la política social en la Provincia de Río Negro, no sólo se observan en la formulación de políticas: el nuevo horizonte de gestión implementado por la administración entrante en el año 2003¹⁰ queda claramente materializado con la constitución del Ministerio de Familia¹¹. El nuevo Ministerio, comienza a implementar una impetuosa política de familiarización, que tuvo como

10 Encabezada por el Gobernador de la Provincia de Río Negro, Dr. Miguel A. Saíz -Unión Cívica Radical (UCR), Alianza Concertación para el Desarrollo.

11 En el año 2003, el Ministerio de Salud y Desarrollo Social se fragmenta en dos nuevos Ministerios con funciones específicas: el Ministerio de Salud y el Ministerio de Familia. En general, el Ministerio de Familia asistía en todo lo relacionado a la promoción de las familias y los grupos en situación de vulnerabilidad. En particular, se orientaba a intervenir en la protección y el desarrollo integral de la familia; políticas de género; prevención y rehabilitación de adicciones; y promoción de nuevas modalidades de participación de los sectores interesados en la problemática social. También, tutelaba las instituciones y hogares permanentes y transitorios e intervenía en la formulación de políticas sociales sobre la vivienda (Ley Provincial 3779). En el año 2011, con la nueva Ley de Ministerios (Nº 4794), bajo un gobierno de distinto signo político (el 25 de septiembre de 2011, Carlos Soria gana las elecciones a Gobernador en Río Negro, siendo candidato por el Frente Para la Victoria, dándole fin a 28 años de gobierno radical en la Provincia), se desintegra el Ministerio de Familia y adquiere el nombre de Ministerio de Desarrollo Social, cuyas funciones son prácticamente las mismas que las del anterior organismo, siendo destacable su nueva denominación.

eje central el denominado Programa “Comer en Familia”¹². El objetivo institucional coincidía con su antecedente más cercano, el Programa de Fortalecimiento Familiar, dado que buscaba lograr la autonomía de la familia para resolver sus propios conflictos, sin excluir a ninguno de sus miembros y asegurando su desarrollo pleno. Los objetivos se centraban en fortalecer los vínculos familiares y lograr la desinstitucionalización en casos específicos (Villca. 2006).

3.1. a. Políticas sociales y programas

En la concepción que el Ministerio de Familia poseía sobre los grupos más frágiles, se destaca la especial atención que se presta a los adultos mayores, a través de la creación de la Dirección General de Adultos Mayores.

Para comenzar a describir las acciones implementadas por la esfera estatal provincial, se expone el cuadro N° 1, el cual presenta información relativa a la cobertura de jubilaciones y pensiones en la Provincia de Río Negro. A pesar de ser una política nacional, es necesario tener en cuenta su alcance para interpretar la protección brindada por el Estado Provincial en materia de pensiones y jubilaciones.

Cuadro N° 1.- Cobertura total de jubilaciones y pensiones en la Provincia de Río Negro.

	Jubilación y/o pensión- Población de 65 años o más	
	Año 2001	Año 2010
Total	38.346	52.482
Percibe	22.741	48.081
No percibe	15.605	4.404
% Percibe	60%	90%
% No percibe	40%	10,00%

12 El objetivo era eliminar progresivamente los comedores comunitarios para recuperar el espacio familiar con los hábitos alimenticios, en virtud de promotores comunitarios que capacitarían nuevamente a las mujeres en las tareas de cocina y tratamiento de alimentos. Los comedores pasarían a ser centros integrales de capacitación y participación comunitaria, ya que se incorporan actividades complementarias (talleres, actividades culturales, recreativas, deportivas y comunitarias). Además, proporcionaba un aporte alimentario a aquellos sectores en estado de vulnerabilidad social, preservando la integridad de la familia en la medida que la idea era que sus integrantes continúen “comiendo juntos” (Gomiz Gomiz, 2007)

Fuente: elaboración propia según datos extraídos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010. Instituto Nacional De Estadística y Censos (INDEC).

Por otra parte, el siguiente cuadro muestra la cobertura social en materia de salud para adultos mayores residentes en viviendas particulares en Río Negro.

Cuadro N°2.- Adultos mayores en viviendas particulares de acuerdo a la cobertura social en salud en Río Negro.

Grupo etario	Total población	Tipo de cobertura de salud				
		Obra Social (incluyendo PAMI)	Prepaga a través de obra social	Prepaga sólo por contratación voluntaria	Programas y planes estatales de salud	No posee ninguna de las anteriores
65-69	18.614	15.204	592	454	208	2.156
70-74	13.345	11.833	271	213	99	929
75-79	9.650	8.710	136	92	57	655
80 y más	10.876	9.785	106	127	161	697
Total	52.485	45.532	1105	886	525	4.437

Fuente: elaboración propia según datos extraídos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Actualmente, la regulación de la producción de bienestar para la tercera edad en Río Negro, se realiza a través de dos mecanismos: el normativo (Leyes y Decretos provinciales) y el burocrático, plasmado por la Dirección de Adultos Mayores del Ministerio de Desarrollo Social provincial (mediante políticas públicas específicas). Los programas implementados por la Dirección desde el año 2011 son los siguientes:

“...a) Hogar Proteccional o residencia de larga estadía del Adulto Mayor: contempla la internación de aquellos ancianos desprotegidos económicamente o con ingresos mínimos y sin familia que pueda hacerse cargo de su cuidado. Además otro sector que ingresa a la residencia u hogar proteccional lo hace a través de los oficios judiciales y son los de mayor vulnerabilidad social.

En la organización se garantiza la calidad de vida del residente, desde una atención integral del adulto mayor, como sujeto de derechos...”. (Proyecto Institucional, período 2011-2015. Dirección de Adultos Mayores. Ministerio de Desarrollo Social de Río Negro).

Cuadro N° 3.- Cantidad de beneficiarios de Hogares para adultos mayores por localidad.

Localidad	Residencia	Cantidad de beneficiarios
El Bolsón	Quilla Hue	15
General Roca	Rosa M. Padín	26
General Roca	Cada	24
Cinco Saltos	Juan XXIII	17
Maquinchao	Cumelén	14
Viedma	S/N	99
TOTAL		195

Fuente: elaboración propia según datos proporcionados por la Dirección de adultos mayores.

“...b) Centros de Día: su finalidad es propiciar la creatividad y permanencia del Adulto Mayor en su medio comunitario y familiar, prolongando por mayor tiempo posible su independencia, la que evitará las internaciones.

Estos dispositivos (...) funcionan desde las ocho de la mañana hasta las dieciocho, la gran mayoría de los adultos mayores participan en los espacio de recreación diversos.

c) Institución Geriátrica: son lugares de alojamiento y de convivencia para Adultos Mayores sin cobertura social y que requieran de cuidados especiales y/o específicos. Con requerimientos específicos de infraestructura, personal capacitado y profesionales médicos.

d) Viviendas Tuteladas: Las viviendas tuteladas son un dispositivo de atención habitacional que promueve la permanencia de los adultos mayores en sus comunidades a través de la oferta de algún grado de protección del hábitat ofreciendo ayuda en algunos servicios. (...) El objetivo de las viviendas Tuteladas es proveer servicios progresivos de satisfacción de diversas necesidades, posibilitando la autonomía del adulto mayor el mayor tiempo posible, generando seguridad y sintiéndose acompañado...” (Proyecto Institucional. Período 2011-2015. Dirección de Adultos Mayores. Ministerio de Desarrollo Social de Río Negro).

En palabras de quien se encontraba a cargo de la Dirección de Adultos Mayores al momento de la investigación¹³, solo existían dos viviendas de este tipo en Río Negro hasta el año 2016, específicamente en la localidad de General Roca.

13 Información suministrada por el responsable de la Dirección de Adultos Mayores de Río Negro al momento de realizar la presente investigación.

“...e) Capacitaciones:

- Organización y desarrollo de talleres de formación a Operadores Comunitarios.
- Planificación e implementación de jornadas de capacitación sobre temáticas específicas para personal, equipos de trabajo que aborden la temática del adulto mayor.
- Sensibilización y concientización en temáticas del Adulto Mayor (envejecimiento, el buen envejecer, violencia, derechos entre otros) a la sociedad.

f) Gestión y Asesoramiento: sobre pensiones no contributivas Provinciales y Nacionales.

g) Aporte Económico: para el fortalecimiento de clubes, grupo de adultos mayores de tercera edad que destinen su accionar a los Adultos Mayores beneficiarios de Pensiones no contributiva Nacionales y provinciales y jubilaciones mínimas.

h) Acompañamiento y Supervisión: de eventos regionales y provinciales de carácter formativo, recreativos, deportivos, entre otros.

i) Dispositivo de Emergencia y Atención en forma permanente:

- A través de un 0800- para realizar una denuncia por violencia, maltrato o abuso físico, moral, psíquico y económico.
- Creación guardias de Atención y Asesoramiento al Adulto Mayor...” (Proyecto Institucional. Período 2011-2015. Dirección de Adultos Mayores. Ministerio de Desarrollo Social de Río Negro).

j) Programa de Promoción del Buen Trato hacia los Adultos Mayores: hasta el año 2011 se denominaba “Programa de Prevención en el Abuso, Maltrato y Discriminación de Adultos Mayores”. Basado en la realización de campañas y actividades de prevención. Orientado a la población en general y específicamente a los adultos mayores.

Luego de exponer las políticas y programas implementados por la Dirección, resulta interesante la explicación que brindara un funcionario del área sobre cómo se planifican esas acciones. Al respecto, señalaba que “...surgen siempre desde la Dirección. Y también tiene que ver con el trabajo cotidiano, con las demandas que se van detectando en el día a día. Se diagnostican las necesidades. Los municipios son los encargados de dar difusión a los programas. Siempre se trabaja con los municipios. En forma excepcional pueden llegar demandas a través de una ONG o una cooperativa, pero el principal detector son los municipios, por la proximidad que tienen con la población, son la estructura que tiene más posibilidad de detectar las problemáticas. En general los municipios se encargan de los recursos materiales y la dirección ofrece recursos

institucionales, centros diurnos, cuidados médicos, alimentarios...” (G. Calvo, Octubre 2016).

Es fundamental considerar esta manera de planificar acciones, ya que resulta crucial para entender la incidencia de los actores de las otras esferas en su formulación e implementación.

3.1. b. Legislación provincial

En cuanto a las Leyes y Decretos vigentes en la Provincia de Río Negro relacionados a la provisión de bienestar para adultos mayores, existen los siguientes:

Ley 3474/00: Regula el régimen de cuidadores domiciliarios, en consonancia con la política implementada a nivel nacional. En este sentido, *“...cuenta con los objetivos de capacitar a miembros de la comunidad en cuidados domiciliarios de adultos mayores y personas con discapacidad y de brindar servicios de apoyo sanitarios y sociales a quienes requieran de un cuidado intensivo...”* (Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación www.desarrollosocial.gov.ar).

Desde el año 2000, este programa era implementado por la Dirección Provincial de Adultos Mayores, sin embargo, desde el 2011 las capacitaciones comenzaron a ser impartidas por el Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP).

Ley 3640/02: Regula el funcionamiento de Hogares, Residencias, Centros de día y de servicios de inserción familiar de adultos mayores de Río Negro.

Ley 3937/04: Crea el Sistema Integral de Protección a la Vejez (SIPRO-VE), destinado a brindar protección, asistencia y contención social a las personas mayores de sesenta (60) años que se encuentren en situación de indigencia o desamparo. Incluye pensión, asistencia médica, internaciones, asistencia alimentaria y social, y otros. Hasta diciembre de 2015, las pensiones otorgadas bajo este régimen ascendían a 340 en toda la Provincia, conforme datos proporcionados por la Dirección de Adultos Mayores.

Decreto 225/07: Se establece el protocolo para la implementación del Programa Nacional de Voluntariado Social para adultos mayores, explicitando entre sus objetivos la necesidad de fortalecer las organizaciones sociales que destinen acciones a los adultos mayores. Asimismo, promueve el trabajo entre instituciones del Estado y las organizaciones civiles y privadas, otorgando un lugar central al área gubernamental a cargo de las políticas para adultos mayores

Decreto 317/08: Convenio con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, para la implementación del Programa Nacional “La

experiencia cuenta”. Su principal objetivo es la transmisión de oficios y saberes tradicionales de los adultos mayores a los más jóvenes. La idea central es canalizar la experiencia acumulada en una vida de trabajo mediante prácticas que conviertan a los adultos mayores en protagonistas sociales, al mismo tiempo que los más jóvenes puedan adquirir herramientas para mejorar su inserción en el mercado laboral, recuperando oficios tradicionales.

Decreto 1247/08: Convenio con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, para el equipamiento de tres hogares permanentes (mediante artículos de asistencia médica, artículos de jardín, electrodomésticos y artículos para reforzar la seguridad edilicia), en el marco del Programa “Fortalecimiento institucional”.

Decreto 1487/11: Convenio con el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) para implementación de programa orientado a los adultos mayores en situación de mayor vulnerabilidad, promoviendo actividades de prevención y promoción de la salud para esa población en las áreas de Turismo, Recreación, Cultura y Deporte; buscando fundamentalmente, tal como lo expresan sus fundamentos, mejorar la calidad de vida del adulto mayor y de su entorno familiar.

Ley 4946/14: Crea el Registro Voluntario de Centros de Adultos Mayores de Gestión Social, brindando aportes económicos a establecimientos públicos o pertenecientes a organizaciones sociales, que presten servicios varios a las personas de la tercera edad en situación de riesgo social (residencias, centros de día, asilos o cualquier otra denominación). Esta contribución se orienta a cubrir los gastos en personal por parte de estos establecimientos.

Ley 5071/15: Garantiza el ejercicio de los derechos de los adultos mayores. Regula el funcionamiento de las instituciones que brindan servicios de atención integral y desarrollo para esa población. Crea el Consejo Provincial de Adultos Mayores.

La legisladora Viviana Pereira -autora del Proyecto que luego derivó en la sanción de la Ley 5071, en conjunto con el legislador Alejandro Marín-ao-, afirma que el su redacción ha sido elaboración de los asesores de ambos “...con la participación del equipo técnico y directivo de la Dirección de Adultos Mayores de la Provincia...” (V. Pereira, Octubre 2016).

3.2. La esfera doméstico familiar

En todo el mundo, la familia ha cambiado su estructura tradicional como consecuencia de la ruptura del modelo tradicional patriarcal y la concepción hombre proveedor-mujer cuidadora; de los cambios en el mercado laboral, producto de la globalización (creciente flexibilización

laboral); del aumento de los índices de envejecimiento poblacional; de la inserción creciente de la mujer al mercado laboral; del aumento de las rupturas conyugales; de la disminución de los matrimonios; y del retraso de la fecundidad –en términos etarios-. También se produce un creciente acceso femenino a la educación y la consecuente legislación innovadora en cuanto a sus derechos -como el divorcio, la inclusión en el mundo del trabajo¹⁴-, la proliferación de anticonceptivos modernos que dan lugar a la planificación familiar, y otros (Villca y Gomiz Gomiz. 2006). Todo ello implicó el surgimiento de nuevos tipos de familia no tradicionales. La incidencia de los cambios en la estructura familiar sobre la población más anciana es destacable, en cuanto la provisión de cuidados ha sido tradicionalmente asumida por la familia y especialmente por las mujeres. Con los cambios producidos, el cuidado de los adultos mayores pasa a ser también potestad de las restantes esferas, reconfigurando completamente el régimen de bienestar de adultos mayores. Sin embargo, en todas sus fórmulas o nuevos tipos en relación al modelo tradicional, esta institución continúa siendo central en la provisión de cuidados (Dameri. 2008).

El siguiente cuadro demuestra la totalidad de adultos mayores residentes en viviendas particulares, de acuerdo al tipo de hogar¹⁵ y el vínculo o parentesco que los une al jefe o jefa de hogar.

14 Aunque las condiciones de accesibilidad, calidad y equidad en el mercado laboral sean aún muy dispares entre géneros.

15 De acuerdo a las definiciones del Censo Nacional de Población, Hogar y Viviendas 2010, Tomo I, Serie B2:

Hogares unipersonales: solo cuentan con un integrante.

Hogares multipersonales familiares: las personas que los componen están vinculadas por relaciones de parentesco. Dentro de este tipo de hogar se encuentran:

Hogares nucleares: convive una pareja sola o una pareja con hijos, o un jefe con al menos un hijo. En ninguno de los hogares nucleares hay otros familiares o no familiares.

Hogares extendidos: aquellos donde convive el jefe con otros familiares (distinto del cónyuge e hijos) y no hay presencia de miembros no parientes del jefe de hogar.

Hogares compuestos: pueden presentar un núcleo completo o incompleto, pueden tener o no otros parientes del jefe de hogar y los caracteriza el hecho de tener otros miembros no parientes del jefe.

Hogares multipersonales no familiares: se conforman por dos personas o más. No hay relaciones de parentesco entre el jefe/a y el resto de los integrantes del hogar.

Cuadro N° 4.- Adultos mayores en viviendas particulares de acuerdo al tipo de hogar y vínculo o parentesco con el jefe o jefa de hogar.

Tipo de hogar y parentesco o vínculo con el/la jefe/a de hogar	Varones	Mujeres
Total	23.399	29.042
1. Hogar unipersonal	4.148	7.495
Jefe/a	4.143	7.486
Servicio doméstico y sus familiares	5	9
2. Hogar multipersonal familiar	19.054	21.250
2.1. Hogar nuclear	12.981	11.036
Jefe/a	11.841	3.336
Cónyuge o pareja	1.102	7.646
Hijo/a o hijastro/a	38	49
Servicio doméstico y sus familiares	-	5
2.2. Hogar extendido	5.610	9.625
Jefe/a	3.625	3.404
Cónyuge o pareja	295	1.646
Hijo/a o hijastro/a	7	13
Yerno/nuera	37	71
Nieto/a	-	-
Padre/madre o suegro/a	1.056	3.506
Otros familiares	590	978
Servicio doméstico y sus familiares	-	7
2.3. Hogar compuesto	463	589
Jefe/a	244	190
Cónyuge o pareja	27	124
Hijo/a o hijastro/a	-	1
Yerno/nuera	1	-
Nieto/a	-	-
Padre/madre o suegro/a	28	91
Otros familiares	29	39
Otros no familiares	134	142
Servicio doméstico y sus familiares	-	2
3. Hogar multipersonal no familiar	197	297
Jefe/a	116	197
Otros no familiares	81	98
Servicio doméstico y sus familiares	-	2

Fuente: elaboración propia según datos extraídos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Así, según los datos que se exponen en el cuadro anterior, cabe afirmar que, sobre un total de 54.337¹⁶ adultos mayores que hay en la Provincia de Río Negro, 52.441 reside en viviendas particulares¹⁷. Con estos datos se deduce que 1896 adultos mayores se encontrarían viviendo entre instituciones públicas o privadas, y situación de calle.

Sobre el total de los que residen en viviendas particulares, 11.643 vive solo o comparte vivienda con personal de servicio doméstico¹⁸. 40.304 adultos mayores residen con algún familiar¹⁹, siendo jefes de hogar un total de 22.640 adultos²⁰. Con lo cual, 17.664 adultos mayores se encuentran en residencias donde el jefe de hogar es algún familiar.

Por otra parte, el cuadro N° 5, expone la cantidad de adultos mayores en viviendas particulares, de acuerdo al tipo de cobertura social en materia de pensión y/ o jubilación.

Del total de adultos mayores que reside en viviendas particulares, sería interesante contar con información certera sobre cuántos de los 48.081 adultos que cobra jubilación o pensión, residen con familiares (jefes de familia), representando un ingreso a la familia con la que reside.

Cuadro N° 5.- Adultos mayores en viviendas particulares en Río Negro

	Población de + 65 años en viviendas particulares	
	Año 2001	Año 2010
Percibe jubilación o pensión	22.741	48.081
No percibe jubilación o pensión	15.605	4.404
TOTAL	38.346	52.485

Fuente: elaboración propia según datos extraídos del Censo Nacional 2010.

16 Todos los datos estadísticos de la presente, han sido extraídos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010

17 Total varones: 23.399 - Total mujeres: 29.042

18 Total varones: 4.148 – Total mujeres: 7.495

19 Total varones: 19.054 - Total mujeres: 21.250

20 Hogar nuclear: 11.841 varones y 3.336 mujeres.
Hogar extendido: 3.625 varones y 3.404 mujeres.
Hogar compuesto: 244 varones y 190 mujeres.

El cuadro N° 6 evidencia la cantidad de adultos mayores que habitan en viviendas particulares, y que poseen alguna discapacidad o limitación permanente²¹.

Sexo y grupo de edad	Población en viviendas particulares con dificultad o limitación permanente	Cantidad de limitaciones permanentes		
		Una	Dos	Tres o más
65-69	6.982	3.922	1.733	1.327
70-74	5.804	2.899	1.566	1.339
75-79	4.941	2.295	1.291	1.355
80 y más	6.910	2.552	1.858	2.500
TOTAL	24.637	11.668	6.448	6.521

Fuente: elaboración propia según datos extraídos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

De los datos aportados por el cuadro anterior, se infiere que sobre un total de 51.794 de adultos mayores que residen en viviendas particulares, y de 40.304 adultos mayores que conviven con familiares, 24.637 poseen discapacidades permanentes, con lo que su atención está completamente a cargo de la familia con la que reside, o de los familiares que están a su cargo, en el caso de aquellos adultos mayores que viven solo con un cuidador.

Por otra parte, el siguiente cuadro demuestra la participación en el mercado laboral de los adultos mayores que habitan viviendas particulares.

21 El concepto de dificultad o limitación permanente alude a las personas que poseen certificado de discapacidad y las que sin poseerlo declaran tener una o más discapacidades o limitaciones permanentes para ver, oír, moverse, entender (Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2010).

Cuadro N° 7.- Participación de los adultos mayores en el mercado laboral, que se encuentran habitando viviendas particulares.

Grupo etario	Total población	Población económicamente activa			Población no económicamente activa
		Total	Ocupada	Desocupada	
65-69	18.333	7.464	7.248	216	10.869
70-74	13.492	3.627	3.521	106	9.865
75-79	9.715	1.794	1.754	40	7.921
80 y más	10.901	1.073	1.053	20	9.828
Total	52.441	13.958	13.576	382	38.483

Fuente: elaboración propia según datos extraídos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Entonces, del total de adultos mayores en viviendas particulares (51.974) y de los que conviven con familiares que son jefes/as de hogar (17.664), 13.576 se encuentran ocupados en el mercado laboral, lo cual representa un ingreso para la familia con la que reside, en aquellos casos donde comparten vivienda.

3.3. La esfera mercantil

La esfera mercantil adquiere un rol central en la provisión de bienestar durante el aperturismo neoliberal en todo el país, ocurriendo lo mismo en la Provincia de Río Negro.

Durante el bienestarismo keynesiano las políticas públicas determinaron que sería la familia la principal proveedora de cuidados, siendo el Estado el encargado de la seguridad social de quienes se integraran adecuadamente al mercado laboral formal. Por su parte, el neoliberalismo también promovió la responsabilidad de las familias sobre sus adultos mayores, en cuanto la esfera mercantil adquirió enorme relevancia en la provisión de bienes y servicios. Es necesario tener en cuenta el contexto de crisis económica y social que caracterizó al período del aperturismo en Argentina, el cual impulsó un aumento considerable en la cantidad de hogares multipersonales familiares²², para la subsistencia económica. De esta manera, el hecho de que los bienes y servicios estuvieran a disposición en el mercado, implicó que las familias afrontaran esos costos.

22 Definición extraída de documentación utilizada para realizar el Censo Nacional 2010 por parte del INDEC.

Incluso los gastos que surgían en relación a los aportes en las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones²³.

En el modelo de post-convertibilidad, sin embargo, la esfera estatal nacional volvió a asumir la responsabilidad de determinados bienes y servicios, promoviendo cierto proceso de estatalización. El caso de los adultos mayores no ha escapado a esta realidad, modificando las condiciones establecidas por los modelos anteriores, fundamentalmente en materia previsional²⁴.

23 Durante la primera presidencia de Carlos Menem (1989-1995), se modifica el sistema previsional mediante la Ley nacional 24.241, a través de la cual comienza a funcionar el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), el cual permitía al trabajador optar por la permanencia en el sistema de jubilaciones del Estado o el pase a un sistema de capitalización individual, mediante ahorros personales, el cual sería administrado por empresas privadas (AFJP). Los trabajadores que ya habían aportado al anterior sistema de reparto estatal y optaban por adherir al nuevo régimen previsional, quedaban incluidos en un sistema mixto, en el que la AFJP pagaría una prestación según lo reunido en la cuenta personal desde 1994, mientras que el Estado pagaría otra prestación, a través de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) en virtud de los aportes realizados por el trabajador hasta ese año. Si el trabajador elegía el régimen de capitalización privado, no podía retornar al sistema de reparto estatal (Fundación para el cambio. 2008). Sin embargo, no pasarían muchos años más para que ese sistema entrara en crisis y obligara a los gobiernos posteriores a realizar modificaciones en el mismo.

24 La creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), mediante Ley Nacional 26.425 en el año 2009, ha significado el retorno a un régimen solidario financiado a través de la transferencia intergeneracional, en el que los trabajadores del presente financian las jubilaciones de los trabajadores del pasado, e implicó la reestatización del sistema previsional. Es así que durante la post-convertibilidad se desarrolló un proceso de expansión en el nivel de aportantes, beneficios y afiliados, retrotrayendo la tendencia regresiva de la década del noventa. En este contexto de reformas del sistema previsional que se inicia en este período, se retoma el concepto de pensión no contributiva a la vejez instalado por Ley Nacional 13.478. Sin embargo, pese a que esas pensiones datan de mediados del Siglo xx, es en esta nueva etapa de implementación que adquieren un récord en la cobertura, y un nuevo perfil de universalidad, incluyendo, como ya se citó, a todos aquellos adultos mayores que no habían aportado nunca al sistema de pensiones y jubilaciones correspondiente al mercado laboral formal. La protección previsional en Argentina fue ampliamente expandida en esos años. Este salto es una consecuencia de la implementación del Plan de Inclusión Previsional, que contempla la moratoria previsional, lo que permitió revertir la tendencia al descenso que venía

De todas maneras, cabe destacar que, si bien la normativa aprobada y los debates instalados desde la esfera estatal en relación a la tercera edad presentaron un claro avance durante este modelo, en la práctica, la mayoría de bienes y servicios para esta franja etaria continuó en manos del mercado y las familias.

En la Provincia de Río Negro ocurrió exactamente lo mismo, siendo el servicio de residencias permanentes el que cuenta con mayor oferta, a cargo de la esfera mercantil principalmente, y de la esfera estatal en menor medida.

Hasta el año 2015, se encontraban funcionando 73 (setenta y tres) hogares o residencias permanentes privadas, cubriendo un total de 761 (setecientos sesenta y un) personas mayores en toda la Provincia. Esta información debe ser especialmente destacada, si se toma en cuenta que en Río Negro son 1896 (mil ochocientos noventa y seis) los adultos mayores que residen en instituciones permanentes o que se encuentran en situación de calle. Esto quiere decir que un 40,13 % del total, adquiere ese servicio en el mercado.

En este sentido, Germán Calvo destacaba que *“...no hay mucha oferta desde lo privado para los adultos mayores. Hay mucha residencia permanente, pero no hay centros diurnos, o de esparcimiento, o educativos para los adultos mayores. Para nosotros sería otro espacio, una alternativa positiva. Porque los adultos mayores son muy diversos en cuanto a sus niveles culturales y económicos. Y a veces los centros de día provinciales no cumplen con las expectativas y aspiraciones de todos. Las obras sociales también deberían intervenir en este sentido, y no solamente en cuestiones sanitarias o de cuidados...”* (G. Calvo. Octubre 2016). Con lo cual se afirma que, mayoritariamente, el mercado cubre necesidades relacionadas a la institucionalización permanente y a la salud.

Los adultos mayores acuden a los servicios de salud tanto en sistemas públicos y como en sistemas privados, a pesar de que la medicina especializada en gerontología aún se presenta como una alternativa nueva y por lo tanto, cuenta con escasa (cuasi nula) oferta por parte de ambas esferas. En este sentido, resulta emblemático el accionar de Casa del Jubilado Rionegrino –CaDeJuR-. Esta institución, si bien remonta sus orígenes a mediados de los '90 y en forma de organización social, ya en el período analizado se transforma en un actor que ofrece sus servicios a través de la esfera mercantil, con una importante cobertura farmacéutica y médica.

Ahora bien, es necesario destacar la cobertura en materia de salud, mediante la obra social PAMI, la cual representa -en el período

produciéndose desde el año 1997 y que alcanzó su piso más bajo en el año 2002 (Forteza, P. y Potenza del Masetto. 2011).

analizado- casi un 87 % del total de la población de adultos mayores, de acuerdo a los datos extraídos del cuadro N°2. Durante el período considerado, esta obra social cubre casi exclusivamente servicios relacionados a la salud (medicamentos, análisis, cuidadores, servicios de enfermería, ortopedia y otros).

Según Cabrales Salazar (2013), el potencial para el mercado lo representan los adultos mayores de los sectores medios y altos de la población, en cuanto poseen pensiones o ingresos relativamente suficientes para adquirir bienes o servicios de la esfera mercantil. Asimismo, afirma que se debe tener en cuenta que un porcentaje considerable de los adultos de estos sectores sociales aún continúan trabajando, más allá de estar o no jubilados o pensionados, con lo cual su poder adquisitivo aumenta.

Plantea el autor que el mundo presenta tendencias hacia la prolongación de la juventud y la intención de mantener la calidad de vida, lo cual se ha transformado en una gran oportunidad para el mercado, especialmente en las áreas de entretenimiento, cirugías, turismo especializado, productos anti edad, el ahorro, medicinas paliativas y preventivas, gimnasios, alimentación, revistas. Incluso, afirma que los mercados deben repensar algunos bienes y servicios creados específicamente para gente más joven – tales como los automóviles, los teléfonos celulares y otros-.

Asimismo, expone que la población de adultos mayores se presenta como un segmento social poco explorado por el mercado, pero que en algunos casos se han presentado experiencias interesantes, como es en el caso de México, donde el mercado para adultos mayores ofrece servicios variados, reorientando incluso el concepto de casas de retiro por el de condominios, con servicios similares a hoteles.

En Argentina las empresas dedicadas exclusivamente a cubrir necesidades de adultos mayores son escasas, más aún en la provincia de Río Negro. Se destacan especialmente, como se ha mencionado, las residencias permanentes y las de atención a la salud.

Más allá de que los sectores medios y altos cuentan con los ingresos suficientes para adquirir cualquier otro bien o servicio, el mercado no posee un abanico amplio de oferta para este sector poblacional, posiblemente debido a la falta de investigación y a la persistencia de la concepción de la vejez como una etapa de la vida poco productiva. En contraposición, en México, el paradigma de Envejecimiento Activo²⁵ adquirió gran impulso los últimos años.

25 El envejecimiento activo es entendido por la Organización Mundial de la Salud (2002), como la promoción óptima de las condiciones de salud y participación de los adultos mayores -incluyendo a los que necesitan asistencia especializada por sus condiciones físicas o mentales- para mejorar su calidad de vida,

3.4. La esfera relacional

La lógica mercantilista y familista de las políticas públicas del aperturismo neoliberal, tuvo como consecuencia la proliferación de actores de los más diversos en la esfera relacional, quienes cobraron impulso en una sociedad en la que el Estado delegaba funciones a una institución familiar en crisis, y a un mercado al que la mayoría no podía acceder.

Con la pos-convertibilidad, a pesar de que el contexto social y económico es más favorable, es la misma esfera estatal la que se encarga de promover a los actores de la esfera relacional.

Cecchini y Martínez (2011) afirman que las organizaciones sociales cuentan con escasos recursos para asumir la responsabilidad de la protección social. Sin embargo, se encargan de la provisión de otros bienes y servicios en algunos casos. En este sentido, el programa nacional de Turismo, a cargo de la Secretaría de Turismo de la Nación, que consiste en organizar viajes para personas mayores (jubilados, pensionados y personas mayores de 65 años), fue implementado por la Red de la Tercera Juventud²⁶ hasta el cambio de gestión gubernamental en diciembre de 2011. Esa organización, fue promovida hasta esa fecha por la Dirección General de Recreación y Turismo Social del Ministerio de Familia, funcionando casi como una dependencia estatal provincial. Tal es así que, durante el año 2011, Pablo Verani, quien entonces fuera Senador por la Provincia de Río Negro, propuso declarar de interés nacional el trabajo realizado por la Red de la Tercera Juventud.

Por su parte, según datos extraídos de las entrevistas con operadores y responsables de la Dirección de Adultos Mayores, este organismo coordina acciones con diferentes organizaciones sociales de manera permanente. Especial mención han realizado a una asociación cooperadora de General Conesa a la que le otorgaron un aporte para que continúen manteniendo una residencia. Sin embargo, destacan que la articulación

reconociendo su autonomía e independencia, a la vez que impulsando la solidaridad intergeneracional.

- 26 La Red, es una ONG que funciona con 1 (un) coordinador provincial, 5 (cinco) coordinadores zonales y 80 (ochenta) coordinadores locales. Sus objetivos básicos son recuperar el rol activo del anciano, buscando una integración con la familia y la sociedad, promover mejoras en la calidad de vida de los adultos mayores, crear espacios de contención y capacitación, entre otras. Para llevar a cabo su objetivo, la Red recibía aportes no reintegrables del Ministerio de Familia, el cual además colaboraba en aspectos técnicos y económicos. Hasta el 2011 contaba con algo más de 500 (quinientos) adherentes adultos mayores (Marchisio y Radeland. 2011).

de sus tareas se realiza sobre todo con municipios y no tanto con organizaciones de la sociedad civil.

Desde la Dirección de Adultos Mayores afirman que, de acuerdo al registro que llevan, la existencia de Organizaciones No Gubernamentales orientadas a los adultos mayores es escasa en la Provincia. Expresan que las instituciones intermedias con más presencia en Río Negro son los clubes para adultos mayores, los cuales no están orientados a la población vulnerable. En ellos, por ejemplo, los adultos financian sus propios viajes; y realizan actividades diferentes a las que lleva a cabo la población a la que apunta la Dirección.

Por otra parte, la Red de la Tercera Juventud actualmente nuclea alrededor de 3000 integrantes que están en condiciones de costear cuotas que les permitan viajar. Hasta el año 2011 funcionaba gracias a aportes del Estado provincial, actualmente lo hace mediante el financiamiento de los adultos mayores que la integran.

Viviana Pereira, oriunda de la localidad de Cipolletti, quien ha integrado la Red Provincial de Ancianidad desde su conformación en el año 1997 (momentos en los que no era Legisladora) y quien fue Legisladora Provincial en el período 2011-2015, cuenta que esta red se conformó con el fin de lograr *“...un modelo alternativo e innovador para la atención de las personas mayores. El objeto de la red es dignificar la vejez recuperando el rol activo del anciano, integrando la familia, defendiendo el derecho a una mejor calidad de vida. A pedido del gobierno provincial en aquel momento nos reunimos representantes de las distintas localidades de la provincia y firmamos un acuerdo marco para conformar la red. Inmediatamente cada uno en su territorio trato de multiplicar esta propuesta. Así lo hicimos en Cipolletti y conformamos la Red local de tercera edad en mayo de ese mismo año. Desde esa fecha, la organización conformada por representantes de los diversos Centros de Jubilados y grupos de la tercera edad. Se reúnen periódicamente para planificar actividades e intercambiar datos sobre recursos para la optimización de estos. Además se coordinan actividades permanentemente con la Red Provincial...”* (V. Pereira, Octubre 2016).

4. Los procesos que generan las políticas públicas en la provincia de Río Negro

En términos generales, la esfera estatal provincial ha estado en consonancia con el accionar de la esfera estatal nacional, a pesar de los matices y las particularidades que pudiera presentar. Sin embargo, en los años del bienestarismo keynesiano, el caso del régimen de bienestar de los adultos mayores tuvo sus propias características, a diferencia de lo que ocurrió con el de otros sectores (como el régimen de los hombres en

edad laboral, los cuales fueron alcanzados por el estatismo del modelo nacional).

La Provincia de Río Negro fue institucionalizada definitivamente como tal en el año 1957²⁷, en un momento en que el Estado de Bienestar estaba en su apogeo en Argentina y el mundo. De hecho, la Constitución sancionada en 1958 cristaliza el providencialismo del Estado provincial. Sin embargo, más allá de las intervenciones del nuevo Estado rionegrino²⁸, los adultos mayores recién encontrarán su reconocimiento en la Constitución Provincial después de la reforma de 1988. Hasta ese momento, este grupo social permaneció prácticamente invisibilizado para la esfera estatal provincial (sabiendo que allí donde el Estado no asume responsabilidades ni las distribuye expresamente, aparecen la familia, el mercado y las organizaciones sociales). La reforma de 1988 incluye el artículo 35^o, estableciendo que los adultos mayores tienen derecho a trabajar, al esparcimiento, a la tranquilidad, al respeto por parte de sus semejantes y a la protección integral por cuenta de su familia, debiendo el Estado intervenir solo en caso de desamparo. Entonces, esa reforma constitucional cristaliza la familiarización y mercantilización²⁹ del régimen de bienestar de adultos mayores provincial. Es decir, evidencia la configuración de la distribución de responsabilidades por parte del Estado: las familias deben hacerse cargo de sus adultos mayores y el Estado solo hará lo mismo cuando los adultos no cuenten con familia y/o ingresos económicos.

En estos años, la seguridad social -jubilaciones, pensiones y obras sociales- eran prácticamente los únicos servicios de los que se hacía responsable la esfera estatal, y se encontraban bajo la órbita nacional, por lo que el rol del Estado provincial fue meramente residual³⁰ respecto a los adultos mayores hasta los comienzos del Siglo XXI, durante la post-convertibilidad.

27 Más allá de que la Ley de provincialización de los Territorios Nacionales fue sancionada durante el gobierno de J. D. Perón en 1955 (Ley Nacional 14.408, la cual determina la provincialización de los Territorios Nacionales de Formosa, Neuquén, Santa Cruz, Chubut y Río Negro), el Golpe de Estado encabezado por los generales Lonardi y Aramburu unos meses después haría que la medida quede en suspenso hasta 1957.

28 De corte modernizador y desarrollista, de la mano del flamante gobernador, Edgardo Castello, alineado al frondismo.

29 Cuando el mercado cuente con bienes y servicios a disposición de los adultos mayores, y siempre que estos -o sus familias- tengan capacidad de ingresar al mercado para adquirirlos.

30 Su accionar se basaba fundamentalmente en la asistencia alimentaria.

Luego de la acentuada mercantilización del aperturismo de la década de los '90, el Estado rionegrino profundizó la familiarización de las políticas sociales en términos generales, ocurriendo lo mismo respecto a los adultos mayores. Cabe destacar que, en estos años se crea la Dirección General de Adultos Mayores.

Es posible realizar un análisis sobre las políticas implementadas por la Dirección de Adultos Mayores y la legislación vigente en materia de tercera edad.

Así, los Hogares proteccionales promueven la familiarización y la mercantilización, al presentarse como instituciones que brindan sus servicios solo a los adultos mayores que no cuenten con ingresos suficientes o con una familia que no pueda otorgar dicha prestación. Las instituciones geriátricas hacen lo propio al ocuparse de los adultos mayores sin cobertura social. Es decir que, quien no esté en condiciones de comprobar aquellas carencias (económicas o familiares), deben adquirir el servicio en el mercado.

Por otra parte, los Centros de Día promueven la idea de que las personas mayores permanezcan en su ámbito comunitario y familiar, brindando servicios recreacionales. Entonces, mediante este programa se promueve la estatalización del esparcimiento y la recreación, pero la familiarización en los bienes y servicios que sean necesarios para el momento de la vida que se encuentre atravesando el adulto mayor.

Las viviendas tuteladas, si bien son desfamiliarizadoras al buscar la independencia de los adultos respecto a sus familias, permitiendo que vivan en residencias completamente autónomas, actualmente solo existen dos para toda la provincia.

La gestión de pensiones no contributivas y el asesoramiento al respecto, evidencia la voluntad desde la esfera estatal de promover la seguridad social, más allá de que el servicio se encuentre bajo la órbita nacional.

El aporte económico para las organizaciones que presten servicios deportivos y recreativos para adultos mayores (que cuenten con pensiones no contributivas), es una acción de corte comunitarista para ese tipo de servicios. Incluso promueve la seguridad social, al establecer como requisito excluyente que la institución preste servicios solo a los adultos con ese beneficio. Lo mismo ocurre con el acompañamiento de eventos deportivos y culturales orientados a ese grupo etario.

Analizando la legislación vigente en materia de adultos mayores, es posible mencionar en primer lugar, el Decreto 225/07 mediante el que se aprueba el convenio con el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia para la implementación del Programa Nacional "Centros de Voluntariado Social de Adultos Mayores", establece entre sus fundamentos

que serán destinatarios aquellos adultos que no cuenten con “...referentes significativos en condiciones de contenerlos y acompañarlos en esta etapa la que requiere una instancia máxima de cuidados especiales...” (Decreto Provincial 225/07. Provincia de Río Negro). En este sentido, el Anexo I de este Decreto, establece como algunos de los objetivos específicos del Programa, fortalecer las organizaciones orientadas a los adultos mayores e impulsar redes de facilitadores comunitarios. Promueve el trabajo conjunto entre instituciones del Estado y organizaciones civiles y privadas, otorgando un lugar preponderante al área gubernamental a cargo de las políticas para adultos mayores. De esta manera, es posible afirmar que este Decreto es comunitarizador, en cuanto las organizaciones sociales adquieren protagonismo en la conformación y funcionamiento de los Centros que instituye, a pesar de que la esfera estatal sea la primera responsable de estos.

El Decreto 317/08, mediante el que se aprueba convenio con la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia, para implementar el programa “La experiencia cuenta”, se orienta a reinsertar a los adultos mayores al mercado laboral, mediante “...la recuperación de oficios tradicionales, rescatando los saberes y experiencias de los adultos mayores transmitiéndola a jóvenes y personas de mediana edad, quienes incorporarán nuevas herramientas de trabajo...” (Decreto 317/08. Provincia de Río Negro). Por lo tanto, es mercantilista en el sentido de que el Estado solo asume responsabilidades para brindar bienes y servicios a los adultos mayores con carencias económicas y de vínculos familiares, y con este programa se garantiza un ingreso, a cambio de una prestación laboral. Aunque no se especifica claramente al respecto.

El Decreto 1247/08, está orientado a equipar tres hogares para adultos mayores, los cuales funcionan bajo la órbita del entonces Ministerio de Familia de la Provincia. Con lo cual, reafirma la estatalización del servicio de residencia para adultos mayores con escasos recursos, tal como se ha afirmado con anterioridad.

La Ley 3474/00 establece el régimen de cuidadores domiciliarios. Como funciones elementales de los cuidadores, se destacan las de acompañamiento para evitar la dependencia y la promoción de redes de apoyo al anciano en la comunidad en general y en la familia en particular. Se instituye la figura del “cuidador domiciliario con dedicación total” a quien comparte vivienda con el adulto mayor que se vale por sí mismo en la mayor parte de las actividades. En este sentido, se puede afirmar que esta Ley tiene un componente familista, dado que si bien el régimen comprende a cuidadores que se desempeñen en establecimientos estatales, privados o en viviendas particulares, en la práctica los casos de las familias que contratan estos servicios mediante la obra social estatal IPROSS son los más numerosos. En general se contratan para el cuidado

de adultos mayores en horarios donde los familiares no pueden hacerse presentes o directamente porque viven solos.

La Ley 3937/04 crea el Sistema Integral de Protección a la Vejez (SIProVe), el cual brinda asistencia financiera y contención social a los adultos mayores que se encuentren en situación de indigencia y que además no cuenten con un núcleo familiar que pueda contribuir con su bienestar económico y social. La asistencia incluye: subsidio mensual, asistencia médica del sistema de salud pública, internaciones, atención de necesidades alimentarias, contención en centros de día, asistencia social, re-inserción a la comunidad y a su familia, colaboración con la obtención o el mantenimiento de una vivienda e inclusión en planes recreacionales. De esta manera, la estatalización de los servicios mencionados es clara, pero otra vez, destinada solo a una porción específica de la población de mayores de 65 años.

Por su parte, la Ley 3640 que regula el funcionamiento de hogares, residencias, centros de día y de inserción familiar, públicos y privados, en el artículo 9º establece que *“...en los hogares, residencias o centros de atención de adultos mayores, ingresarán adultos mayores que no reúnen condiciones para ser internados en otro tipo de establecimiento asistencial. Su ingreso estará determinado por propia iniciativa o por familiares o tutores que serán los responsables...”* (Ley provincial 3640. Río Negro). Esta Ley es estatalista residual y mercantilista, ya que está orientada a promover el servicio en el mercado, cuando los ingresos propios o familiares permitan asumir sus costos, y, por lo tanto, su carácter también es estatalista residual.

Dentro del modelo de post-convertibilidad, el período que inicia en el año 2011 en Río Negro, presenta similitudes y diferencias respecto a la etapa anterior (2002-2011). Así, en el último período, caracterizado por el cambio de gestión de gobierno, la Dirección de Adultos Mayores cuenta con un Proyecto Institucional en el cual plasma todas las políticas que se diseñaron en ese organismo, aunque no todas se implementan en la actualidad. Hasta ese momento carecía de documentación oficial que institucionalice los programas implementados.

Es destacable que, al inicio de este período, el nombre del Ministerio en que se encuentra la Dirección haya cambiado su denominación tan marcadamente familista (Ministerio de Familia) por otro de corte netamente social o asistencial (Ministerio de Desarrollo Social). Este hecho demuestra la intención, al menos desde lo formal, de estatalizar determinados bienes y servicios, a partir de la asistencia social.

En cuanto a la legislación aprobada desde el año 2011, cabe realizar algunas consideraciones.

El Decreto 1487/11, aprueba el convenio con el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), el cual

establece como objetivos generales el fomento de actividades de promoción de la salud entre los adultos mayores, fundamentalmente en áreas de turismo, recreación, cultura y deportes, favoreciendo la calidad de vida de esta población y de su entorno familiar. Sin embargo, sus acciones se orientan a la implementación de un programa de Turismo Social para los afiliados al INSSJyP en Río Negro. Se puede afirmar entonces que el servicio de turismo para adultos mayores está orientado a la estatalización, pero nuevamente nos encontramos frente a un programa orientado a un segmento social específico dentro de la población de adultos mayores. Sin embargo, este programa no se encuentra plasmado en el Proyecto Institucional de la Dirección de Adultos Mayores, y no es implementado en la actualidad.

La Ley provincial 4946, del año 2014, establece la creación del Registro Voluntario de Centros de Adultos Mayores de Gestión Social (CAMGS), para brindar colaboración económica a toda institución pública o perteneciente a organizaciones de la sociedad civil (residencias, centros de día, asilos o cualquier otra denominación) que brinde servicios de cualquier tipo para adultos mayores “...*en estado de vulnerabilidad social*...” (Ley 4946. Provincia de Río Negro). Esta contribución está destinada a cubrir los gastos en personal por parte de estos establecimientos. De esta forma, cabe afirmar que es una ley que apunta a la comunitarización de los servicios que denomina, ya que promueve el financiamiento de instituciones de la sociedad civil que se inscriban en el Registro. Nuevamente solo contempla a aquellas que cubren a la población más vulnerable.

La Ley 5071/15, pretende erigirse como el marco normativo declarativo de los derechos de los adultos mayores. Establece que la Dirección de Adultos Mayores tiene la obligación de atender -directamente o delegando responsabilidad a organizaciones sociales- a aquellos adultos mayores que no cuenten con un grupo familiar o con recursos económicos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, reafirmando las acciones estatales desde la reforma constitucional de 1988. Asimismo, la ley reconoce como derechos de todos los adultos mayores de la Provincia la integración, no ser maltratados, seguridad social, trabajo, salud, educación, vivienda, recreación y transporte público. Si bien universaliza estos derechos, tendiendo a la estatalización de los mismos, el artículo 2° es claro respecto al sector social al que la esfera estatal orienta sus bienes y servicios: nuevamente, adultos mayores vulnerables económica y socialmente.

Esta Ley, en el Título VI, también establece que las políticas públicas deben promover la participación de los adultos mayores, de los municipios y las organizaciones no gubernamentales, en su diseño e implementación. De esta manera, brinda un espacio central a los actores

estatales municipales, a los actores comunitarios y a los adultos mayores para que logren conformarse en actores de política pública en los términos de Repetto (2004).

5. A modo de conclusión

Según la clasificación de las Naciones Unidas, Río Negro es una sociedad envejecida, ya que la población de adultos mayores supera el 7% del total de la población (representando en la Provincia el 8,5% del total). Asimismo, el comportamiento de las tasas de natalidad, mortalidad y esperanza de vida indican que la tendencia es irreversible.

Ahora bien, cada modelo de desarrollo ha configurado la implementación de políticas públicas en el país y en la Provincia. Por ello, es necesario destacar que el período de análisis de este trabajo está comprendido fundamentalmente durante los últimos cuatro años del modelo de desarrollo de la post-convertibilidad en Río Negro (considerando la herencia que han dejado los modelos bienestarista y aperturista en el régimen de bienestar de adultos mayores provincial). Sin embargo, las políticas en la Provincia adquieren sus propias particularidades respecto al país.

Desde la formación del Estado rionegrino, los instrumentos legales, económicos y sociales de la esfera estatal han determinado que la familia es la principal unidad proveedora de bienes y servicios de los adultos mayores, lo cual ha contribuido con las desigualdades al interior de la esfera doméstico familiar, dificultando la autonomía de la mujer. Esto ha sido así, a pesar de que con el envejecimiento poblacional en ascenso y los cambios producidos en la estructura familiar, los gobiernos estén obligados a diseñar políticas que contemplen el nuevo rol femenino y las tareas del hogar que tradicionalmente estuvieron asignadas a ellas.

Sin embargo, también es estatista, pero de carácter residual -por lo tanto, no universal-. Por este motivo, también es claramente mercantilista y familista, ya que el Estado solo asume responsabilidades en los casos en que los adultos mayores demuestren que no cuentan con ingresos ni con lazos familiares que puedan asumir las cargas de los bienes y servicios necesarios para la vida.

Por lo tanto, el régimen de bienestar de adultos mayores en Río Negro es fuertemente mercantilista y familista, con un estatismo residual (no desestatizador, si no estatismo focalizado) e indicios comunitaristas (que se evidencian a través de los aportes económicos que la esfera estatal realiza a las organizaciones que brinden servicios recreativos, deportivos y culturales para adultos mayores, o mediante la creación de los Centros de Voluntariado Social para Adultos Mayores).

Cabe destacar que la reforma constitucional de 1988 es el puntapié inicial para cristalizar las características de un régimen de bienestar de adultos mayores que, salvo específicas excepciones, se han sostenido desde la conformación misma del Estado provincial.

La CEPAL (2001) expone que las clases políticas latinoamericanas comparten el triste privilegio de omitir o comprender de manera distorsionada el fenómeno de envejecimiento poblacional, por lo cual han respondido a él de manera demagógica y con un sesgo fuertemente paternalista y asistencialista, como claramente se evidencia en el caso rionegrino.

Asimismo, los postulados formales no siempre son empíricamente ejecutables. Esto queda en evidencia durante el aperturismo neoliberal en Argentina, modelo en el que se brindó jerarquía constitucional a Tratados Internacionales que garantizaban la protección de derechos, cuando en la realidad existía una enorme distancia para alcanzar estos enunciados (Arlegui. 2009). La misma distancia que puede existir entre lo que postulan las leyes de protección de adultos mayores en Río Negro, o la constitución de organismos como la Dirección de Adultos Mayores, y la realidad en la que se encuentra esta población etaria.

En cuanto a la incidencia de los actores de las esferas sociales, el entramado es bastante complejo. Los actores estatales son los que definen las políticas que implementa la Dirección de Adultos Mayores, tal cual lo han expresado los mismos actores estatales entrevistados durante la investigación. A pesar de que se brinda participación a Organizaciones de la Sociedad Civil y a adultos mayores en general, los actores tienen escasa influencia en esas decisiones, ya que la Dirección formula e implementa políticas en base a las demandas que percibe como reales, a partir de los postulados de los diferentes organismos municipales o de algunas pocas organizaciones sociales.

Esto es así porque, tal como explica Repetto (2004), los actores estatales son las únicas autoridades formales para implementar políticas, esto es una característica intrínseca a ellos. Además, los adultos mayores son un grupo social con escasa capacidad de movilización como grupo poblacional, y por lo tanto, su capacidad de acción colectiva también es muy difícil de lograr, a diferencia de lo que ocurre con otros actores sociales. Esos posicionamientos desiguales de poder influyen directamente en su capacidad de negociación para representar sus intereses como grupo.

Similar situación se presenta con los actores de las esferas mercantil, relacional y doméstico-familiar en relación a los adultos mayores.

En primer lugar, los actores mercantiles cuentan con intereses creados sobre esta población, pero sobre bienes y servicios que brindan sin inconvenientes. Si bien la tercera edad se presenta como un nicho de

mercado aún poco explorado y explotado, los servicios de salud y de residencias permanentes están a disposición del mercado. Por lo tanto, estos actores aún no poseen la necesidad de negociar y movilizarse, ya que las condiciones actuales les permiten continuar brindando los bienes y servicios que prestan desde siempre, sin ninguna dificultad. Habrá que analizar la posición que asuman cuando comiencen a proliferarse nuevos productos o servicios para esa franja poblacional.

En segundo lugar, si bien la esfera relacional en Río Negro ha aumentado considerablemente en los últimos años, también es cierto que no ha ocurrido lo mismo en lo que refiere a organizaciones sociales para adultos mayores específicamente. Acordando con el criterio de Fassio (2001), se afirma que las organizaciones civiles aumentan en número por la necesidad de participación y democratización, por la reducción de funciones por parte del Estado y por la articulación de acciones entre el mercado y las organizaciones sociales. Por lo tanto, tal vez es posible afirmar que la necesidad de participación de las personas mayores aún se encuentra invisibilizada, así como ocurre con la democratización de sus relaciones personales e institucionales (teniendo en cuenta su escasa capacidad de negociación y movilización). Asimismo, las funciones tradicionales del Estado en relación a la tercera edad han sido siempre focalizadas, la esfera estatal no puede reducir funciones de las que nunca ha sido responsable, por lo que no existe un área que reemplazar por parte de las organizaciones sociales. Por otra parte, como el mercado aún no ha explorado este grupo poblacional de manera organizada, tampoco se ha producido una articulación de las organizaciones sociales con el mercado.

En tercer lugar, la esfera doméstico-familiar se ha encargado históricamente del bienestar de sus adultos mayores, en virtud de una esfera estatal que, por acción expresa, ha delegado en ella mayores responsabilidades. Y, si bien la situación durante el período de la post-convertibilidad presenta algunas tendencias diferentes en relación al recorrido histórico realizado, lo cierto es que en la práctica, las familias continúan asumiendo la mayor parte de las cargas que derivan del bienestar de los adultos mayores. La ausencia de un criterio de exploración profunda sobre las necesidades de los mayores por parte del Estado y del mercado, hacen que sean los vínculos de parentesco los que garanticen finalmente necesidades como las de vivienda, prestaciones relacionadas a la salud y la alimentación (ante ingresos económicos insuficientes). Las familias asumen estas cargas como parte de una tradición estatal y social que las ubica en ese lugar, por lo que su capacidad de negociación, movilización y de representación de intereses se ve afectada en la formulación e implementación de políticas, ya que asumen como propias todas las responsabilidades.

La educación (a excepción del programa UPAMI, cuyos fondos son de origen nacional), el esparcimiento deportivo, turístico o artístico y las necesidades referidas a vivienda, quedan en manos de un mercado que poco ha explorado esas áreas y de un Estado que moviliza escasos recursos en esa dirección. Si bien la esfera estatal ha legislado e institucionalizado programas en ese sentido, no siempre son de efectiva implementación, en virtud de partidas presupuestarias que priorizan otras áreas sociales. Por su parte, los ingresos de los adultos mayores, salvo excepciones, son insuficientes para costear una vida con los bienes y servicios básicos, por lo que las familias nuevamente aparecen para afrontar las cargas de sus adultos mayores, población de escasa inserción en el mercado laboral. Las iniciativas en otros países resultan interesantes (incentivos a empresas que contraten adultos mayores), pero parecen muy lejanas para Argentina y Río Negro. El programa “La experiencia cuenta” es muy valioso en ese sentido, pero su cobertura es realmente escasa en relación a la población total de adultos mayores en la provincia.

Entonces, se puede afirmar que en Río Negro, los actores de las esferas mercantil, relacional y doméstico-familiar, no se constituyen en actores de política pública en relación al régimen de bienestar de los adultos mayores. Las políticas públicas destinadas a la tercera edad en la provincia, como sugiere Adelantado (2000), se orientan a regular conflictos sociales que pudieran presentarse en los sectores sociales cuyos lazos familiares e ingresos económicos se encuentren en situación crítica o sean directamente inexistentes. El problema reside en que la población en estas condiciones tiene poco conocimiento de los bienes y servicios a los que puede acceder mediante la esfera estatal. Por ello es que los actores estatales municipales son el dispositivo más adecuado que encuentra, por el momento, la esfera estatal provincial para detectar esos casos.

Así, es posible definir las dimensiones de la estructura social de Río Negro en relación al régimen de bienestar de adultos mayores, de la siguiente manera:

a) Las esferas que adquieren protagonismo en la provisión de bienestar son mayoritariamente la esfera doméstico-familiar y la esfera mercantil, ya que la estatal solo interviene cuando los adultos carezcan de lazos familiares que les brinden los bienes y servicios necesarios para su vida o con ingresos que no les permitan adquirir los mismos en el mercado. Asimismo, la esfera relacional, si bien es promovida desde la legislación vigente, aún las organizaciones sociales orientadas a los adultos mayores son prácticamente inexistentes en la provincia.

b) Ejes de desigualdad: las posiciones jerárquicas de los actores sociales al interior de las esferas se cristalizan en la legislación vigente y la orientación manifiesta de la Constitución provincial: los adultos

mayores se consideran sujetos de derecho de manera universal, pero la esfera estatal posee un rol residual en función de la clase social a la que aquellos pertenezcan. Por otra parte, la preponderancia del rol doméstico-familiar en la provisión de bienes y servicios a los adultos mayores, sitúa a las mujeres en un lugar desfavorable de la estructura social. Podría afirmarse entonces que los ejes de desigualdad en el régimen de bienestar de adultos mayores se producen por clase social para ese grupo, y por género en el caso de quienes los cuidan.

c) Actores colectivos: la estructura social no ha generado entramados de actores colectivos nuevos, aunque sí ha posicionado en un lugar preponderante a los actores estatales municipales, por constituirse como dispositivos de detección de demandas de adultos mayores en situación de vulnerabilidad económica y familiar.

Para finalizar, es posible afirmar que, si bien el modelo aperturista desgastó a la familia como unidad de producción y produjo modificaciones sustanciales en su estructura tradicional, la esfera doméstico-familiar continúa siendo aquella sobre la que recaen las principales responsabilidades en relación a la provisión de bienestar de sus miembros, con la existencia de un consenso social generalizado al respecto.

A futuro aparecen numerosos interrogantes que se relacionan con la fragilidad de las políticas implementadas durante la post-convertibilidad (en virtud de la tradición cortoplacista de las políticas públicas en Argentina) y la tendencia al ajuste económico en que se ha sustentado el nuevo gobierno nacional³¹. Las dudas surgen fundamentalmente en materia de seguridad social, lo que podría modificar la actual intervención provincial, empujándola a afrontar los costos sociales y económicos de su ajuste. Por las restantes políticas y programas, será necesario advertir si el accionar del gobierno provincial acompañará el ritmo de las decisiones nacionales para definir continuidades o rupturas en el régimen de bienestar de adultos mayores provincial.

6. Bibliografía

- Adelantado, J. (Ed). (2000). "Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas Sociales y desigualdades en España". Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Adelantado, J. "Las relaciones complejas entre estructura social y Políticas Sociales".

31 La nueva gestión presidencial está a cargo del Ing. Mauricio Macrí, quien asumió el 10/12/2015 y cuyo mandato finalizará el 10/12/2019.

- Arlegui, M. (2009). *"Capacidades y necesidades frente al envejecimiento. Situación de los Adultos Mayores en la Argentina en los aglomerados urbanos (2004-2006)"*. Tesis para la obtención del título de Magíster, de la Maestría en diseño y gestión de las Políticas Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL) (2011) "Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos". Cecchini, S. y Martínez, R. CEPAL. Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), división de Población. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), área de Población y Desarrollo. Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas). (2001). "Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad". Serie Población y desarrollo N° 22. Santiago de Chile: Viveros Madariaga, A.
- Dameri, F. (2008). "Violencia familiar y vejez". Tesina para la obtención del Título de Licenciada, de la Licenciatura en Psicología. Universidad de Belgrano. Facultad de Humanidades. Buenos Aires.
- Fassio, A. (2001). "Redes de organizaciones de adultos mayores: participación social y comunitaria de los adultos mayores como una alternativa de inclusión social en la Argentina actual". Revista de Estudios organizacionales de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Ps. 30-54. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Fassio, A. (2001). "Redes solidarias entre pares. ¿Una alternativa de inclusión social para las personas de edad?". Ponencia presentada en el III Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector, Buenos Aires, 12 al 14 de Septiembre de 2001.
- Forteza, P. y Potenza Dal Masetto, M. (2011). "Los principales programas de protección social de la Provincia de Río Negro". Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Programa de Protección Social. Área de Desarrollo Social. Documento de trabajo No 68. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Gomiz Gomiz, A. y La Serna, C. (comp.) (2006). *Entre Siglos. Políticas Sociales en transición. La provincia de Río Negro*. Universidad Nacional del Comahue. Ediciones CEAPPE, serie políticas públicas. Gomiz Gomiz, A. y Villca, H. "Nuevos desafíos para las políticas sociales. Tendencias en Río Negro".
- Gomiz Gomiz, A. y La Serna, C. (comp.) (2006). *Entre Siglos. Políticas Sociales en transición. La provincia de Río Negro*. Universidad Nacional del Comahue. Ediciones CEAPPE, serie políticas públicas. Villca, H. "Al rescate de la familia: la familiarización de la política social en los umbrales del Siglo XXI".

- La Serna, C.; Peón, C. y Ase, I. (comp.) (2010) "Frente a la crisis ¿qué hacer con el Estado?". Córdoba, Ed. Instituto de Investigación e Información de Administración Pública. Gomiz Gomiz, J. (2010). "¿Hacia un nuevo equilibrio en la producción de bienestar?: Estado, mercado y familia".
- Marchisio, R. y Radeland, N. (2010). "*Envejecimiento Poblacional y Políticas para la Tercera edad: Río Negro en el nuevo siglo*". Tesis para la obtención del título de Licenciado, de la Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad Nacional del Comahue. Centro Universitario Regional Zona Atlántica. Viedma, Río Negro.
- Orlansky, D., Grottola, L. y Cantor, M. (2009) "Argentina después de la crisis: continuidades y rupturas". Política económica post convertibilidad. Comunidad universitaria de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires.
- Repetto, F. (2004). "Gestión Pública y Desarrollo Social en los noventa". Buenos Aires: Prometeo.
- Stein, E. y Tommasi, M. (2006). "La política de las políticas públicas". *Revista Política y Gobierno*. Volumen XIII. N° 2. PP. 393-416
- Torrado, S (comp.) (2010). El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002). Tomo I. Edhasa. Buenos Aires. Torrado, S. "Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social".
- Torrado, S (comp.) (2010). El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002). Tomo I. Edhasa. Buenos Aires. Torrado, S. "Nupcialidad y organización familiar".
- Torrado, S. (2005). "La Argentina, el ajuste y las metas del milenio". Ponencia presentada en las VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Tandil.
- Varesi, G. (2012) "La configuración del modelo post-convertibilidad: políticas económicas y fracciones de clase en Argentina, 2002-2007". Tesis para la obtención del grado de Magíster en Ciencias Sociales. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Vilas, C. (1997). "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo" en: Revista Desarrollo Económico No 144 Bs. As.

Fuentes

- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) <http://www.anses.gob.ar>
- Constitución de la Provincia de Río Negro (1988)
- Instituto Nacional De Estadística y Censos (INDEC) <http://www.indec.gov.ar>
- Legislatura de la Provincia de Río Negro <http://www.legisrn.gov.ar>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación <http://www.desarrollsocial.gov.ar>
- Ministerio de Desarrollo Social de Río Negro (Proyecto Institucional. Período 2011-2015. Dirección de Adultos Mayores)
- Organización de las Naciones Unidas (ONU-UNESCO) <http://www.un.org/es>
- Organización Mundial de la Salud (OMS) <http://www.who.int/es>

El rol del hospital público como potencial actor del desarrollo local. El caso del hospital Artémides Zatti de la ciudad de Viedma (2011-13)

Damián Andrés Testore¹

1. Introducción²

Esta investigación aborda el rol del hospital público como actor del desarrollo local tomando como unidad de análisis al Hospital Artémides Zatti de la ciudad de Viedma y su funcionamiento en el periodo 2011-2013. Concretamente, la investigación pretendió dilucidar si esta institución puede constituirse en un actor protagónico del desarrollo local o si solo debe limitarse a la prestación de servicios básicos de salud.

En lo que respecta al desarrollo como campo de conocimiento existen dos enfoques desde el cual es abordado. Uno es el denominado *enfoque economicista*, el cual se centra en las variables estrictamente económicas para obtener como resultado el crecimiento en este aspecto. A partir de los 70' y principios de los 80' emerge otro, el cual se denomina *sociopolítico*, ya que no desestima lo económico, pero otorga importancia a otras dimensiones como la social, la cultural, la humana y la política. Dentro del mismo se enmarcan distintas concepciones como la del desarrollo sustentable (Gallopín: 2003) o la del desarrollo a escala humana (Neef: 1993). Este último enfoque es el que se eligió para dar sustento teórico a esta investigación.

-
- 1 Licenciado en Ciencias Políticas (Universidad Nacional del Comahue), Magíster en políticas públicas y gobierno (Universidad Nacional de Río Negro) y Profesional técnico de la Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Río Negro. Actualmente es docente de las Tecnicaturas Superiores en Gestión Pública y Análisis y Desarrollo de Sistemas Informáticos, dictadas por el Centro Educativo de Nivel Terciario N° 40 (CENT N° 40) de Viedma, y se ha desempeñado como ayudante de cátedra en nivel superior universitario.
 - 2 Este trabajo es resultado de la investigación llevada adelante en el marco de la tesis realizada para obtener el título de Magister en Políticas Públicas y Gobierno en la UNRN. La misma fue dirigida por la Mg. Sandra Bertoldi y co-dirigida por el Dr. Francisco Suárez.

Desde los años 80' hubo un cambio de mirada respecto de quién debía motorizar los procesos de desarrollo. Se dejó atrás la noción desarrollista del Estado central como su promotor y cobró relevancia una nueva orientación centrada en las capacidades locales para iniciar un proceso de construcción “desde abajo” del desarrollo (Rofman, 2003). En este contexto, es interesante investigar sobre el rol del hospital público local, visualizar que dinámicas despliega internamente, cuáles son las racionalidades y lógicas de los actores que lo componen y que inciden en las diversas intervenciones y abordajes que realiza y cuál es el modo de relacionarse con los diferentes actores sociales y estatales que tienen como campo de acción a la sociedad local. Es en este punto donde cobra relevancia científica profundizar en el estudio de las potencialidades, capacidades y obstáculos que presenta el Hospital Zatti para erigirse en actor protagónico de procesos de desarrollo local siendo novedoso focalizar en esta institución desde esta perspectiva, ya que a partir del buceo bibliográfico se detectó que hasta el momento había sido estudiado de modo tangencial, centrando los análisis en las implicancias de la descentralización en el sistema de salud y en el Consejo Local de Salud y, en ningún caso, desde el enfoque del desarrollo local.

La estructura de este artículo consta de tres capítulos y las conclusiones finales.

En el primer capítulo se expone el planteamiento del problema, los objetivos generales y específicos, el encuadre teórico y el enfoque metodológico de la investigación.

El segundo capítulo consta de dos apartados. En el primero se caracteriza al Hospital Zatti mientras que el segundo se refiere al Consejo Local de Salud (CLS), reconstruyendo las causas de su surgimiento, su marco normativo, el análisis de su trayectoria y su funcionamiento en el periodo 2011-2013.

En el tercer capítulo caracterizo a los diferentes actores intrahospitalarios que componen el Hospital Zatti, poniendo especial énfasis en los que considero sujetos del desarrollo. En función de la definición de Adriana Rofman, los sujetos del desarrollo son aquellos actores que componen el sistema de salud y que poseen ciertas capacidades que los colocan en una posición apta para ser participantes activos de un proceso de desarrollo local; asimismo brindo una serie de ejes de análisis y dimensiones para validar empíricamente a los actores que considero enmarcados dentro de esta categoría. Seguidamente realizo la descripción y el análisis de los mismos aplicando los ejes y dimensiones previamente elaborados.

Por último se presentan las conclusiones y resultados que son producto, y condensan, el desarrollo anterior.

2. Problema, objetivos, enfoque teórico y metodológico del objeto de estudio

Del buceo bibliográfico realizado se desprende que el abanico de estudios sobre desarrollo local comprende los más variados aspectos, algunos se expresan en Informes o Proyectos de Investigación, otros en artículos científicos, ponencias, entre otras formas.

A las investigaciones identificadas y analizadas se las puede agrupar teniendo en cuenta el sistema de actores del desarrollo local que propone José Arocena (1995) y que se compone de tres subsistemas: el subsistema socio-territorial, el empresarial y el político administrativo.

Fue mayor el número de investigaciones encontradas que podríamos ubicar en el sub-sistema político-administrativo y que estudian la vinculación desarrollo local y Estado.

En relación con este sub-sistema encontramos artículos científicos focalizados en el Consejo Local de Salud (CLS) y localizados en la ciudad de Viedma. Entre ellos, uno analiza el CLS como potencial ámbito de planificación participativa y gestión asociada entre Estado y Sociedad (Menecozzi, 2006); otro, refiere a la relación CLS y Consejo Provincial de Salud (López y Gomiz Gomiz, 2006); un tercero, estudia al CLS como una política de descentralización (Bertoldi y Gomiz Gomiz, 2000).

Finalmente, se identificó un grupo de investigaciones que analizaron a los tres sub-sistemas en forma independiente o interrelacionados y que además están localizadas en la ciudad de Viedma (Bertoldi et al., 2007; Alonso et al., 2008).

Haciendo un análisis y balance de las investigaciones encontradas, no se observó al hospital público como un actor considerado para ser estudiado como posible potenciador del desarrollo local, y que a través de su actividad contribuya a desplegar las capacidades existentes en una sociedad local. De esta manera, se intentó poner el acento en el estudio de este actor específico, marcando una diferencia con otras investigaciones que han abordado actores hospitalarios a partir de la función de representación que cumplían en el CLS, y brindar un aporte al campo de conocimientos científicos del desarrollo local.

En pos de dar respuesta al problema de investigación planteado nos propusimos identificar si es factible que el Hospital Público pueda constituirse en actor protagónico de procesos de desarrollo local. Para ello creíamos conveniente articular los resultados de esta investigación con los resultados que arrojaron las investigaciones precedentes que tuvieron como objeto de estudio al Consejo Local de Salud de Viedma, a fin de contribuir a la generación de políticas públicas que consideren como actor articulador del desarrollo local a los hospitales públicos. Asimismo

intentamos avanzar en la Identificación y descripción de las instancias de articulación de actores que llevó adelante el Hospital Público en el territorio local en el periodo 2011-2013.

Intentamos analizar si los actores hospitalarios que participaron de tales casos están constituidos como sujetos del desarrollo y cuál es su capacidad de sinergia. Ellos nos permitieron evaluar si tales instancias de articulación fueron llevadas adelante por sujetos con capacidades para ser protagonistas de un proceso de desarrollo local.

En lo que respecta al *desarrollo* como campo de conocimiento existen dos enfoques desde el cual es abordado. Uno es el denominado enfoque economicista, el cual se centra en las variables estrictamente económicas para obtener como resultado el crecimiento en este aspecto. A partir de los 70' y principios de los 80' emerge otro enfoque que puede denominarse sociopolítico, ya que no desestima lo económico pero otorga importancia a otras dimensiones como la social, la cultural, la humana y la política. Dentro del mismo se enmarcan distintas concepciones como la del desarrollo sustentable (Gallopín, 2003) o el desarrollo a escala humana (Neef, 1993). Este último enfoque es el que adoptamos para dar sustento teórico a esta investigación.

También desde los 80' hubo un cambio de mirada respecto de quién debía motorizar los procesos de desarrollo. Se dejó atrás la noción desarrollista del Estado como su promotor y cobró relevancia una nueva orientación centrada en las capacidades locales para iniciar un proceso de construcción “desde abajo” del desarrollo (Rofman, 2003). Ante la importancia de lo local como marco, es necesario subrayar que de ninguna manera se determina por una jurisdicción político-administrativa sino que su definición tiene que ver con los procesos de intercambio y articulación entre actores sociales, políticos y económicos. Según José Arocena (1995), para hablar de sociedad local deben confluir una serie de elementos expresados en dos niveles fundamentales: el socioeconómico y el cultural; y en este sentido la define como “un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados”. Francisco Suárez (2007) adopta esta definición y le incorpora la capacidad de producción de identidad y un proyecto político. Así, este sistema de acción que es la sociedad local se compone de tres subsistemas: el subsistema político-administrativo, el empresarial y el socio-territorial (Arocena, 1995).

Ahora, estamos en condiciones de precisar la concepción de desarrollo local que se considerará en esta investigación. Este se entenderá como “un acuerdo de objetivos entre los distintos actores de una sociedad en un territorio determinado y de un proyecto común, el cual contemple el crecimiento económico, la equidad, el cambio social y cultural, la

sustentabilidad ecológica, la igualdad de género, la calidad y el equilibrio espacial y territorial.” (Suárez, 2007). De modo específico, el mismo autor lo entiende como “un cambio estructural localizado en un territorio específico, asociado con un permanente incremento de la calidad de vida de cada individuo miembro de la comunidad y habitante del territorio” (Suárez, F: 2007).

Adriana Rofman (2003) no concibe a los procesos de Desarrollo Local como la mera articulación de actores, dando por supuesto que los mismos ya están constituidos como sujetos del desarrollo. En sintonía con esta posición, me interesa analizar también el proceso de constitución de actores. Esta autora considera sujetos del desarrollo a aquellos actores-agentes que poseen ciertas capacidades que los colocan en una posición apta para ser participantes activos de un proceso de desarrollo local (Rofman, 2003). No se trata de una secuencia desarrollada linealmente, es decir que los actores primero se constituyen en sujetos del desarrollo y después comienzan a participar de procesos de desarrollo local, sino que los actores pueden convertirse en sujetos del desarrollo a medida participan en el proceso. Para Rofman, un proyecto de desarrollo local no solamente debe promover y consolidar las instancias de articulación de actores sino que también debe proponerse apoyar la constitución de actores-agentes como sujetos del proceso.

Dado que en este estudio se focalizó en un actor local específico, el hospital público, a éste se lo va a entender como una de las formas que adopta la administración pública, o sea como un “medio para relacionar la actividad del Estado con la sociedad” (Franco y Álvarez, 2007). Así puedo definir al Hospital Público como el medio a través del cual el Estado brinda servicios de salud a la comunidad.

Se optó por una investigación de corte cualitativo en la cual se indagó acerca de la posibilidad de que el hospital público se constituya en actor protagónico del desarrollo local. Para esto se tomó como unidad de análisis al Hospital Artémides Zatti de la ciudad de Viedma, en el periodo comprendido entre los años 2011 y 2013.

El empleo de la metodología cualitativa determinó que el diseño sea de tipo emergente (Vallés, 2000), ya que no fue cerrado sino que hubo flexibilidad para incluir modificaciones e incorporar o excluir aspectos a medida se avanzó en el proceso de investigación.

Se utilizaron dos fuentes de información: entrevistas en profundidad, de las cuales dos fueron grupales y cuatro focalizadas; y fuentes secundarias: se realizó análisis documental bajo la forma de análisis periodístico y de documentos y registros en bruto generados para otros tipos de estudio.

3. Hospital público y Consejo Local de Salud: sus contribuciones y/o limitaciones para constituirse en un factor de desarrollo local

a. Hospital Zatti

El Hospital Artémides Zatti se encuentra en la ciudad de Viedma, capital de la Provincia de Río Negro. Depende de una estructura burocrática superior, el Ministerio de Salud, y por su ubicación y por la densidad poblacional del área es uno de los hospitales públicos de mayor complejidad de la provincia³. Por esto no solamente recepciona pacientes locales sino también los derivados de otras localidades de la región, ubicadas en el Valle Inferior (General Conesa y Guardia Mitre), Zona Atlántica (San Antonio Oeste, Las Grutas y Sierra Grande) y Línea Sur (Valcheta, Ministro Ramos Mexía y Sierra Colorada).

Dada estas características, su clasificación fluctúa entre ser un ‘actor estrictamente local’, cuyo marco de acción se encuadra dentro del sistema de acción local y cuya posibilidad de reproducción y continuidad dependen de las condiciones locales, y un ‘actor parcialmente local’, el cual su sistema de acción trasciende el espacio viedmense y la posibilidad de reproducción no depende exclusivamente de lo local (Alonso, 2004).

El conocimiento de la institución, las entrevistas y el diálogo con diversos informantes permitieron visualizar el funcionamiento y reconstruir la organización. Resultó infructuoso acceder a una copia del organigrama, dado que al momento de la solicitud no había copia en existencia; esto de ninguna manera se relaciona con que no hubiera voluntad de los agentes en suministrarlo sino con una práctica que no es novedosa y está naturalizada en el ámbito de la administración pública. El organigrama es un reflejo de la configuración de las relaciones de poder al interior de la organización, de acuerdo a los espacios y posiciones que ocupan los diversos actores. En el caso del Hospital Zatti no es casual que algunas áreas que lo componen, como las Unidades de SIDA Y ETS “El Galpón”, Violencia Familiar y Adolescencia, no estén incluidas en el mismo ya que hacerlo implicaría, como veremos más adelante, un doble reconocimiento que abarca el plano material (tres actores que han acumulado capital social, con un relativo peso específico) y el plano simbólico (representan un modelo opuesto al modelo médico tradicional). Conscientes de esto, desde estas Unidades disputan el reconocimiento

3 Posee la clasificación de complejidad 6, junto a los hospitales de Cipolletti, General Roca y San Carlos de Bariloche.

formal y emplean diferentes estrategias, una de ellas es el armado de organigramas en documentos propios donde se incluyen en la estructura organizativa hospitalaria.

b. Consejo Local de Salud (CLS)

En 1992 se sancionó la ley provincial 2570 de Reformulación Administrativa del Sub Sector público de Salud. Los ejes de esta nueva estructuración son la descentralización y la participación de diferentes actores de la comunidad en materia de salud. Con esta ley se organiza al subsector de salud en tres niveles: Consejo Local de Salud, Consejo Zonal de Salud y Consejo Provincial de Salud Pública.

La composición del CLS es la siguiente:

- Director del Área Programa en carácter de Presidente (Director del hospital local).
- Un asesor técnico-administrativo del hospital local.
- Dos representantes de la municipalidad (uno por el Poder ejecutivo y otro por el Consejo Deliberante).
- Un representante de los vecinos elegido por las Juntas Vecinales de la localidad.
- Un representante de los trabajadores de la salud de esa Área Programa.

El Consejo dicta su propio reglamento interno que debe ser aprobado por el Consejo Zonal de Salud, el mecanismo de decisión es a simple mayoría de votos, en caso de empate decide el Presidente.

De acuerdo a las funciones y responsabilidades que le atribuye la ley, el Consejo Local de Salud (CLS) se erige en el órgano máximo de salud en la localidad, lo que determina que el hospital general deba ajustar sus acciones y actividades a las decisiones que sean tomadas en este ámbito; también deberá coordinar acciones con otros sectores como el privado y las obras sociales.

Su competencia abarca lo atinente a las acciones y políticas de salud, la gestión técnico- administrativa hospitalaria, la gestión de recursos humanos y el fortalecimiento institucional.

Queda a cargo de la planificación, diseño e implementación de políticas de salud para el Área Programa bajo su jurisdicción, lo que conlleva que también deba monitorear y supervisar durante el momento de la ejecución de las políticas y evaluar el impacto.

La función de planificador deriva en que sea también el que proyecte el presupuesto, ya que en el momento de la planificación se plasman los objetivos a alcanzar; una vez definidos estos se esbozan las actividades

y acciones necesarias para cumplir con los mismos y por lo tanto cada una de ellas debe exponerse con la estimación de recursos necesarios que demanda.

Como veremos a continuación, lo expresado normativamente cobra otro sentido en la realidad según los actores y sus intereses, quedando supeditada la praxis a distintas mediaciones.

c. La experiencia del Consejo Local de Salud. Análisis de su surgimiento y trayectoria

El Consejo Local de Salud es un dispositivo institucional que funcionando correctamente puede ser fuente de planificación y gestión participativa y de control de los funcionarios y burócratas públicos, sin embargo – como intentaré demostrar con el presente desarrollo en base a las investigaciones precedentes - desde su origen hasta la actualidad ha sido un espacio donde la participación de la comunidad es restringida, limitada a la mera transmisión de inquietudes hacia los actores estatales, que predominan en número y son los que deciden la acción u omisión, de acuerdo a sus intereses, percepciones, y recursos de poder.

El desarrollo ha sido muy similar a lo largo de los años. En una primera investigación sobre el tema, Bertoldi y Gomiz Gomiz (1999) caracterizaron los distintos actores que se estructuraron en torno al CLS y su área de intervención. Es así que identifican como agentes institucionales políticos (AIP) a los integrantes de este ámbito institucional; como agentes institucionales técnicos (AIT) a aquellos que conformaban los equipos de trabajo en el hospital y los centros de salud; y en tercer lugar a la comunidad (Bertoldi y Gomiz Gomiz, 1999).

Ya en esa primera etapa de funcionamiento del CLS (años 90') prefiguraban los contenidos y el alcance que tendría en etapas posteriores. Los AIP “de adentro”⁴ (representantes del sistema de salud) hegemoni-

4 Estos autores distinguen entre los agentes institucionales políticos dos tipos, de acuerdo a la caracterización que proponen unos de otros. Así emergen “los de adentro”, aquellos que representaban la oferta, y “los de afuera”, integrados por los que representaban la demanda. El Director del Hospital y el asesor técnico-administrativo conformaban “los de adentro” y los representantes del municipio (ejecutivo y legislativo) y el representante de las juntas vecinales (comunidad) “los de afuera”. Singular era el papel del representante de los trabajadores hospitalarios cuya posición en el sistema hacía que se preocupara por la producción de los servicios de salud, lo que lo acercaba a “los de afuera”, pero por otro lado jugaba su relación de dependencia de la estructura de salud, por lo cual ahí se acercaba a los de adentro; los investigadores identificaron que sus posturas

zaron la dirección desdibujando el papel del CLS y centrando toda la capacidad decisoria en el Hospital. Los centros de salud quedaban marginados de la atención y, a las necesidades de la comunidad que eran canalizadas por esta unidad productora de servicios, el CLS las derivaba a las juntas vecinales o el municipio.

En el mismo sentido, pero centrada en la investigación de otra etapa del CLS (mediados de los años 2000), se esgrime la tesis de “la cooptación burocrática de estos nuevos espacios de gestión participativa” (Torres, 2005). Es decir, se subestimó a la burocracia sin tener en cuenta que además de ser una forma de organización también es una forma de dominación⁵.

Al analizar el funcionamiento del CLS en el periodo que abarcó la investigación se observa que estas estrategias, como así también las prácticas y la dinámica de las relaciones de poder entre los actores persistieron aunque se expresaron con matices diferenciados.

Consejo Local de Salud. Periodo 2011-2013.

En el periodo 2011-2013 pueden diferenciarse dos momentos del CLS. Situándolos temporalmente, uno comprende todo el año 2011 y el otro nuclea los años 2012 y 2013. Si bien el papel y la incidencia del CLS fueron irrelevantes en todo el periodo, en 2011 sesionó en algunas pocas ocasiones. Posteriormente al triunfo del Frente para la Victoria (Peronismo y Frente Grande) sobre la Alianza Concertación para el Desarrollo (Radicalismo y partidos aliados) en las elecciones provinciales de septiembre de 2011, que implicó el cambio de autoridades en la provincia y por decantación en el Hospital Zatti, se abrió un momento de marcada inactividad.

Ya introduciéndome en el análisis del periodo, en términos generales, el año 2011 no mostró un CLS operativo, el análisis documental realizado da prueba de ello.

Para el mes de julio de ese año solamente se había reunido en cuatro oportunidades, de acuerdo a lo manifestado por una de las representantes del poder legislativo municipal

“Este año 2011, nos hemos reunido por el Consejo Local de Salud 4 veces de las cuales pude asistir a 3 de éstas, para dichas reuniones esta gestión (o sea el director quien preside dicho consejo y es quien llama a las reuniones) decidió enviar las notas al Consejo Deliberante

oscilaban entre el acatamiento y el enfrentamiento con los distintos bloques en tensión.

- 5 El autor remite a Max Weber, quien identifica a la burocrática como un tipo de dominación junto con la dominación tradicional y la dominación carismática.

(anotadas en mesa de entrada) con el día y horario correspondiente de cada encuentro (por lo general el primer miércoles de cada mes).

De las últimas 2 reuniones nunca recibí ninguna nota o llamado, por ende, daba por entendido que no había reunión.

Por el tema de las “cenizas” solo se llamó al concejal Luis Nievas, entiendo que por su condición de profesional de la salud, porque tampoco me llamaron a esa reunión de la cual me enteré con el informe de comisiones en la última sesión... espero se aclare el tema y busquemos otras vías de comunicación, o se siga aplicando la que ya estaba desde el principio para los próximos encuentros”⁶

Esto que se transcribe textualmente es un derecho a réplica que surge de una nota publicada unos días antes, que da cuenta de lo esporádico de las reuniones. En esa nota otro integrante del CLS afirma “Desconozco las razones por las cuales esta mañana no se hizo la reunión; solo me informaron que no había quórum”⁷. También expresó que hasta ese momento se habían reunido en tres ocasiones y en todas se abordaron temas vinculados expresamente al Hospital, a excepción de un encuentro en el que se dio tratamiento al tema de la presencia de cenizas volcánicas en el aire.

Estas dos notas del Diario La Palabra permiten identificar algunas de las estrategias de cooptación burocrática descriptas por Anselmo Torres. En primer lugar denotan la inexistencia de reglamentación interna, ya que no quedan claros los medios de comunicación y coordinación para la convocatoria de reuniones y para el funcionamiento del Consejo. Asimismo da la pauta que en 2011 continuaba siendo el Hospital Zatti el espacio donde se reunía: “Sin embargo, en el hospital local-donde se desarrollan esas deliberaciones-le comunicaron al edil que no había quórum” (Diario La Palabra, 07/07/2011).

También permite visibilizar que la inclusión de temas a tratar corre por cuenta de los representantes hospitalarios y que los representantes extrahospitalarios no tienen injerencia en la selección de la agenda. Como sostiene Torres (2005), las cuestiones ligadas al hospital seguían dominando la agenda y no había lugar a incorporar cuestiones vinculadas a la planificación, formulación e implementación de proyectos y políticas.

6 Derecho a réplica de la concejal Agustina Kehler, publicado por Diario La Palabra el 07/07/11. Fuente: diario digital La Palabra/www.diariolapalabra.com.ar.

7 Se extrae de una nota publicada por el diario la Palabra el 06/07/2011. Fuente: diario digital “La Palabra”/www.diariolapalabra.com.ar.

La estrategia de atender demandas en forma particularizada, por fuera del CLS, también se visualiza en dos notas publicadas ese año (Diario Noticias de la Costa, 11/05/2011 y Diario la Palabra, 14/07/2011). La primera tiene que ver con una serie de temas entre los que se cuentan la situación generada en el Balneario El Cóndor, donde los vecinos habían manifestado preocupación por la partida de la médica⁸. El director manifestó que *“la doctora E. P. se queda en su puesto. Si bien tuvo en un momento dado la intención de irse por cuestiones personales, el tema fue superado y hoy en día está descartado que la doctora se vaya de El Cóndor”*. Otra de las cuestiones abordada se vincula con obras de construcción y mejoramiento de centros de salud: *“Recuperamos el Centro de Salud (se refiere al El Cóndor), mejoramos los que se había destruido, pero sigue pendiente la ampliación de la sala”*; luego de reconocer que la obra estaba aprobada por la Ministra de Salud continuó diciendo que *“está a la espera, al igual que la construcción del Centro de Salud del Loteo Silva y la ampliación del Barrio Lavalle, no tenemos conocimiento de la fecha de inicio”* (Diario Noticias de la Costa, 11/05/2011).

La otra nota hace alusión a un acuerdo entre el director e integrantes de la junta vecinal del Barrio Zatti. Ese acuerdo surge de una serie de reclamos efectuados por vecinos del barrio respecto del funcionamiento del centro de salud. Los referentes barriales y vecinos vehiculizaron la demanda haciéndola visible en los medios de comunicación, para posteriormente pasar a una fase de negociación entre los dirigentes vecinales y el director. En ningún momento tuvieron en cuenta la posibilidad de canalizar la necesidad a través del Consejo, lo que da respaldo empírico a lo mencionado por Torres cuando describe estrategias que adoptan los sujetos de derechos con demandas insatisfechas en salud para que las mismas cobren visibilidad.

Los dirigentes vecinales obtuvieron el compromiso de parte del director de incorporar un médico generalista, un médico pediatra y auxiliares de farmacia para aliviar la tareas del médico. El director del hospital sostuvo: *“fue una reunión que nació de una serie de reclamos, que en el transcurso de ella se transformó en una serie de acuerdos, en una suma de voluntades, tanto de la junta vecinal como del hospital y que no es más ni menos que redundar en el beneficio de la comunidad, en este caso del barrio”*⁹. En la misma nota se sostiene que el director *“remarcó que su modalidad de gestión hospitalaria reside en el contacto con la gente y en el trabajo conjunto con las juntas vecinales, ya que es la única manera de mejorar y romper las grandes desigualdades sociales”* (Diario La Palabra, 14/07/11). Esto evidencia que desde la dirección del

8 Fuente: diario Noticias de la Costa/www.noticiasnet.com.ar.

9 Entrevista al Director del Hospital Zatti publicada en el diario digital La Palabra www.lapalabra.com.ar (14/07/2011).

nosocomio no se tenía en cuenta al CLS como ámbito de debate y trabajo conjunto con representantes políticos y comunitarios.

Ratifican esta afirmación otros artículos periodísticos ligados a problemáticas acaecidas en los Centros de Salud (falta de médicos, inexistencia de guardias, problemas de infraestructura, falta de equipamiento, etc.), en lo inherente a la formación, gestión y administración de recursos humanos y lo relativo al sistema de turnos¹⁰. En ninguna circunstancia se dio tratamiento a estas falencias en el seno del CLS.

El otro momento abarca los años 2012 y 2013; el cambio de gestión gubernamental podría haber significado un punto de inflexión para dar otra impronta al CLS, sin embargo esto no sucedió sino que por el contrario la parálisis se agudizó.

Para el mes de junio de 2012 todavía no se había establecido la nueva conformación, que tenía que surgir del cambio de autoridades, ante lo cual la representante titular del Consejo Deliberante manifestó su preocupación a un medio local. En dicha nota contó que ella y el concejal que oficiaba de representante suplente habían mantenido una reunión hacia un tiempo con el director pero que posteriormente no se había vuelto a comunicar: *“No nos volvieron a llamar. Yo pedí dos veces una nueva reunión, pero no pasa nada”*. *“Es un espacio muy importante. A seis meses de haber asumido la nueva conducción del hospital ya es tiempo para conformar el Consejo Local”*.¹¹ Adelantó que iban a gestionar, por medio de una nota formal dirigida al director, la urgente puesta en funcionamiento del órgano institucional.

Como respuesta al reclamo, el director concurrió al Consejo Deliberante y se reunió con el presidente del cuerpo y el concejal integrante suplente del CLS. El argumento que esgrimió para justificar la no conformación fue que se estaba aún en proceso de selección y formalización de representantes hospitalarios, aclarando que el nombramiento del representante de los trabajadores se hace mediante elección.¹²

10 Entre los artículos periodísticos se pueden enumerar una nota referida a las quejas de los vecinos por el deficitario funcionamiento del Centro de Salud del Barrio Lavalle (Diario Noticias de la Costa, 13/07/11); otra sobre la falta de médicos en el Centro de Salud del Barrio Sargento Cabral (Diario Al Día, 21/07/11). En otra nota el Director refiere sobre diversos cambios en el sistema de turnos y la necesidad de mejorar la distribución de médicos en los periféricos (Diario Noticias de la Costa, 21/11/11).

11 Nota a Nancy Andaloro publicada en el diario digital La Palabra/www.lapalabra.com.ar (16/06/12).

12 Fuente: Prensa del Consejo Deliberante de la Municipalidad de Viedma. Nota publicada en el diario digital ADN/www.adn.com.ar (28/06/12).

Esta situación permite identificar una estrategia de cooptación burocrática desplegada por el director que aportaría a las identificadas por Torres. Se trata de la dilatación en la conformación del Consejo. Para desarrollar la misma se apoyó en un elemento que le resultó útil: la pérdida de legitimidad del CLS como ámbito de representación y solución de problemas.

La deslegitimación del Consejo es una realidad, y da sustento a esta afirmación el concepto que varios de los actores hospitalarios entrevistados tienen de él. Refiriéndose al CLS en el periodo 2011-2013, en las entrevistas, decían:

“...para los trabajadores era importante estar, cuando empezaron a ver que esto era charlatanería o que no se cruzaban las cosas como en el principio se podían llegar a cruzar, con un eje político de la salud en la comunidad, pasaron a ser cosas, chispazos del momento y ni siquiera había gente que se postulaba para ser representantes de los trabajadores en el Consejo Local...”¹ Consejo Local de Salud no se reúne y creo que no puede reunir a todos los actores, tiene que tener para reunirse la mitad más uno y muchas veces no llegan al quórum”. (Entrevista a la Coordinadora del dispositivo El Galpón).

Y continúan afirmando que

“(...) por ahí se reunían más en el Hospital y por ahí se tomaban algunas políticas. Pero no sé hasta donde tenía incidencia...No es visible al común de los Trabajadores Hospitalarios. Nunca hubo información precisa y abierta al común de los agentes. Es algo que siempre está por arriba de nosotros. No tenemos información”. (Ent. Trabajador Hospitalario).

El último Trabajador Hospitalario citado admitió desconocer quién fue el representante de los trabajadores en el CLS durante el periodo y sostuvo que en ningún momento se acercó ningún integrante del Consejo a las distintas Áreas en la que prestó servicio.

El director se apoyó en el escaso nivel de representatividad que los trabajadores hospitalarios y los referentes vecinales le otorgan para dilatar la conformación del cuerpo, así se perdieron varios meses de la gestión entrante. Recién activó cuando la concejal integrante titular del CLS acudió a los medios.

Un ejemplo concreto en donde esta instancia debería convertirse operativa es en la actualización y reestructuración del organigrama hospitalario (anteriormente mencionada), reconociendo a las Unidades de

VIH SIDA y ETS “El Galpón”, Violencia Familiar y Adolescencia. Obturada esta posibilidad, los equipos de estas unidades intentan canalizar la necesidad de reconocimiento interpelando a otros actores¹³. Lo contradictorio y paradójico del caso es que las tres Unidades fueron conformadas a partir de la presentación de un proyecto y la posterior resolución del CLS¹⁴.

Resumiendo, el funcionamiento del periodo 2011-2013 del CLS no se diferenció del andar de años anteriores. La persistente cooptación burocrática ejercida durante años llevó a que pierda legitimidad como ámbito de representación y toma de decisiones.

Ante la dificultad de esta instancia de definir las políticas de salud, cada uno de los actores intrahospitalarios despliega sus propias estrategias, las cuales responden a diferentes concepciones, posiciones y enfoques que tienen respecto del campo de intervención.

4. Actores intrahospitalarios, sujetos del desarrollo y desarrollo local

En éste capítulo presento, en primera instancia, a los diferentes actores que son protagonistas del Hospital local.

Luego pongo especial énfasis en los actores intrahospitalarios que considero sujetos del desarrollo. Para caracterizarlos de esa manera analizo las instancias de articulación en que participaron, teniendo en cuenta la calidad y el contenido de cada intervención así como el nivel de participación y la capacidad de relacionarse de sus actores.

Finalmente, menciono casos de actores hospitalarios que representaban potenciales sujetos del desarrollo para la comunidad de Viedma.

13 El diario digital ADN publicó una nota donde informaba de la reunión mantenida por los responsables de las Unidades de VIH SIDA y ETS “El Galpón”, Adolescencia y Violencia Familiar con los legisladores Pedro Pesatti y Susana Diéguez, ambos del Frente para la Victoria. En la misma, los representantes políticos se comprometieron a dar curso a las acciones pertinentes para que estas Unidades obtengan reconocimiento en el organigrama hospitalario. Fuente: ADN/www.adn.com.ar (13/06/13). En las entrevistas realizadas a los integrantes de estas áreas, manifestaron que el organigrama actual data del año 1986.

14 La resolución del CLS que da origen a las Unidades de VIH SIDA “El Galpón” y Violencia Familiar data de 1997 y la que crea el Área de Adolescencia de 2004.

4. a. Actores intrahospitalarios

El Hospital Público en Viedma es una institución compuesta por diversas Áreas (Servicios, Departamentos y Unidades) que a su vez están compuestas por distintos actores. Como se trata de actores internos, los llamo “intrahospitalarios”.

A los actores intrahospitalarios no los voy a caracterizar basándome exclusivamente en los agrupamientos establecidos en las leyes que regulan a los agentes de salud¹⁵, sino que lo hago considerando otros criterios, a saber:

La función y las tareas: según las leyes que regulan los agrupamientos (1844, 1904 y 3487).

La posición detentada en el sistema: el sistema de salud no funciona igualitariamente, hay actores que ostentan mayores recursos de poder que otros. Estos recursos se vinculan con el capital social y simbólico propio de la tarea que desempeñan, la percepción que tiene el resto de los actores respecto de ellos y su propia percepción.

- Las acciones y/o prácticas desplegadas: tanto en el sistema de salud como en la sociedad, teniendo en cuenta los actores con los que se relacionan y las temáticas de intervención.
- La filosofía y la modalidad de intervención de las áreas que integran: es decir, con que cosmovisión y contenido impregnan a las distintas estrategias de intervención.
- La concepción sobre lo social y sobre el rol del Hospital en la sociedad: en términos de compromiso con la sociedad local y del rol del Hospital Zatti en la misma.

Así, identifico cinco tipos de actores intrahospitalarios:

i) Actor Médicos y profesionales afines

Considerando el Estatuto General y Básico para el Personal de la Administración Pública de la Provincia de Río Negro (Ley N° 3487) se incluye dentro de este tipo de actor a agentes públicos que revisten en el Agrupamiento Profesional y el Sub-agrupamiento Profesional Asistencial:

El Agrupamiento Profesional comprende al personal abocado a funciones que exigen para su ejercicio, la posesión de título universitario o

15 Estas leyes provinciales son la 1844, 1904 y 3487, las cuales definen el escalafón provincial general.

estudios superiores, con rango de licenciatura, que respondan a planes de estudio no inferiores a cuatro (4) años.

El Sub-agrupamiento Profesional Asistencial comprende al personal que ejerza funciones en establecimientos dependientes del Consejo Provincial de Salud Pública destinadas a la atención integral de salud, por medio de la práctica médica y de profesiones conexas que exijan la posesión de título habilitante universitario de carreras no inferiores a cuatro (4) años de duración y el cumplimiento de normas legales y reglamentarias que rijan los respectivos ejercicios profesionales. (Anexo II, Cap. III, Art. 13)

En el sistema de salud se trata, principalmente, de profesionales médicos y otros afines como bioquímicos, farmacéuticos, obstetras, kinesiólogos, psicólogos, auxiliares, terapistas ocupacionales, fonoaudiólogos y nutricionistas, incluidos en el sub-agrupamiento Profesional Asistencial.

Los médicos son el actor colectivo más fuerte en el contexto hospitalario. Presentan un rasgo distintivo: pueden existir diferencias pero tienen una gran capacidad de cohesión que los hace actuar como una verdadera corporación.

El poder que detenta la corporación médica se manifiesta de varias formas; la propia función que ocupan los médicos en el sistema ya los sitúa de por sí en una posición de poder. También son ellos los encargados de ocupar los cargos jerárquicos para la gestión y administración de la institución.

El título profesional implica, para la mayoría, acumulación de capital simbólico, el cual es común al conjunto y deriva en capital social y, algunas veces, también en político.

El capital simbólico¹⁶ otorga un status social que hace que una porción importante se autoperciba como una “elite”. También son concebidos de esta manera por buena parte de la ciudadanía que le otorga un rol y un *status* superior en el sistema social

Si bien son las modificaciones en las condiciones de salubridad colectiva (agua potable, drenajes, sistemas de limpieza urbanos, etc.) y personal (abaratamiento del jabón y de la vestimenta) y mejoramiento de las condiciones de alimentación los factores que inciden en el descenso de la tasa de mortalidad de las clases subalternas, es sin embargo la atención médica la que aparece ante los conjuntos sociales como el agente fundamental de estas transformaciones. El Modelo Médico se impone

16 Según Bourdieu (1988) es “capital de reconocimiento o de consagración, institucionalizado o no, que los diferentes agentes o instituciones pudieran acumular” (p. 144).

no solo a las clases dominantes sino también a los trabajadores urbanos. Estos no solo pasan a ser uno de los principales consumidores, sino que operan como propagandistas de dicho tipo de práctica médica. Para sus principales problemas de salud, los trabajadores urbanos no demandan medicina de tipo “tradicional”, sino la denominada medicina científica (Menéndez, 2005).

Por estas cuestiones, estos profesionales conciben al resto de los actores del sistema no como compañeros sino como personal de menor jerarquía que debe subordinarse.

ii) Actores complementarios de la función médica

Incluyo básicamente en este tipo de actor a técnicos (en cardiología, radiólogos, etc.) y enfermeros. Los criterios que empleo para definirlos como complementarios de los profesionales médicos se vinculan con lo establecido en el Agrupamiento Técnico y el Agrupamiento Auxiliar Asistencial de la Ley 3487.

El Agrupamiento Técnico Especializado comprende al personal que desarrolla funciones propias del ejercicio de especialidades que requieren título técnico terciario o universitario habilitante. (Anexo II, Cap. III, Art. 14)

El Agrupamiento Auxiliar Asistencial comprende al personal que cumple funciones de ejecución o supervisión, complementarias o elementales, en establecimientos dependientes del Consejo Provincial de Salud Pública, para las que se requiere acreditar escolaridad básica obligatoria y título habilitante, expedido por autoridad competente. (Anexo II, Cap. III, Art. 16)

En estos actores, por su permanente interacción con los profesionales médicos, fue posible identificar una posición dual. Algunos de ellos son críticos del papel de la corporación médica y de las relaciones que recrea y otros adhieren al modelo impulsado por estos.

iii) Actor Personal Administrativo

También este tipo de actor lo defino en relación a lo establecido normativamente, abarcando como Agrupamiento Administrativo a aquel que comprende al personal destinado a funciones relacionadas con el apoyo administrativo en general, sean estas principales, complementarias o auxiliares y que requieren posesión de al menos título secundario (Ley 3487, Anexo II, Cap. III, Art. 15)

Este personal es numeroso y se encuentra distribuido por las distintas áreas. Dentro del conjunto de los agentes administrativos se pueden distinguir tres tipos.

Lo que se percibió es un encuentro generacional que implica distintas concepciones, pautas y diferencias en el nivel de calificación.

Los administrativos de mayor antigüedad funcionaban con la lógica de la administración pública que se corresponde a otro contexto social. Los agentes administrativos de ingreso reciente se caracterizaban en general por ser más jóvenes, tener mayor capacitación, determinada por los requisitos actuales de ingreso, y detentar un mejor manejo de la tecnología que los posicionaba a la vanguardia en cuanto a la organización del trabajo cotidiano.

Las diferencias en el nivel de capacitación se explican por dos motivos. A partir de la crisis económica atravesada por la Provincia en los años 1995-96 (que se extendió a años posteriores correspondiéndose con el contexto nacional), ante la restricción al ingreso de personal se optó por rotar al existente hacia diferentes servicios. En un momento faltaba personal administrativo y la alternativa fue cambiar de funciones a personas que se venían desempeñando en otras áreas. Así es que se incorporan como administrativos agentes que cumplían funciones en el área de Servicios Generales.

El otro motivo se liga con la inexistencia en el tiempo de una política de recursos humanos; no han existido instancias de capacitación y una política que tienda a valorizar a este personal, integrarlo y hacerlo sentir parte importante de la institución.

Estos dos tipos caracterizaron al personal administrativo hasta el año 2012. Con el cambio de gestión en el gobierno provincial se implementaron modificaciones en la estructura de algunos ministerios. En la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia se le dio de baja al programa Comer en Familia. La implementación de esta política implicó la afectación de mucho recurso humano, tanto administrativos como operadores, que cuando dejó de ejecutarse no mantuvieron el mismo volumen de trabajo que habían tenido hasta entonces. Las autoridades decidieron reforzar con este personal sobrante distintas áreas de la administración pública en las cuales faltaba recurso humano, así llegan al Hospital Zatti un nuevo grupo de agentes que pasan a desempeñarse como administrativos. En mayor número provenían del ex Ministerio de Familia (Desarrollo Social) pero también llegaron del Ministerio de Gobierno y de Salud.

En la entrevista mantenida con un trabajador hospitalario identificó a estos agentes como otro tipo de personal administrativo

Con el cambio de gobierno se dio la llegada de personal al Hospital. Venían de otros organismos y a algunos de ellos les costó adaptarse al trabajo hospitalario ya que no funciona como el resto de las oficinas de la

administración pública sino que se diferencia enormemente (Ent. Trabajador Hospitalario)

Esta caracterización tiene que ver con que traían consigo pautas, hábitos de trabajo y rasgos de otro tipo de cultura organizacional. La administración pública es un bloque heterogéneo, pero estas heterogeneidades son mucho más evidentes en un hospital. El Hospital Público conlleva una racionalidad diferente producto de la mayor diversidad de actores que lo componen, una lógica distinta de funcionamiento y una configuración particular de las relaciones internas y con los usuarios. La adaptación de los agentes que llegaron en 2012 no fue automática y demandó un proceso de aprendizaje y familiarización con el nuevo entorno.

iv) Actores Servicios de Apoyo

Se incluye entre estos actores a los agentes que se desempeñan en áreas que dependen de la Administración del Hospital. Es el personal que forma parte de servicios generales, choferes, mantenimiento, depósito, lavadero, esterilización, portería, compras, tesorería y despacho. Según la Ley 3487 se los considera encuadrados dentro del Agrupamiento Servicios de Apoyo que

“... comprende al personal que satisface funciones complementarias a la gestión de las restantes áreas tales como conducción de vehículos, vigilancia, limpieza, mantenimiento de inmuebles y máquinas u otras de naturaleza similar o equivalente, para las que se requiere acreditar como mínimo escolaridad básica obligatoria y pericias laborales acordadas” (Anexo II, Cap. III, Art. 17)

A veces su tarea pasa desapercibida por tener poca visibilidad pero cumplen un rol vital para el funcionamiento del andamiaje hospitalario y los Centros de Salud.

v) Actor Agentes Sanitarios

El criterio que me baso para definir este tipo de actor está vinculado con las actividades y acciones que despliegan sobre el territorio local y los actores con que se vinculan. Mediante Ley N° 3143/97 se creó el Programa de Formación del Agente Sanitario (ProFAS) y se determinó que todos aquellos agentes que accedieran al título de acreditación serían encuadrados en el escalafón equivalente al de Auxiliar de Enfermería.

Si bien la función de los agentes sanitarios se desarrolla íntegramente en los barrios y son los encargados de trabajar en territorio, donde se manifiestan las problemáticas, cumpliendo un rol estratégico en

términos de detección de enfermedades, prevención y promoción, este actor ocupa un lugar marginal en el sistema de salud sin ser visibilizada su importancia.

4. b. Sujetos del desarrollo y desarrollo local: proceso de constitución

Ahora bien, debo advertir al lector que no es lo mismo ser actor, que ser un actor convertido en sujeto del desarrollo.

En esta investigación, como ya mencioné en el enfoque teórico, se entenderá por sujetos del desarrollo sólo a aquellos actores que poseen cierta capacidad que los coloca en una posición apta para ser participantes activos de un proceso de desarrollo local (Rofman, 2003). Esta autora no concibe a los procesos de desarrollo local como una mera articulación de actores, dando por supuesto que los mismos ya están constituidos como sujetos del desarrollo. Tampoco se trata de una secuencia desarrollada linealmente, es decir que los actores deben constituirse previamente en sujetos del desarrollo para después comenzar a participar en los procesos, sino que pueden hacerlo a medida que intervienen en el mismo. Rofman (2003) considera que un proyecto de desarrollo local debe direccionarse en dos sentidos: promover y consolidar las instancias de articulación de actores y apoyar la constitución de actores como sujetos del desarrollo.

En este estudio, hemos podido identificar sujetos del desarrollo individuales como lo son los trabajadores hospitalarios que, independientemente del área en que se desempeñan y del agrupamiento en que se encuentren enmarcados, participan y promueven actividades tendientes a contribuir con fines comunitarios y sociales. Así como sujetos del desarrollo colectivos: se trata de unidades, áreas y/o servicios que promueven la intervención desde un enfoque social integral estrechamente vinculado al ámbito local, el cual es inmanente a sus misiones y funciones. Cabe aclarar que, entre los criterios empleados para establecer esta clasificación se tuvieron en cuenta, además de las consideraciones de Rofman, las acciones y prácticas desplegadas, la filosofía y la modalidad de intervención y la concepción acerca del rol del Hospital Público en la sociedad.

Para analizar los alcances de la participación de los sujetos del desarrollo, individuales y colectivos, se consideraron básicamente tres ejes de análisis: las instancias de articulación propiciadas, es decir, los casos, espacios, acciones, actividades y prestaciones concretas en que los actores intrahospitalarios participaron y/o realizaron conjuntamente con actores externos (gubernamentales o de la sociedad civil)

independientemente de quien haya sido la iniciativa; los *actores participantes*, sus trayectorias, concepciones y pertenencia local; y su *capacidad de articulación*, la que se vincula con los niveles de sinergia que se generan entre los actores (intrahospitalarios, externos, población objetivo).

4. b.1. Sujetos del desarrollo colectivos

Entre los años 2011, 2012 y 2013 se identificaron 38 *instancias de articulación*¹⁷ entre las que se incluyó aquellos que se venían desarrollando con anterioridad y mantuvieron continuidad en el tiempo.

Se partió, para su identificación, del seguimiento periodístico en diarios locales y regionales, el que además de localizar los casos propició la visibilización de actores intrahospitalarios potenciales sujetos del desarrollo. Posteriormente, esta información se ratificó y profundizó con los entrevistados en la investigación, los que además proporcionaron nuevos casos.

El análisis del trabajo de campo arrojó que las Unidades de SIDA y ETS, Adolescencia y Violencia Familiar fueron los actores intrahospitalarios que operaron como sujetos del desarrollo local (colectivos) dada las capacidades, la trayectoria, las intervenciones y el trabajo cotidiano que desarrollaron estos equipos.

4. b.1.1. Unidad de SIDA y ETS ‘El Galpón’

Al momento de la investigación en la Unidad se desempeñaba un equipo interdisciplinario compuesto por una psicóloga, una psicóloga social, una auxiliar de enfermería, una trabajadora social, dos agentes sanitarios, dos médicas generalistas y una médica infectóloga. Todas ellas coordinadas por una médica odontóloga. Se trata de un equipo que viene trabajando hace años e incluso algunos de los integrantes están desde sus inicios, cuando era Comité.

En el periodo 2011-2013 ‘El Galpón’ intervino en 19 casos de articulación con actores sociales, institucionales y políticos de orden local. Es la unidad que registró más casos de articulación.

Las *instancias de articulación* muestran que articulan con una amplia gama de actores locales, ya sean institucionales (escuelas, universidades,

17 Por cuestiones de espacio, en este artículo no se exponen las instancias de articulación; la descripción de cada una de las mismas se encuentra en el Informe Final de Tesis. Asimismo, es pertinente aclarar que pudieron existir casos que no hayan sido mencionados debido a causas originadas en la difusión o la involuntaria omisión al momento de efectuar el trabajo de visibilización.

policía, ministerios, Municipalidad de Viedma) o sociales (AMMAR, Fundación Creando Futuro, Fundación Alternativa Popular). El Galpón no se limita a la atención por consultorio de personas con enfermedades de transmisión sexual sino que también considera a la prevención y promoción como líneas iguales en importancia. De esto emana el trabajo en territorio desplegado, trascendiendo el ámbito del hospital, y que su población objetivo incluya a todo el público en general, desde adolescentes a internos penales, policías, alumnos universitarios, trabajadoras sexuales, travestis, trabajadores hospitalarios, etc. Además, al abordar la temática desde un enfoque social no se focaliza únicamente en cuestiones propias a las enfermedades de transmisión sexual sino que se aplica una metodología integral que trabaja problemáticas tales como: discriminación, igualdad de género, adicciones, sexualidad, anticoncepción, violencia, hacinamiento, entre otras.

El Galpón demuestra capacidad de articulación y entendimiento con los distintos actores locales. Esto se observó en las instancias cuando se visibilizó que hace años vienen trabajando en las unidades penales, con áreas del Ministerio de Desarrollo Social, con las escuelas, etc. También se observó apertura e inclusión, por ejemplo cuando se incorporaron actores como el sindicato AMMAR o cuando amplía el alcance territorial trabajando con actores de Carmen de Patagones y de otras localidades de la región. Se observó, además, en la continuidad en la participación en distintas instancias como la Red de Adolescencia, las Redes Barriales, el trabajo en las cárceles, el Curso de Consejería, los talleres y las charlas en las instituciones educativas, etc. Y además de varias instancias de articulación desarrolladas surgieron otras, por mencionar ejemplos: del Curso de Consejería nace el Espacio de Consejería en el CURZA, las obras de teatro son un disparador para que diferentes actores convoquen a la Unidad para realizar alguna actividad o se acerquen; como sostiene la trabajadora que coordina la Unidad *“siempre, después de las actividades de prevención y promoción, aumenta la demanda”*.

Es importante resaltar que en la entrevista la Coordinadora destacó la colaboración que reciben de los medios de comunicación en la difusión de las actividades y acciones que desarrollan. Esto es resultado directo de la visibilidad que logró la Unidad de SIDA y ETS a lo largo de estos años.

4. b.1.2 Unidad de Adolescencia

Esta Unidad nace entre los años 2003 y 2004 cuando fue presentado un proyecto que postuló un nuevo paradigma de prevención y promoción de la salud integral del adolescente. Es así como en enero de 2004 comienza

a funcionar en un espacio cedido por la Unidad de SIDA y ETS, cuyos integrantes apoyaron e incentivaron la creación de esta nueva área.

El germen de la Unidad fue el equipo interdisciplinario de Atención al Adolescente del Hospital Zatti que funcionó en la década del 90' y estuvo integrado por varios de los miembros del grupo. Este equipo, si bien se centró en el primer nivel de atención que funciona dentro del esquema tradicional de consultorios, fue innovador en cuanto creó un espacio de accesibilidad de los adolescentes al sistema de salud otorgándoles visibilidad.

La conformación del equipo de la Unidad mostraba una singularidad respecto de equipos de otras Áreas. Era interdisciplinario, con un núcleo de seis trabajadores con dedicación exclusiva entre los que se encontraban una psicopedagoga, una psicóloga social, un odontólogo, un técnico bioquímico, una instrumentadora quirúrgica y un maestro en bellas artes. La ley 1904 no reconoce como profesionales de la salud psicólogos sociales y maestros en bellas artes, por lo que los integrantes que tenían estas titulaciones se incluían en el escalafón administrativo. Sin embargo, éstos no cumplían exclusivamente esa función ya que están capacitados para desempeñar otras tareas; en algunos casos la decisión de estudiar estas disciplinas se dio en función del rol asumido en la Unidad. La Unidad de Adolescencia tiene a la prevención y promoción como ejes de su metodología de intervención. Ya no se espera que los adolescentes concurren al consultorio sino que salen a buscarlos. Este salir a buscarlos implica un abordaje territorial que concibe a la salud como una construcción social que debe encararse bajo un modelo horizontal que no subordine a la persona como 'paciente' sino que la entienda como un 'actor social par': *"el otro, el 'paciente', para nosotros es un actor atravesado por diferentes problemáticas, ahí es donde se entra en conflicto con el modelo médico hegemónico"* (Ent. Trabajadores de la Unidad de Adolescencia).

En ésta Unidad se identificó 7 casos de articulación. Si sumamos los casos en que participó en forma complementaria el total asciende a 10.

En las *instancias de articulación* de la Unidad confluyeron una variada gama de actores institucionales y comunitarios con trayectoria y experiencia que habían llevado un trabajo sostenido a lo largo de una década. Es fuente de numerosas actividades y acciones y pone de manifiesto la capacidad de la Unidad de Adolescencia para articular con otros actores, consensuar, crear equipos de trabajo y lograr sostenibilidad en el tiempo.

Los actores que la integran muestran capacidad técnica y de esta instancia de articulación se han originado otras experiencias de importancia. Por caso, la Red integró en el periodo 2011-2013 el Consejo de Niñez y Adolescencia Local de Viedma (CONIAL), siendo su representante un integrante de la Unidad. También se facilitó la creación del grupo de

jóvenes ‘Perdidos o Encontrados’, un ámbito donde se desarrolló el ejercicio de ciudadanía.

‘Sonoridad Andina’ es la prueba empírica de la capacidad de articulación que tiene el equipo de la Unidad de Adolescencia con actores institucionales (surgió como una iniciativa conjunta con el por entonces Ministerio de Familia) y el hábil desempeño en el trabajo territorial. En el periodo 2011-2013 el proyecto se desarrolló en grupos conformados en los barrios Lavalle, Guido, Parque Independencia e Inalauquen. La consolidación del proyecto permitió evolucionar y ampliar la población objetivo, ya que en los últimos años no solo se trabaja con los jóvenes sino también con las familias, implementando una estrategia de intervención integral.

Al igual que El Galpón y la Unidad de Violencia Familiar –como veremos a continuación–, la Unidad de Adolescencia es un actor que ha acumulado con el transcurso de los años un significativo capital social. Esto la convierte en una referencia para otros actores cuyas actividades están ligadas a los jóvenes, quienes convocan frecuentemente al equipo para realizar actividades y trabajos inherentes a la temática. Generalmente son las escuelas de nivel medio las que recurren a la Unidad para que les brinde asesoramiento.

4. b.1.3. Unidad de Violencia Familiar

En 1989, paralelamente con el Comité que abordaba el VIH, comienza a funcionar otro que tuvo como temática la violencia contra la mujer. Estaba compuesto por un grupo de mujeres cuya metodología de intervención era territorial.

En 1996 este grupo asesora para la sanción de la ley 3040. Al año siguiente el CLS emite la resolución que deja constituida a la Unidad de Violencia Familiar, pero al igual que lo que sucede con la Unidad de SIDA y ETS, aún no ha sido refrendada por el Ministerio de Salud de la Provincia.

En el periodo que abarcó la investigación estaba integrada por un equipo interdisciplinario compuesto por un médico generalista, psicólogos, trabajadores sociales, una asesora legal, agentes administrativo y agente sanitarios.

Con el paso de los años, a medida que fue desarrollando su intervención en la comunidad, la Unidad modificó su eje temático que dejó de ser únicamente la violencia contra la mujer y abarcó la violencia familiar en su conjunto, es así como en el año 2000 comienza a funcionar el trabajo con grupos de hombres.

La Unidad reconoce a la violencia familiar como un problema de salud pública que excede el ámbito privado y afecta a la sociedad en su totalidad. En este marco se atiende a las familias en las que ocurren situaciones de violencia en pos de mejorar la calidad de vida de sus integrantes.

A lo largo de los años ha acumulado trayectoria y formado parte de experiencias y trabajos de notable trascendencia. A la ya mencionada asesoría para la creación de la Ley Provincial 3.040 se suma la elaboración de protocolos de intervención en el área de salud a fin de determinar criterios y factores de diagnóstico presuntivo y diferencial de personas que requieren atención, participación en la presentación del programa para hombres violentos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), diseño e implementación de guías de vigilancia epidemiológica que permiten valorar la magnitud de los problemas, causas y factores de riesgo en cuanto al maltrato físico, emocional, económico y sexual en las mujeres.

En ésta Unidad se identificaron 6 casos de articulación entre los organizados e implementados exclusivamente (4) y los organizados con otras Áreas del Hospital (2).

La Unidad de Violencia Familiar ha construido a lo largo de su historia una duradera red de relaciones institucionales y sociales que se mantuvieron en el periodo 2011-2013. De esta red emanaron las *instancias de articulación* desarrolladas. La calidad y contenido de éstas últimas se basan en la capacidad técnica, la experiencia en la materia del equipo de la Unidad y los actores que constituyen su trama de relaciones.

Entre los institucionales se identificaron al Poder Judicial, los Ministerios de Desarrollo Social de la Provincia y de la Nación, las escuelas, las Universidades, la Policía y los mismos actores hospitalarios que actúan como sujetos del desarrollo. Por su parte, los actores sociales con los que se vincula son los que componen la Red de Adolescencia y las Redes Barriales; participar en este tipo de instancias de articulación le permitió entablar relaciones con ONG y actores comunitarios.

La Unidad de Violencia Familiar parte de la concepción de que la violencia es una problemática que si bien tiene implicancias en el deterioro de la salud, la trasciende. Es una problemática asociada con la cultura, que se materializa en los modelos de crianza y en las relaciones de poder entabladas. Identifican cuatro tipos de violencia: emocional, física, sexual y económica.

4. c. Análisis de los sujetos del desarrollo colectivo del Hospital Zatti

En relación a los actores partícipes de las instancias de articulación - experiencia y trayectoria, ideología, concepción de lo social, sentido de

pertenencia a la comunidad- se observó que las tres Unidades marcan diferencias respecto de otras áreas en cuanto a los recursos humanos que se desempeñan en las mismas. Esto se vincula con las misiones y funciones que tiene cada una de ellas y, en relación a estas, el perfil de profesionales que se deben desempeñar, los cuales deben contar con formación de corte social.

La praxis de estos equipos está atravesada por una ideología. La característica principal de esta ideología es la concepción de la salud como una construcción social y cultural con un modelo de intervención antitético al propugnado por el *Modelo Médico Hegemónico*. Por caso, en la entrevista grupal con los integrantes de la Unidad de Adolescencia se definieron como “*militantes sociales*”.

Estos actores hospitalarios aplican un modelo de intervención relacionado con el Modelo Social, el cual se propone como alternativo al Modelo Médico Hegemónico (imperante en el sistema de salud local), y se sustenta en un marco teórico que pone el acento en las relaciones sociales que se reproducen en una comunidad, empleando una estrategia que interpela permanentemente al modelo dominante.

Eduardo Menéndez (2005) define como Modelo Médico Hegemónico al conjunto de prácticas, saberes y teorías generadas por el desarrollo de la medicina científica, el cual desde fines del siglo XVIII logró dejar como subalternos al conjunto de prácticas, saberes e ideologías que dominaban en los conjuntos sociales, hasta lograr identificarse como la única forma de atender la enfermedad, legitimada tanto por criterios científicos como por el Estado.

Según el autor, este modelo se instituye en los países capitalistas centrales, y posteriormente los periféricos, como un emergente del proceso de obtención de hegemonía por parte de la burguesía en una sociedad estructurada por las relaciones de clase burguesía-proletariado. La práctica médica que se corresponde con este modelo es de corte reparativo, centrando su análisis en el individuo o la suma de individuos sin referir sus políticas de salud a los factores económicos, políticos e ideológicos determinantes de la enfermedad, pues ello supondría afectar el proceso dominante. En este contexto “*implica ser pensada como una medicina del trabajador enfermo y no de la enfermedad sobredeterminada por el proceso laboral*” (Menéndez, 2005); el eje está puesto en la enfermedad en sí, desconociendo la red de relaciones sociales, productivas e ideológicas.

El Modelo Social se caracteriza por la concepción holística, histórica y totalizadora del hombre y la sociedad, el enfermo es una persona en un momento vital e histórico peculiar; la salud es el resultado de vínculos, comunicación e inserción social de las personas. La práctica es de corte preventivo, abordando las enfermedades por medios técnicos y

humanos; la relación no es con un paciente o consumidor sino con personas, incluyendo lo emocional como parte primordial de las transferencias (Menéndez, 2005).

A partir de las entrevistas y observaciones realizadas y el análisis bibliográfico, esbozo el siguiente cuadro comparativo a los fines que queden expuestas las diferencias estructurales entre ambos modelos en pugna.

Cuadro N° 1: Modelo Social vs Modelo Médico Hegemónico

MODELO SOCIAL	MODELO MÉDICO HEGEMÓNICO
Actores sociales	Profesionales de la salud
Opera sobre causas	Opera sobre efectos
Sujeto como actor participativo	Sujeto como paciente pasivo o consumidor
Relaciones horizontales	Relaciones verticales
Concepción social de la salud	Concepción mercantil de la salud
Intervención territorial	Intervención por consultorio

A partir del cuadro comparativo es posible esgrimir algunas consideraciones:

- Concebirse como actores sociales denota que hay una ideología que pondera lo social y por decantación lo local como marco de acción. Existe conciencia de las implicancias de los procesos políticos y económicos que operan en el orden local para configurar diversas coyunturas y escenarios sociales.
- El Modelo Social al hacer eje en las relaciones sociales tiene como estrategias a la prevención y la promoción, lo cual lleva a que opere sobre las causas y no sobre los efectos; operar sobre los efectos implica trabajar sobre un sujeto que ya contrajo la enfermedad. No reniega de la atención por consultorio (El Galpón y Violencia Familiar la practican) pero no es el centro de la intervención, sino una etapa más y no precisamente la de mayor importancia.
- Las relaciones entabladas con las personas en el Modelo Social son horizontales, por lo tanto el sujeto que está enfrente es un actor con el cual se va a interactuar y va a participar del proceso, no un paciente al cual se lo va a subordinar trazando una relación de tipo lineal, exclusivamente medicalizada.
- Sin generalizar, en algunos sectores concentrados enrolados en el Modelo Hegemónico prevalece la concepción de la salud como mercancía, un bien individual de cada persona que nada tiene que ver con el contexto social donde está inserto. El acceso a ese “bien” es directamente proporcional a la capacidad de pago que el “paciente” tenga.

- Las estrategias de prevención y promoción de la salud necesariamente deben desplegarse en el territorio. De ninguna manera se puede esperar a que el actor concurra al consultorio sino que se debe salir a buscarlo, no solo para involucrarlo en la acción que se está llevando a cabo sino también para que esa estrategia se corresponda con el entorno y el contexto social sobre el que se actúa.

El sustento empírico de reconocer a los trabajadores de las Unidades como ‘militantes sociales’ deviene de varios aspectos. Uno de ellos es que todos los integrantes se han capacitado en las temáticas que aborda la Unidad a la que pertenecen. Como mencioné cuando caractericé el recurso humano de la Unidad de Adolescencia, lo han hecho mediante la asistencia a capacitaciones, jornadas, charlas e incluso a través del estudio de alguna carrera terciaria o universitaria. También denota una actitud militante que muchas de las instancias de articulación se llevaron adelante a contraturno del horario laboral, sin reconocimiento de horas extras. Eventualmente, ante la falta de recursos para comprar insumos y elementos aportaron de su propio bolsillo o hicieron algún trabajo extra para realizar alguna acción o actividad.

De varios de los integrantes de los equipos, el compromiso por las temáticas de las Unidades no eran ya que han sido parte de las experiencias que las antecedieron: el Comité Asesor sobre VIH, el Comité de Violencia de Género y el equipo interdisciplinario de Atención al Adolescente.

El sentido de pertenencia de estos actores hospitalarios a la comunidad local es pleno. Es visible en la importancia que le dan a los barrios y la estrategia de intervención territorial que despliegan. Para mencionar algunas muestras reitero que la Unidad de Adolescencia tiene sede en el barrio Parque Independencia y en el periodo 2011-2013 desarrolló actividades en 4 barrios más. La idea original del proyecto insignia de esta Unidad, Sonoridad Andina, trabajaba la conformación de la identidad local a partir de las diferentes culturas que convergen en Viedma. Tal es así que inicialmente se llamó Identidad y Cultura y analizaba la presencia de los pueblos originarios y las corrientes inmigratorias del noroeste, la Línea Sur de la Provincia y los países limítrofes.

La presencia de las tres Unidades en distintas Redes Barriales es otra muestra de sentido de pertenencia y trabajo por el equilibrio espacial y territorial. Un ejemplo es la obra de teatro ¿Quién hace la diferencia?¹⁸

18 Fue una obra de teatro puesta en escena por la Unidad de SIDA y ETS “El Galpón”. En ella participaron en carácter de actores siete trabajadores y trabajadoras del Hospital y un integrante externo. La obra giraba en torno a la temática de la discriminación, sufrida a diario por distintos sectores de la sociedad (personas

(del equipo de El Galpón) que ha sido puesta en escena en distintos barrios y escuelas y en articulación con la Red del Barrio Lavalle se gestionó el transporte para que niños y niñas puedan concurrir al Centro Cultural en ocasión de una función en esa sala.

Finalmente, en relación a la capacidad de articulación-apertura al diálogo, nivel de participación, capacidad de negociación para establecer acuerdos y consensos, capacidad técnica, tolerancia al disenso e integración de puntos de vista- las tres Unidades-Sujetos del desarrollo han sido desde su aparición disruptivas de pautas, hábitos y prácticas de la institución hospitalaria. La opción por el modelo social y la crítica al modelo tradicional, la instalación de temáticas de las que poco se hablaba y mucho se condenaba (por ejemplo el VIH) y la inclusión de colectivos marginados en la sociedad (mujeres que padecen violencia de género, chicos de los barrios con problemas de adicciones, gays, travestis y lesbianas) además de conllevar una actitud de militancia social fija una posición política. No es política en el sentido partidario o electoral (aunque algunos integrantes militaran en organizaciones políticas o sindicales) sino en la militancia por causas en las que una comunidad no puede hacerse la distraída y mirar para otro lado

“...porque esto de visualizarse como militantes sociales trae...conlle-
va sus problemitas y bueno una fue, una primer discusión que tuvi-
mos, fue con X, que él entendía que decir que uno era un militante
social tenía que tener una cuestión partidaria, no necesariamente
nosotros podemos ser de cualquier partido, sin embargo el perfil y
el trabajo con las familias, con los niños y adolescentes, tener una
clara visión de defensa del estado y de garantía de derechos a partir
de las responsabilidades de ese estado y nosotros somos parte de ese
estado, la doble responsabilidad, estar en permanente contacto con
la gente y por otro lado esta confrontación permanente con las po-
líticas públicas que intentamos incidir en ellas y que no responden
a veces a esas necesidades, entonces estamos con esa doble respon-
sabilidad. Por eso, conlleva sus dificultades en el entendimiento de
la tarea, a veces”. (Ent. Trabajadores de la Unidad de Adolescencia)

Toda relación política tiene dos aristas, el conflicto y el consenso. El conflicto es inmanente a estos actores dado que poner en superficie temas sobre los que existen prejuicios, segregaciones y exclusión implica

con VIH, prostitutas, personas en situación de calle, adictos al alcohol, travestis, etc.), y tenía como objetivo el empoderamiento de la comunidad para el establecimiento de nuevas relaciones y la implementación de políticas de inclusión.

un trabajo que no está exento de tensiones. Y mucho más si se adopta una actitud crítica respecto del modelo imperante en el sistema de salud. Pero si se pretende realizar construcciones que deriven en políticas que integren a los colectivos excluidos y que a su vez sirvan para la acumulación del capital social necesario que postule a un determinado actor como representativo y visible, también es un principio básico elaborar consensos.

La experiencia de tantos años hizo que las Unidades se desenvuelvan políticamente y logren el equilibrio necesario entre el conflicto y el consenso. Nunca perdieron la posición crítica sobre el modelo de salud hegemónico (que es resultado de la estructura de relaciones políticas dominante) pero también han sabido dialogar, negociar y establecer acuerdos con actores políticos, sociales y del sistema de salud que se encuentran en las antípodas de su posición ideológica.

Esta capacidad les permitió ejecutar acciones, actividades y políticas que apuntaron a mejorar la calidad de vida de la población objetivo y a su vez significaron acumulación de capital social para las Unidades, las cuales en la actualidad gozan del reconocimiento de la sociedad. El capital social es un elemento que sirve y mucho para negociar con los diferentes actores políticos del sistema.

El Galpón, Violencia Familiar y Adolescencia han sido críticos de instituciones estatales como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Familia, la Municipalidad de Viedma, la Policía y otros tantos, y al mismo tiempo intentaron mantener una actitud alejada de los sectarismos o aislamientos. Este factor abrió las puertas a que muchas instancias de articulación se lleven adelante y que resulten, pese a las diferencias, acciones de mucha calidad, contenido e inclusión social.

Para mencionar ejemplos donde se cristalizaron las capacidades de establecer acuerdos y consensos voy a citar:

- El trabajo conjunto entre El Galpón y el Ministerio de Gobierno para lograr un acuerdo por el cual deja de ser obligatorio el test de VIH para el ingreso de personas a la Policía. Esto surgió a partir de una situación de discriminación donde no se permitió el ingreso de una persona que era reactiva.
- La gestión de la Unidad ante el Ministerio de Desarrollo Social para que personas con VIH accedan a una prestación alimentaria. Asimismo, esta cartera aportó recurso humano a la Unidad de Adolescencia.
- La capacidad para lograr acuerdos no solo se manifestaba en el orden externo; también a nivel intrahospitalario han sabido articular acciones con distintos actores. La Coordinadora de El Galpón mencionó que existía un fuerte acompañamiento por parte

del servicio de laboratorio; lo mismo manifestaron los integrantes de Violencia Familiar respecto de Servicio Social e integrantes de la Guardia de Emergencia. La Unidad de SIDA y ETS logró el reconocimiento de horas extras para la realización de actividades de prevención.

Las instancias del periodo 2011-2013 reflejan las capacidades de trabajo articulado de las Unidades. Para determinar el nivel de participación voy a recurrir a lo cuantitativo y desde esta perspectiva el saldo es que tomando las tres Unidades en conjunto participaron de un total de 33 instancias, lo que representa un 87% sobre la totalidad de instancias en las que participaron actores hospitalarios. El análisis de acuerdo a los ejes y dimensiones formuladas revela la pertinencia de concebir a estos actores hospitalarios como Sujetos del Desarrollo.

4. d. Espacios potenciales de emergencia de nuevos sujetos del desarrollo colectivos

Se identificaron también otros casos de articulación desarrollados por áreas y/o servicios intrahospitalarios que potencialmente representan, a mi entender, un germen para que emerjan nuevos actores sujetos del desarrollo.

Estas instancias fueron organizadas por algunos Servicios intrahospitalarios que de continuar realizando intervenciones en este sentido podrían constituirse en nuevos sujetos de desarrollo local. Me refiero concretamente a los Servicios de Salud Mental y Odontología.

El Servicio de Salud Mental además de participar en la experiencia de la Chacra-Empresa Social “La Unión”¹⁹ en el periodo 2011-2013, también lo hacía en la Red de Adolescencia y el Espacio para Adolescentes. El trabajo en los dos últimos casos se había consolidado en el tiempo y había logrado tener una función clara, haciendo que deba articular con instituciones estatales y de la sociedad pero básicamente con las Unidades de Adolescencia y SIDA y ETS. Tener contacto frecuente con los sujetos del desarrollo puede ser un factor de influencia y un estímulo

19 Se trató de una iniciativa surgida dentro de un proyecto de voluntariado que realizaron docentes y alumnos de la carrera de Ingeniería Agronómica de la Universidad Nacional de Río Negro, y en cuya primera etapa participaron pacientes del Servicio de Salud Mental del Hospital Zatti. Este proyecto perseguía múltiples objetivos, entre ellos, generar emprendimientos productivos, vínculos para la inserción social y laboral y, en una segunda etapa, incorporar personas desempleadas de la localidad de San Javier.

para que los integrantes de Salud Mental decidieran profundizar en la implementación de intervenciones de sentido social con alcance local. Además, existían antecedentes que abonaban la posibilidad de que se pudieran avanzar en esta dirección: uno de los impulsores del proyecto y la posterior creación de la Unidad de Adolescencia (año 2004) integró el equipo de Salud Mental hasta el año 2011.

El Servicio de Odontología organizó y participó de tres instancias de articulación en el periodo 2011-2013. Esto denota una incipiente intención de dar impronta social al área, basada en acciones vinculadas a lo preventivo y territorial. Lo que la observación y el análisis periodístico y documental permitieron inferir es que este giro gradual no se debió a la confluencia en el equipo de profesionales consustanciados con un modelo social de intervención sino específicamente a la existencia de uno en particular que entre los años 2009, 2010 y principios de 2011 ejerció la función de jefe de servicio. Durante este lapso organizó espacios de interacción y actividades con diversos actores sociales (sobre todo escuelas). Posteriormente a dejar la jefatura era visible su colaboración con la nueva conducción del área y su influencia para llevar adelante distintas instancias de articulación. Este profesional se constituyó en un sujeto del desarrollo individual que operaba dentro de un servicio que no lo era, pero que, bajo su influjo, podría haber llegado a serlo.

5. Conclusiones

La configuración del Hospital Público en Viedma en el periodo 2011-2013 es resultado de una construcción histórica fruto de los procesos sociales, culturales, políticos y económicos que han atravesado a la ciudad a partir de la provincialización.

El crecimiento demográfico derivado de la condición de capital de Viedma y de localidades intermedias de la región lo elevaron a la categoría de ser uno de los hospitales de mayor complejidad de la provincia y, en el ámbito local, una de las instituciones más importantes. Esto lo catapultó a ocupar un rol trascendental en los diversos procesos de desarrollo local que pretendan encararse.

Ante el problema de investigación planteado, es decir si el Hospital Público en Viedma puede constituirse en actor protagónico de procesos de desarrollo local o si sólo debe limitarse a la prestación de servicios básicos de salud, se presenta como principal conclusión que el Hospital Zatti, en el periodo 2011-2013, ha sido un actor importante del desarrollo local dada la esencia, el tipo y la calidad de servicios que presta, aunque no actuó en el territorio mediante una estrategia integral de intervención

sino que lo hizo a través de áreas y actores intrahospitalarios específicos, algunas de ellas constituidas como sujetos del desarrollo colectivos o individuales.

Para arribar a la misma se debió estudiar e investigar acerca del CLS e identificar casos de articulación llevados adelante por actores intrahospitalarios conjuntamente con otros actores sociales y estatales que intervienen en el ámbito local.

La Ley 2.570/92, cuyos propósitos fueron la descentralización de funciones y la apertura de instancias de participación a diferentes actores de la comunidad, constituyó al CLS como el órgano máximo de salud en la localidad, responsable de la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas de salud, de la gestión técnico administrativa y de recursos humanos; normativamente, el hospital general debe ajustar sus acciones y actividades a las decisiones que sean tomadas en el ámbito de este cuerpo. En el plano real el derrotero del CLS ha mostrado, como arrojaron investigaciones precedentes, que ha sido un espacio donde la participación fue restringida y limitada a la sola transmisión de inquietudes hacia los actores estatales que predominan en número y son los que deciden la acción u omisión, de acuerdo a sus intereses, percepciones y recursos de poder. El periodo 2011-2013 no fue la excepción y persistió la misma lógica de funcionamiento, profundizada por la particular coyuntura derivada del proceso electoral de 2011 y el consecuente cambio de gestión, lo que llevó a la parálisis total de este espacio.

La imposibilidad del CLS de constituirse en ámbito de participación, administración y planificación de políticas del sector salud llevó a la pérdida de legitimidad de este diseño institucional. Esto se corroboró en las entrevistas sostenidas con los trabajadores hospitalarios, quienes no lo reconocieron como un canalizador de demandas y exhibieron total desinterés en su conformación, y mediante el seguimiento periodístico, el cual puso en relieve como diferentes actores, tanto comunitarios como del sistema de salud, a la hora de manifestar necesidades escogieron otros medios y como la Dirección del Hospital atendió cada una de forma particularizada sin trasladar la problemática al ámbito del Consejo.

Tampoco desde otras áreas y organismos de conducción tales como el Ministerio de Salud y la Dirección del Hospital se articuló una estrategia de política de salud integral, que, de existir, impactaría indefectiblemente sobre el desarrollo local. Los que desplegaron políticas y acciones tendientes a la integración con actores sociales y gubernamentales con incidencia en lo local fueron actores colectivos e individuales convertidos en sujetos del desarrollo; esta es la mayor capacidad ostentada por este grupo: ser productores de políticas públicas, más allá del acompañamiento que cuenten de parte de la estructura estatal a la cual pertenecen.

El Modelo Médico Hegemónico ejerce primacía en el sistema local de salud, la cual se manifiesta a partir del aval de la clase política, que por desconocimiento o por evitar la confrontación delega en representantes de este paradigma los cargos de conducción. El Hospital no escapa a la lógica organizacional imperante en la administración pública, existiendo una cultura burocrática sustentada en la verticalidad que le impregna el actor dominante mediante las prácticas, hábitos y comportamientos que se corresponden con el modelo tradicional.

El carácter hegemónico de la corporación médica no sólo representa un obstáculo para la constitución del Hospital en un sujeto del desarrollo integral sino que también condiciona a los actores intrahospitalarios que lo son. Existe una tensión latente entre el modelo tradicional y el modelo social que afecta el desenvolvimiento de los sujetos del desarrollo y los tiende a aislar y no incluir en las líneas generales de las políticas de salud.

Desde los espacios de poder que ocupan los representantes del modelo tradicional desarrollan una batería de estrategias que tienen por objeto limitar y neutralizar a los actores enrolados en el modelo social. Entre las estrategias se pudieron visibilizar el no reconocimiento de estas áreas en el organigrama hospitalario, desconocer el trabajo realizado en las Unidades y el aislamiento (los “dejan hacer” siempre que no traspasen los límites de lo que el sistema está dispuesto a tolerar).

A pesar que desde los niveles de conducción se les niega reconocimiento o apoyo, que a la luz de la investigación se justifica en variables como la económica (falta de presupuesto) o la ideológica (a veces el argumento del condicionamiento presupuestario es solo un pretexto donde lo que subyace es la diferencia ideológica respecto del modo intervención), los sujetos del desarrollo se las arreglan para desarrollar acciones y políticas con impacto en el territorio, gozando del reconocimiento de la sociedad local.

Que el capital social no derive en reconocimiento institucional no es impedimento para que los actores hospitalarios sujetos del desarrollo produzcan políticas con impronta social, orientadas a la prevención y que hacen a la calidad de vida y al desarrollo local. Aunque más allá de los obstáculos y las limitaciones que se enfrentan estos actores considero que la investigación nos puede hacer reflexionar profundamente, mucho más lejos de una habitual tensión entre partes del Estado con ideologías, intereses y posiciones contrapuestas. Nos puede hacer reflexionar acerca de la democracia misma y de su vínculo estrecho con el desarrollo local.

Es sano y bueno en una sociedad que actores que forman parte del sistema de salud, comprometidos socialmente con la realidad de colectivos

marginados o en riesgo social, a pesar de la negación de algunos grupos de poder que manejan los resortes del Estado puedan producir políticas públicas que atiendan las demandas de esos sectores; esto funciona de indicador positivo para valorar el sistema democrático que configuramos en el plano local. Las políticas que producen contribuyen al desarrollo local de la sociedad viedmense, mostrando un tipo de desarrollo que se condice con el paradigma que lo considera una construcción “desde abajo”, fruto de la interacción en un espacio social de individuos, grupos o fuerzas sociales y políticas con intereses, aspiraciones, iniciativas y propuestas diversas, las cuales conforman a su vez identidades disímiles, dando cuenta de la calidad democrática.

Una muestra de lo sostenido puede ser la comparación del CLS con cualquiera de las tres Unidades. Debo partir de la base que si bien tanto el CLS como las Unidades son productores de políticas, su creación y continuidad es asimismo fruto de una *política*. Sin embargo el CLS aunque fue una política implementada con el objetivo de abrir a la democratización el sistema local de salud, a tono con un determinado contexto histórico, se delineó verticalmente, de arriba hacia abajo. El diseño y los actores que debían participar del mismo fueron decididos por personas que ocupaban los cargos de conducción y por ende espacios de poder. Tal vez de este origen derive que el CLS no haya resultado un ámbito de participación activo y productor de políticas sustentables y que buena parte de lo discutido haya girado en torno a lo presupuestario, impregnando un cariz economicista. Este funcionamiento llevó a que sea deslegitimado por los actores involucrados y que por lo tanto no sea reconocido como diseño institucional válido a la hora de discutir problemáticas y planificar e implementar políticas. Si esto es resultado de su origen como política vertical es un interrogante que dejo abierto para futuras investigaciones.

Las Unidades de SIDA y ETS, Adolescencia y Violencia Familiar son construcciones “desde abajo”, por iniciativa propia de trabajadores del Hospital, por lo tanto del Estado, pero que no detentaban espacios de poder. Representan en sí mismas una política trazada por actores marginales del sistema pero con capacidad para convocar y articular con colectivos sociales para abordar problemáticas emergentes y a su vez interpelar al Estado y sus estamentos dominantes. Son productoras de políticas porque más allá de la línea que reciben del Ministerio de Salud y de la Dirección del Hospital, planifican, implementan y gestionan actividades, acciones y prestaciones por iniciativa propia. El *Modelo Médico Social* en el que enmarcan sus prácticas es de por sí un impulsor del desarrollo local.

Comparativamente, en el periodo 2011-2013 no se visualizaron políticas o acciones que hayan partido del CLS, si en cambio, como se demostró en la investigación, existieron en número generoso de parte de las Unidades. Amén de esta comparación, no es mi intención desacreditar al CLS y de ninguna manera contraponerlo a las Unidades sujetos del desarrollo. No se trata de uno u otro sino que son perfectamente complementarios. El CLS más allá de su historia y derrotero es un ámbito valioso que representa una potencialidad para que actores individuales o colectivos sujetos del desarrollo puedan resignificar su contenido y alcances, y convertirlo en un diseño proclive a la ejecución de políticas de desarrollo local.

En suma, el Hospital Público en la ciudad de Viedma cuenta con amplias potencialidades y capacidades (técnicas, humanas, diversidad de actores, reconocimiento social, etc.) que lo pueden llevar a constituirse en un actor con protagonismo central en futuros procesos de desarrollo que se pretendan encarar. La potencialidad principal es que el Hospital Zatti goza de reconocimiento en la sociedad viedmense. Es una de las pocas instituciones en la que todavía se referencian la mayoría de los ciudadanos sin distinción de clase social, convirtiéndolo en un potencial articulador de actores y propuestas orientadas al desarrollo local y por decantación al desarrollo humano.

6. Bibliografía

- Alonso, Osvaldo. (2004). La lógica de los actores y el desarrollo local. *Revista Pilquén* N°6.
- Alonso, O., Andrés, J., Ciarlo, F., Coniglio, C., Figueroa, E., Gerarduzzi, M., Mennecozi, C., Miranda, D., Reyes, M. y Spigariol, M. (2008). *Viedma la construcción de un proyecto colectivo. Actores y desarrollo local*. Neuquén: Educo.
- Álvarez, Mabel. (2007). Mi lugar en el mundo. En F. Suárez, M. Álvarez, E. Martínez, S. Guerrero, M. Fiorito & S. Bertoldi (Eds.), *Más allá de las rupturas. Desarrollo Local en una capital patagónica* (pp. 45-63). Neuquén: EDUCO.
- Arocena, José. (1995). *Desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. Caracas: Nueva Visión.
- Bertoldi, Sandra y Gomiz Gomiz, José. (1999). Salud y Descentralización en los tiempos del neoliberalismo. *Revista Administración Pública y Sociedad*.
- Bertoldi, Sandra y Gomiz Gomiz, José. (2000). Los Consejos Locales de Salud: ¿un nuevo espacio de juego en el campo de la salud? El caso de Viedma-Río Negro. *Revista Pilquén* N° 3.
- Bourdieu, Pierre (1988). *Cosas dichas*. Buenos Aires: Gedisa.
- Franco, Miguel y Álvarez, Mabel. (2007, agosto). *Diseños institucionales de participación ciudadana en la gestión pública. Un abordaje normativo en la provincia de Río Negro*

- y sus municipios. Ponencia presentada en el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública, organizado por AAEP y AG, Buenos Aires, Argentina.
- Gallopín, Gilberto. (2003). *Sostenibilidad y desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: Cepal.
- López, Susana y Gomiz Gomiz, José. (2006). *Los Consejos Locales de Salud ¿un espacio de participación ciudadana?* Viedma: CURZA.
- Menecozzi, Claudio. *El Consejo Local de Salud*. Informe presentado en el marco del proyecto de investigación “Nuevos modos de gestión en el desarrollo local. El caso del municipio de Viedma y el Partido de Patagones”. CURZA-UNCo Río Negro.
- Menéndez, Eduardo. (1984). *Hacia una práctica médica alternativa. Hegemonía y autoatención (gestión) en salud*. México: Cuadernos de la Casa Chata.
- Menéndez, Eduardo. (2005). *El Modelo Médico y la salud de los Trabajadores. Salud Colectiva*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.
- Neef, Max. (1993). *Desarrollo a Escala Humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. (2001). *Controlando la política*. Buenos Aires: Ed. Temas.
- Rofman, Adriana. (2003). *Los actores sociales del desarrollo local en el área metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: s/ datos editorial.
- Suárez, Francisco. (2007) Un aporte teórico-conceptual para el estudio sobre el Desarrollo Local. En F. Suárez, M. Álvarez, E. Martínez, S. Guerrero, M. Fiorito & S. Bertoldi (Eds.), *Más allá de las rupturas. Desarrollo Local en una capital patagónica* (pp. 23-44). Neuquén: EDUCO.
- Taylor, S y Bogdan, R. (1998). *Introducción a los métodos cualitativos*. Madrid: Paidós Básica.
- Torres, A. (2005, junio). *La cooptación burocrática de los procesos participativos*. Ponencia presentada en el Tercer Congreso Argentino en Administración Pública, San Miguel de Tucumán, Argentina.
- Torres, Anselmo y Cuervo, Roberto (2010). Límites y obstáculos a la participación ciudadana. Un estudio de caso. En AAVV, *Instituciones, organizaciones y prácticas de la participación ciudadana*. Neuquén: Educo.
- Vallés, M. (2000). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Síntesis.

Política social de discapacidad en Río Negro.

Factores ambientales y acceso a la provisión de productos de apoyo: Un estudio de caso.

Marcela Ávila¹

1. Introducción

En esta publicación se sintetiza la tesis de postgrado titulada “Política social sobre discapacidad en Río Negro” y se focaliza en la política social que se articula en un conjunto de políticas y programas concretos, individualizada en la provisión de productos de apoyo como un factor ambiental básico para que las personas con discapacidad motora mantengan o incrementen su autonomía.

Observado desde el ejercicio de la profesión del trabajo social, que pese a nuevos instrumentos legales y actividades las personas con discapacidad no ejercen plenamente sus derechos, se pretende aumentar la comprensión pública sobre la problemática. La investigación se realizó desde un diseño exploratorio y transversal, a partir de la revisión de las principales referencias científicas y al trabajo de campo se incorporó las apreciaciones de las personas que participan en la provisión de productos de apoyo incluyendo esencialmente la experiencia de aquellas con discapacidad que han adquirido una silla de ruedas motorizada en el año 2013.

La investigación intenta demostrar que en el ámbito del Estado y las obras sociales el acceso a productos de apoyo de alta tecnología y costo elevado es prácticamente inusual y evidencia los factores personales y ambientales que definen su provisión.

En el capítulo 2 se desarrollan las cuestiones esenciales de los antecedentes científicos que preceden esta investigación, el enfoque teórico utilizado, los objetivos e hipótesis planteados, la metodología y las

-
- 1 Licenciada en Servicio Social y Mter. en Políticas Públicas y Gobierno (UNRN). Actualmente se desempeña como profesional en el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Río Negro, General Roca.
 - 2 Ávila, M. (2017) “Política Social de discapacidad en Río Negro. Factores ambientales y acceso a la provisión de productos de apoyo: Un estudio de caso”, bajo la dirección de D. Di Nella, en la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno, de la Universidad Nacional de Río Negro, Sede Atlántica.

técnicas empleadas que hace claro el sentido y el recorrido de lo que se proyecta.

En el capítulo 3 se contextualiza la política social sobre discapacidad en Río Negro a partir de cinco ejes: marco normativo, mercado de productos de apoyo, servicios y programas y datos demográficos

En el capítulo 4 se describe la provisión de productos de apoyo en particular de sillas de ruedas motorizadas a partir de la experiencia y la observación de proveedores, expertos (médico fisiatra y kinesiólogo), prestadores (PAMI, IPROSS, Incluir Salud, Ministerio de Desarrollo Social provincial), familiares y usuarios de silla de ruedas motorizadas de distintas localidades de la provincia (General Roca, Viedma, Cipolletti y San Antonio Oeste). Se ordenan los resultados a partir de las siguientes preguntas: ¿Quiénes requieren de productos de apoyo? ¿Cuáles son los requisitos y procedimientos para acceder a estos? ¿Cuál es la demanda? ¿Qué se sabe de la provisión de sillas de ruedas motorizadas? ¿Cuáles son sus ventajas y desventajas? ¿Cuáles son los factores ambientales y personales que participan en su provisión? ¿Desde qué modelo de discapacidad se realiza?

En el capítulo 5 se exponen las conclusiones desde el trasfondo sobre el que se realiza la provisión de productos de apoyo para el bienestar de las personas con discapacidad, se integran los enunciados que guiaron la investigación, el marco teórico y los hallazgos que se hicieron a lo largo del trabajo para responder al problema de investigación y efectuar consideraciones y recomendaciones finales.

A esta sección final le sigue el último capítulo, que refiere a la bibliografía utilizada en los antecedentes científicos, enfoque teórico y metodológico, además de las fuentes consultadas, ya sean documentales como las entrevistas y artículos de prensa. En esta publicación por su extensión no se incorporan los anexos pero se consideran de interés para profundizar en la investigación.

2. Consideraciones teórico-metodológicas

En base a la matriz realizada para organizar y sistematizar los antecedentes científicos, se afirma que cualquier producto de apoyo destinado a mejorar la funcionalidad de las personas debe ser integrado en el marco de la comprensión de las mismas. Se han propuesto diferentes modelos conceptuales para explicar y entender la discapacidad, que puede ser expresada en una dialéctica de modelo médico versus modelo social absorbida en la propuesta de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (en adelante CIF) que utiliza

un enfoque biopsicosocial (Astorga Gatjens 2007; Eroles & Fiamberti 2012; Dell'Anno et al. 2012, Ferrante, 2007, 2008; Ferreira, 2007; Ferrante & Ferreira, 2008; Ferreira & Rodríguez Caamaño 2007; OMS, 1980 y 2001; Pantano 2008 y 2009 y Vanegas Garcia & Gil Obando, 2007). También se reconoce la diversidad funcional como un término alternativo al de discapacidad vinculado al movimiento de la Filosofía de la Vida Independiente (Palacios & Romañach, 2006 y Romañach & Lobato, 2005).

La CIF también enumera factores ambientales que permite añadir el término de la persona en situación de discapacidad (en esta línea se destacan los trabajos de Bedaracco; Ferrante, 2007 y 2013; Ferreira, 2007; Ferrante & Ferreira, 2008 y 2011; Ferreira & Rodríguez Caamaño, 2006; Fundación Par, 2006; OMS, 2011; Pantano, 2008 y 2009; Rodríguez Gauna, 2003; Rodríguez Gauna & Massé, 2005 y Vanegas Garcia & Gil Obando, 2007, 2009).

Entre los factores ambientales facilitadores de la participación se encuentran los productos de apoyo, en diferentes artículos se señala el importante papel que tienen para que las personas con discapacidad mantengan o incrementen su independencia. Son de interés las experiencias de distintos países que dan cuenta de la provisión pública de productos de apoyo (Astorga Gatjens, 2007; Camargo Rojas, Lancheros Ruiz, Peñaloza Campo, Mora Gereda & Amórtegui Osorio, 2011; Carpio Brenes, 2012; De Rosende Celeiro & Santos del Riego; Dell' Anno et. al, 2012; Ferreira & Caamaño, 2007; Fundación Par, 2006; García, 2003; Herrera-Saray, Peláez-Ballestas, Ramos-Lira, Sánchez-Monroy & Burgos-Vargas, 2012; Pizarro, Ormazabal & Ubilla, 2008; Ríos Rincón, Laserna Gutiérrez, Melo Olivera, Vargas & Ramírez, 2007 y Rosales, 2011). De acuerdo a los informes de países como España (De Rosende Celeiro y Santos del Riego; Laloma, 2005; Vía Libre, 2011 y Vidal García et al. 2003); Chile (Pizarro et al. 2008) y Colombia (Camargo Rojas et al. 2011; Ríos et al. 2007) su provisión se caracteriza por presupuestos insuficientes, sistemas de préstamos, cuya cobertura no es razonable respecto a la demanda y contienen una escasa diversidad de productos de apoyo.

En cuanto a los estudios específicos sobre provisión de productos de apoyo para personas con discapacidad motora, se observa que los trabajos se focalizan en el contexto de uso (Camargo Rojas et al., 2011; Ferrante 2007, 2013; Ferrante & Ferreira, 2008, 2011; Fundación Par, 2006; Herrera Saray et al., 2012; Laloma, 2005; Vía Libre, 2011 y Vidal García, 2003 y et al. 2005), pero se desconoce la existencia de datos cuanti o cuantitativo que evidencien el alcance de ésta política social en nuestra provincia.

La CIF (OMS, 2001) proporciona el marco conceptual adoptado en relación a la discapacidad, la define como un término genérico que abarca deficiencias, limitaciones de la actividad y restricciones a la participación.

Denota los aspectos negativos de la interacción entre un individuo (con una condición de salud) y sus factores contextuales (personales y ambientales). Los factores personales tienen que ver con el individuo como la edad, el sexo, el nivel social, etc., y los ambientales refieren a todos los aspectos del mundo externo que forma el contexto de la vida de un individuo, y como tal afecta el funcionamiento de esa persona.

Desde este encuadre se indaga los factores ambientales que constituyen el contexto actual de la política social en Río Negro sobre la discapacidad y, en concreto, el trasfondo sobre el que se realiza la provisión de productos de apoyo para el bienestar de las personas con discapacidad, a través de la consecución de los siguientes objetivos específicos: Explorar aquellos factores ambientales de la Política social que aseguran el acceso a la provisión de productos de apoyo, que mejoran el funcionamiento de una persona y reducen su discapacidad; se trata de especificar además cuales factores ambientales de la política pública obstaculizan el acceso a la provisión de productos de apoyo y limitan el funcionamiento de una persona y generan discapacidad; por último pretendemos describir la combinación de los factores ambientales y personales (perfiles sociológicos) que constituye el contexto actual de la política social en cuestión, que define la provisión de productos de apoyo para personas con discapacidad.

Como forma general, esta investigación parte de un conjunto de ideas y preposiciones que versan sobre la realidad y que, pueden ser verificadas en la práctica, por lo que se considera preciso incluir una serie de supuestos que guiaron a la investigación: “El Estado y las obras sociales, tienen la obligatoriedad de asegurar que las personas con discapacidad gocen de movilidad personal con la mayor independencia posible, pero el suministro de productos de apoyo de alto costo y calidad constituye una acción esporádica y asistencialista, sesgada por el modelo médico, lo que refuerza la posición marginal de las mismas”.

A partir de estos supuestos, se formulan otras hipótesis específicas en términos plausibles de ser corroboradas o refutadas mediante datos y hechos de la experiencia:

“La política social, ha incorporado un marco normativo y conceptual que reconoce la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia, lo que define la provisión de productos de apoyo como asunto de derecho”.

“La política social por su débil capacidad redistributiva y la permanencia del modelo médico, afecta a los más vulnerables dado que genera que el acceso a la provisión de silla de ruedas motorizada sea inaccesible y reemplazado por productos de apoyo de menor costo y baja calidad, aunque sea universal”.

La investigación se desarrolló bajo el enfoque de investigación mixto (Sampieri, 2010). A partir de los objetivos epistemológicos definidos (indagar, explorar y describir) se utilizó un diseño exploratorio secuencial (Hernández Sampieri y Mendoza, 2008) y por la naturaleza de la investigación se realizó un estudio de caso (Hernández Sampieri, et al. 2003): silla de ruedas motorizada. Su elección se fundamentó por las ventajas que presenta para el desplazamiento y porque es un producto de alta tecnología y costo elevado. Su estudio fue de corte transversal (Sampieri et. al 2003) dado que se identificó en un período determinado, en el año 2013 quiénes y cómo han accedido a este producto de apoyo.

Para la recolección de datos cualitativos primarios se utilizó la observación participante (Sabino 1992) y la entrevista enfocada (Sabino 1992) en un único tema reconstruir la provisión de productos de apoyo; los entrevistados dependieron de los resultados de la muestra. El trabajo de campo se integró con datos secundarios obtenidos a través de técnicas probabilísticas y de recopilación documental (Ander-Egg 1982), como normativa; estadísticas, tales como Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (INDEC 2002 -2003), Registro Nacional de Certificación de la Discapacidad (SNR, 2013), Informe Mundial sobre discapacidad (OMS, 2011); expedientes de provisión, informes oficiales, artículos de prensa, entre otros. Además, se utilizó fuentes de datos secundarias indirectas (Samaja 1993): ponencias en congreso, artículos publicados y otra bibliografía explorada y referenciada en estado de arte. Luego, se hizo una triangulación secuencial (Sampieri, 2010) entre datos y técnicas para proporcionar una comprobación de las inferencias y una visión holística sobre la política de discapacidad de Río Negro.

3. El contexto específico de la política de discapacidad en la provincia de Río Negro

3.1 Marco normativo sobre la discapacidad

El cambio paradigmático de la discapacidad se desarrolla a nivel mundial a partir de la propuesta de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (OMS, 2001), la Clasificación Internacional de Enfermedades, Décima Revisión (CIE, 10) y alcanza su máxima expresión en la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad (2006), que en el preámbulo reconoce que “la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a

la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

Argentina cuenta con marcos legales amplios tales como la Ley N° 22.431 “Sistema de protección integral de los discapacitados” (1981) y la Ley 24.901 “Sistema de Prestación Básicas en Habilitación y Rehabilitación Integral a favor de las personas con discapacidad” (2007) que establece que las obras sociales tendrán a su cargo con carácter obligatorio la cobertura total de las prestaciones básicas que requieren las personas con certificado de discapacidad afiliadas a las mismas (Art. 2) y el Estado que, a través de sus organismos prestará a aquellas que no están incluidas dentro de éste sistema (Art. 3).

Además Argentina reafirma su compromiso para asegurar el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad a través de la Ley Nacional N° 27.044 (2014) que otorga jerarquía constitucional a la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad (2006) y ratificada por el Estado mediante la Ley Nacional N° 26.378 (2008).

En el contexto provincial rionegrino, la evolución de la normativa sobre discapacidad es cuantiosa y ha seguido un recorrido similar a la propuesta internacional y nacional, por ejemplo la sanción de la Ley Provincial N° 2055 (1985) en adhesión a la Ley Nacional N° 22.431 (1981), que establece la creación del “Consejo del Discapacitado”. Es la ley base, no sólo acoge la definición legal de las mismas sino también las políticas implícitas en Salud, Educación, Trabajo, Seguridad Social y Accesibilidad, es tal vez la que cuenta con mayor capacidad recursiva (Adelantado et al, 2000), esto es de actuación sobre sí misma, quizás la principal fue la incorporación de la Convención, como Anexo 1 de la misma en el año 2010, por Ley provincial N° 4532.

En el mismo año, la provincia asumió el compromiso de implementar la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (OMS, 2001) y la Clasificación Internacional de Enfermedades, Décima Revisión (CIE, 10); este marco es utilizado por una Junta Evaluadora que otorga el CUD (Certificado Único de Discapacidad), válido en todo el país que permite ejercer los derechos y acceder a las prestaciones previstas en las leyes.

La ley provincial N° 2055 es el primer antecedente en la legislación de Río Negro que trata la ampliación de la disponibilidad de productos de apoyo para las personas con certificado de discapacidad, en los artículos 10 y 12, pero el gran avance se produjo con la aparición de la Ley Provincial N° 3467 (2000) en adhesión a la Ley Nacional N° 24.901 (2007) sobre prestaciones básicas para las personas con discapacidad.

3.2. Mercado de Productos de Apoyo

El avance de los Productos de apoyo a nivel internacional se puede observar en dos grandes contextos; el impulso por el desarrollo de los microprocesadores que se tradujo en reducción de tamaño y un notable aumento de las capacidades funcionales (Carpio Brenes 2012) y la incorporación de la Norma ISO 9999, (ISO son las siglas que corresponden a International Standardization Organization) en el 2003 dentro de las Clasificaciones Internacionales de la Organización Mundial de la Salud que hace uso de la terminología de la CIF para establecer una categorización de las Ayudas Técnicas, producidas especialmente o disponibles en el mercado para personas con discapacidad. A partir del 2007, en la cuarta edición de esta norma las Ayudas Técnicas pasan a denominarse Productos de Apoyo.

A nivel nacional, las últimas dos décadas han supuesto un enorme avance para la creación de un Mercado de producto de apoyo destinado no sólo a las personas con discapacidad sino también adultos mayores o personas con alguna dolencia temporal, incluyendo las sillas de ruedas, tanto para las manuales como las motorizadas: Nuevos materiales, mejor rendimiento y sobretodo la posibilidad de personalizar las sillas de acuerdo a las necesidades individuales de cada persona (Revista On-line, 2011).

En la provincia de Río Negro el desarrollo histórico evidencia un mercado de productos de apoyo potencial porque las personas con discapacidad son el principal grupo consumidor, a pesar de ello, según los datos recabados en esta investigación, los clientes son las instituciones que tienen la obligatoriedad de asegurar su provisión y actualmente en Río Negro es limitado y se reduce al servicio post-venta de sillas de ruedas motorizadas diseñadas y fabricadas por Empresas Nacionales y/o Internacionales.

3.3. Contexto institucional provincial

La política social individualizada en la provisión de productos de apoyo (estudio de caso) se articula en un conjunto de políticas y programas concretos en el ámbito provincial, tales como:

- “Banco de Elementos de prótesis y órtesis” del Consejo Provincial para las personas con discapacidad dependiente del Ministerio de Desarrollo Social en el marco del Art. 12 de la Ley N° 2055 (1985), se suscita un stock de elementos estándares para las personas con certificado de discapacidad sin cobertura social, a través de la creación o ampliación de Bancos Descentralizados de Ayudas Técnicas. Los productos de apoyo adaptados (como el caso

en estudio) se financian por intermedio de ayudas económicas por el monto total del elemento requerido.

- “Programa de Cobertura de Elementos ortopédicos de ayuda externa” del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), dependiente del Ministerio de Salud de la Nación, cuenta con un “Sistema de Administración de Elementos de Fisiatría”, que contempla sólo la provisión gratuita de un elemento ortopédico estándar por año para la misma patología. Las sillas especiales y baterías admiten la posibilidad de solicitarse por vía de excepción.
- “Cobertura de patologías de alto costo y baja incidencia” del Programa Federal de Salud “Incluir Salud”, que se encuentra bajo la órbita de la Dirección Nacional de Prestaciones Médicas del Ministerio de Salud de la Nación y acorde con el carácter no contributivo del régimen de pensiones asistenciales el modelo prestacional tiene como componente primordial la Atención Primaria de la Salud que se centraliza prioritariamente en la Red Prestadora Pública de cada jurisdicción. Dentro de la cobertura de patologías de Alto Costo y Baja Incidencia reconocerá a afiliados con certificado de discapacidad y con las justificaciones por el profesional especialista interviniente sillas de ruedas especiales (pero no incluye sillas motorizadas).
- “Servicios Específicos del Instituto Provincial del Seguro de Salud”. El IPROSS brinda servicios a todos los agentes del Estado Provincial y Municipal en actividad o pasividad. De las prestaciones, el Artículo 8º de la Ley N° 2753 establece que los afiliados (con o sin certificado de discapacidad) tienen derecho a las prestaciones (como prótesis) que se establezcan de conformidad con la reglamentación. Ajusta su actuación a los lineamientos de la política sanitaria definida por el Poder Ejecutivo provincial (como por ejemplo, la ley provincial N° 2055).

La Provisión en 2013

Desde el discurso la cobertura de la provisión de productos de apoyo en el marco del imperialismo médico (Ferreira, 2010) se engloba en un conjunto de medidas y facilidades para garantizar su acceso, como se expresa en las siguientes afirmaciones: “Una vez que está justificado desde lo médico lo que hace PAMI es poner en marcha sus dispositivos para proveer el elemento” (Raúl P. 2014, p. 2); “Se cumple con la demanda de lo que dice el médico” (Francisca P. 2014, p.4); “Si el médico no te lo pidió, nosotros no podemos hacer magia” (Ángela P. 2015, p.3). Pero a partir de la muestra de esta investigación, el contexto institucional se

erige como una barrera dado que “En la mayoría de los casos viene con observaciones de cosas que hay que agregar o viene directamente rechazado” (Raúl P. 2014, p.2); “Tratamos de no comprar (...) porque es muy cara” (Francisca P. 2014, p.6). En consecuencia solo IPROSS financió en el 2013 una compra de silla de ruedas motorizada, mientras que en el Consejo Provincial para las personas con discapacidad, PAMI e Incluir Salud esta demanda es inexistente.

3.4 Datos Demográficos

Según las estimaciones del Informe mundial sobre la discapacidad (OMS, 2011) más de mil millones de personas viven con algún tipo de discapacidad; o sea, alrededor del 15% de la población mundial (según la población mundial en 2010). Las tasas de discapacidad están aumentando debido en parte al envejecimiento de la población y al aumento de la prevalencia de enfermedades crónicas.

La Encuesta Mundial de Salud (OMS, 2011), indica que cerca de 785 millones de personas (15,6%) de 15 años y más viven con una discapacidad y del total estimado de personas con discapacidad, 110 millones (2,2%) tienen dificultades muy significativas de funcionamiento.

La primera Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (ENDI) – Complementaria del Censo 2001, indica que en Argentina afecta a 2.176.123 personas con discapacidad (7.1%), alcanza al 20.6% de los hogares con presencia de discapacidad (la quinta parte del total de los hogares urbanos argentinos) e involucra aproximadamente 6.700.000 personas.

De los indicadores de beneficios sociales, que permiten observar la provisión de productos de apoyo, Ferrante (2007) resalta algunos de los siguientes aspectos:

- -“Dentro de las personas que poseen sólo una discapacidad, podemos señalar que entre las que usan ayudas técnicas externas, el 61% cubren los gastos con presupuesto de hogar, el 23% a través de la obra social y el 24.5% por “otras formas”. Entre los que no usan (el 12.9%) pero consideran que lo necesitan, más de la mitad (56.4%) no lo hace por falta de recursos económicos y el 41% por otros motivos”. (p.4) A partir del Anuario Estadístico Nacional sobre Discapacidad 2013, elaborado por el Departamento de Sistemas de Información del Servicio Nacional de Rehabilitación se describe información actualizada y focalizada de personas con discapacidad en la provincia de Río Negro, la única limitación es que la caracterización incluye sólo a las personas que han solicitado el CUD, se destaca los siguientes datos:

- -El total de las personas que fueron certificadas asciende a 4.225 y la prevalencia es levemente superior en los varones (52,2%) que en las mujeres (47,8%). En cuanto a los beneficios se puede resaltar que el 68,8% tiene cobertura por obra social y/o plan de salud, mientras que el 31,2% no posee cobertura de Salud.
- - El total de personas con un solo tipo de discapacidad que fueron certificadas asciende a 3532 personas, y un poco más de un cuarto (16,4%) está afectada por más de una discapacidad; el 14,6 % a dos (619 personas), el 1,6% a tres (70 personas) y una menor proporción por cuatro discapacidades (4 personas).
- -Del total de personas con un solo tipo de discapacidad (3.532), la prevalencia es mental (34,6%) y motora (34,5%) y en menor proporción auditiva (13,6%), visceral (9,3%) y visual (8,0%). En cuanto al uso de Productos de Apoyo, del total de las personas con discapacidad con CUD, se señala que sólo el 27,8% (1174 personas) posee equipamiento, mientras que el 72,2% (3.051) no utiliza equipamiento. De aquellas que utilizan equipamiento se señala que el 23,9% (280 personas) utiliza bastones; 23,6 % (277 personas) no específica, el 21,2% (249 personas) sillas de ruedas; el 17,2% (202 personas) audífonos, el 12,4% (146 personas) ayudas ópticas; el 6,6% (77 personas) andadores; el 6,0% (71 personas) órtesis y el 5,4% (63 personas) prótesis.

3.5 Alcance de la política social sobre discapacidad en la provincia de Río Negro

Para aumentar la comprensión pública acerca del alcance de la política social sobre discapacidad y evidenciar la situación particular de la provincia de Río Negro (en correlación al nivel nacional) se complementan la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (ENDI) – Complementaria del Censo 2001 y el Registro Nacional de Personas con Discapacidad del Servicio Nacional de Rehabilitación (SNR)-Anuario Estadístico Nacional sobre Discapacidad 2013, porque ambas fuentes de información utilizan la CIF (OMS, 2001) como marco conceptual de discapacidad.

La ENDI (INDEC 2002,2003) permitió establecer que en Argentina la prevalencia de personas afectadas por al menos una discapacidad es levemente superior en las mujeres (1.165.551) que en los varones (1.010.572). En cambio, en nuestra provincia según el Registro Nacional (SNR, 2013) del total de personas con discapacidad certificadas con CUD la prevalencia es levemente superior en los varones (2.225) que en las mujeres (2.020).

Los resultados sobre la distribución según grandes grupos de edad, indica que tanto a nivel nacional como provincial las edades potencialmente activas (15 a 64 años) concentra las personas con discapacidad certificadas con CUD, también se asocia la edad en la prevalencia de discapacidad.

En relación a la cantidad de discapacidades por persona, la ENDI como el Anuario que la mayoría (más de las cuatro cuartas partes) tienen una sola discapacidad, y en menor proporción y en disposición decreciente dos, tres y cuatro discapacidades.

Si se examina la población con una discapacidad, la que concentra el mayor volumen -según la ENDI- es la discapacidad motora y le sigue en importancia por su magnitud la discapacidad visual, auditiva y mental. En cambio, el Anuario 2013 muestra en la provincia de Río Negro que del total de personas con un solo tipo de discapacidad con CUD (3.532), la prevalencia es mental (34,6%) y motora (34,5%) y en menor proporción auditiva (13,6%), visceral (9,3%) y visual (8,0%).

4. La provisión de silla de ruedas motorizada desde la experiencia y la observación

Primariamente desde las siguientes respuestas se triangula el material empírico y los relatos (Sampieri, 2010) para hacer más inteligible la descripción.

¿Quiénes requieren productos de apoyo?

Pacientes, sólo aquellas personas que su médico justifique su requerimiento. La provisión no es excluyente de grupos particulares: En PAMI *“en la mayoría de los casos no se presenta un certificado de discapacidad”* (Raúl P. 2014, p.1), en Incluir Salud a todos los afiliados se le brinda una *cobertura gratuita, “son pacientes hospitalarios”* (Francisca, P. 2014b, p.9) y en IPROSS sucede lo mismo, no hay un programa específico para personas con discapacidad, con la salvedad de que *“al afiliado que tiene discapacidad se agiliza más y la cobertura es del 100. El resto de los afiliados tiene que pagar un co-seguro”* (Ángela P. 2015, p.1). En este marco, el CUD no es un requisito absolutista para la solicitud, adquisición y uso de productos de apoyo.

¿Cuáles son los requisitos y procedimientos para acceder a la provisión de productos de apoyo?

El acceso a la provisión de productos de apoyo comienza y culmina con el pedido, receta o prescripción y aprobación del experto, es decir, es

regulado exclusivamente desde el imperialismo médico (véase Ferrante, 2007, 2008 y Ferrante & Ferreira, 2007, 2008).

Dependiendo del organismo que tiene con carácter obligatorio la cobertura total de la provisión de productos de apoyo (Ley Nacional N° 24.901) la *recepción de la solicitud* se encuentra descentralizada en la Agencia (si se tratará de PAMI), Unidad de Gestión local en el Hospital (en el caso de Incluir Salud), Banco de Elementos (para la personas con discapacidad que no estuviera incluida dentro del sistema de obras sociales) o Delegación (de IPROSS) pero la *autorización* y el *financiamiento* se centralizan a nivel provincial o Nacional -al igual que en Chile (véase Pizarro et al. 2008).

¿Cómo es el mercado provincial de productos de apoyo?

La inexistencia de fábricas en la provincia tiene grandes complicaciones, entre ellas la falta de oferta o sobreprecios para que el cliente institucional (prestador) financie la compra del producto de apoyo; la demora en la construcción porque sus piezas son importadas o no se fabrican en Argentina; la disconformidad del experto entre el producto solicitado y el otorgado, la falta de adiestramiento (usuario), tal como se expresa a continuación:

-“En Río Negro, en general todos son distribuidores (...) No tenemos fábricas para abastecer al mercado”. (Darío D. 2014, p.8)

-“Hay casos que no ha cotizado nadie”. (Ángela, P. 2015, p.2)

-“Es como un rompecabezas, hace de cuenta porque parte de la silla la tienen acá y parte la tienen que traer de afuera”. (Patricio F. 2015, p.6)

-“Las sillas de ruedas jamás la compran acá, nunca”. (Margarita F. 2015, p.10)

-“Lo que pasa es que justamente todas las fábricas no están acá (...) No hay posibilidad de probarlos (...) se piden a ciegas muchas cosas acá”. (Susana E. 2014, p.8)

¿Cuál es la demanda de productos de apoyo?

Según las entrevistas no estructuradas los productos de apoyo predominantes son la cama ortopédica y la silla de ruedas de propulsión manual (12.22 según la ISO 9999) para adulto, la primera porque “se está apuntando cada vez más a la internación domiciliaria, que el paciente esté lo menos posible en los hospitales o en instituciones” (Darío D. 2014, p.6) y la segunda “es una herramienta de trabajo importante también para la recuperación de los pacientes” (PAMI, L.R. 2014).

¿Qué sabemos sobre la provisión de silla de ruedas motorizada?

Según las fuentes de información utilizadas (artículos en presas, entrevistados y datos cuantitativos) la provisión de silla de ruedas motorizadas es una situación desfasada en referencia a los trámites usuales para adquirir cualquier producto de apoyo, dentro de este universo se señala al IPROSS como el único comprador institucional. En este sentido, sobresalen las siguientes afirmaciones (ver Cuadro III, Anexo XXIII):

-“Nosotros tratamos de no comprar porque nos lleva mucho en relación a la cápita”. (Francisca P. 2014, p.6)

-“Siempre se le da la cobertura del 100%, siempre y cuando (...) lo que estén solicitando tenga que ver con la patología de base (...) El 99% de los casos se le otorga”. (Ángela P. 2015, p.1)

¿Cuáles son las ventajas y desventajas de acceder a la silla de ruedas motorizada?

La silla de ruedas motorizadas es un producto de apoyo y como tal un factor ambiental facilitador de la participación (OMS, 2001); dado que permite mantener o incrementar la independencia de las personas con discapacidad dentro y fuera de su hogar, tal como ellos lo expresan: “Cambió su carácter antes era muy renegada, también se veía como aburrida, triste, pero ahora no, hasta mal se porta (...)Hubo un cambio muy grande en ella” (Mercedes F. 2015, p.4); “Esta silla a mí me ayudó mucho a insertarme en la vida y en la sociedad porque es una silla eléctrica es totalmente independiente, es fácil de manejarla” (Javier U. 2015, p.4). También incrementa la autonomía en sus acciones y movimientos, tales como: “Ir a la escuela, puede ir al baño, cepillarse” (Mercedes F. 2015, p. 9). “Él va para todos lados” (Margarita F. 2015, p.5).

Posee opciones de inclinación y reclinación que proporcionan comodidad: “Él va cómodo a la escuela, que está bien, sé que no lo van a tirar” (Margarita F. 2015, p.10).

La principal barrera es el costo que supone su adquisición: “Tiene un problema de costos, tiene un costo altísimo (...) y por ahí las obras sociales no las reconoce” (Juan E. 2014, p. 3). “Ellos reconocían si la situación (...) no más que por el valor” (Mercedes F. 2015, p.2). Además, las baterías también presentan un costo elevado y su adquisición implica un circuito administrativo: “Las baterías de esta silla de ruedas están pedidas hace dos años, un año, junto con las ruedas (...)” (Javier U. 2015, p.7). En este sentido, es importante señalar que “una silla que permite cambiar de postura, que tiene un mando diferente o desde la que se puede abrir la puerta o encender la luz no es un artículo de lujo, aunque su precio sea elevado” (Valle Gallego, 2010, p. 9).

Por otro lado, la silla motorizada es ancha, pesada y difícil de transportar dado que no se pliega: “No se puede llevar es muy pesada, no se desarma, así como la vez pesa como 300 kilos”. (Mercedes F. 2015, p.4); “Con la silla no entra a ningún lado, no entra a las habitaciones, al baño, no puede ir a ningún

lado, tiene que estar acá (cocina – comedor)” (Margarita F. 2015, p. 5). Por eso, todos los que utilizan una silla de estas características, no descarta el uso de la manual: “Igual tiene dos sillas de ruedas, tiene una motor y tiene otra silla, porque por ahí acá lo que no hay es transporte adaptado a sillas de ruedas, menos con motor” (Mirta F. 2015, p.1).

¿Cuáles son los factores ambientales que aseguran el acceso a la provisión de productos de apoyo?

El principal facilitador es que la provisión de productos de apoyo es un derecho social para las personas con certificado de discapacidad y otro, la emergencia del modelo de la diversidad funcional, porque contribuye a comprender que la silla de ruedas a motor “no es un aparato de rehabilitación, es un aparato que permite desplazarse” (CEAPAT, 2010, p.1), mientras que el resto de la población lo hace utilizando las piernas.

A pesar de ello, para acceder al financiamiento de productos de apoyo es indispensable el capital social de las personas con discapacidad, porque:

-“Es que si no se mueve el paciente (...) depende mucho de la persona interesada, de las ganas del paciente, de que insista”. (Susana E. 2014, p.6)

-“Depende de la presión. En general hasta donde llegas vos con la presión, funcionan como una olla a presión. Si te dijeron no, y te fuiste ¡Fuiste, perdiste! En general es así”. (Darío D. 2014, p.11)

-“Si vos insistís, insistís, encontrás una respuesta”. (Marcelo P. 2014, p.5)

-“Por más que tengan el derecho hay que pelearla, no es que vos vas a la obra social y ¡Así te lo doy mañana! No, hay que pelearla y mucho”. (Juan E. 2014, p.3)

-“Yo fui luchando y luchando”. (Daniela U. 2014, p. 5-6)

-“Uno no se tiene enojar, uno tiene que perseverar”. (Laura F. 2015, p. 6)

-“Hay que tener paciencia pero hay que poner un tope” (Javier U. 2015, p.6)

-“Una familia con una presión terrible, te llaman por teléfono todo el tiempo, un caso muy mediatizado, salió por todos lados. ¡Hicieron un amparo!”. (Francisca P. 2014, p.12)

¿Cuáles son los factores ambientales que obstaculizan el acceso a la provisión de productos de apoyo?

Lejos de alcanzar el desarrollo que las actuales concepciones prometen sigue vigente el modelo médico rehabilitador (que interpreta la discapacidad como un hecho biológico), como se puede observar en las siguientes afirmaciones a través de categorías impuestas (dependencia, desventaja) y la construcción de diagnósticos discapacitantes que excluye la posibilidad de acceder a la silla motorizada:

-“Generalmente en enfermedades que son degenerativas o miopatías, bífidas espinales que no tienen mucha solución o que solo puedan usar la mano, entonces

ahí ellos con el joystick de la silla de ruedas puedan movilizarse". (Susana E. 2014, p.3)

-“Dada la patología, atrofia muscular espinal, hidrocefalia son enfermedades que son progresivas y sin cura hasta la fecha”. (Ángela P. 2015, p.2)

“Desde la ética, si es un nene con una distrofia muscular y un componente mental, ahí no lo justifico porque el componente mental”. (Susana E. 2014, p.7)

-“Por más que la tenga tampoco la pueda manejar: el caso de parálisis cerebrales, cuadriplejías”. (Juan E. 2014, p.3)

-“Una persona con discapacidad es una persona que tiene más dependencia, qué necesita del otro para ser cosas”. (Mirta F. 2015, p.5)

-“La discapacidad es una situación de desventaja (...) Es muy valioso lo que hace la persona con discapacidad para no sentirse discapacitado”. (Susana E. 2014, p.7)

-“La gente que tiene capacidades diferentes debería ir asimilando su problema”. (Raúl P. 2014, p.4)

Otra barrera que obstaculiza el acceso a productos de apoyo de costo elevado y alta tecnología, es la presencia de un entorno discapacitante, por la ausencia de criterios compartidos entre el experto, el prestador, proveedor y el usuario:

-“He visto casos, donde el médico pide una cosa, que al paciente no le sirve porque no están evaluadas circunstancias sociales, solamente está evaluada la patología (...) El fisiatra no conoce la vivienda donde vive la persona, entonces no tiene en cuenta que: ¡La silla no pasa por la puerta, o que no puede circular por dentro de la casa o que vive en una calle de tierra y las ruedas que pidió no se corresponden!”. (Darío D. 2014, p. 3)

-“¡Tenemos muchísimos problemas con las sillas de ruedas! (...) porque el kinesiólogo pide una cosa, el ortopedista otra y cuando llega la silla de rueda no es (...) Tengo un semejante conflicto que ya ninguna ortopedia quiere trabajar, porque es de vuelta a la ortopedia, devuelta a la fábrica”. (Francisca P. 2014b, p.7)

-“El médico tiene que ver de ajustarse a las características que sean mejores para el paciente, pero que no pida sillas de 50 mil pesos”. (Francisca P. 2014b, p.8)

-“¡Si vos vieras las prescripciones de las sillas! (...) ¡Papá! ¿Querés un fórmula 1?”. (Marcelo P. 2014, p.8)

-“Tendría que ser requisito que para autorizar una silla tendría que haber previa una reunión entre el médico, el paciente y la fábrica”. (Darío D. 2014, p.6)

-“Con Incluir Salud es todo un tema porque me han traído unas sillas horribles (...) nunca son las que pedimos”. (Susana E. 2014, p.3)

-“Uno cree por lo que estudio, por lo que sabe y por lo que investigo o lo que fuese que eso puede andar para ese paciente, pero no todo anda para todo (...) Es difícil porque hay pacientes... que para un fisiatra requiere una silla de ruedas y para otro, otra”. (Susana E. 2014, p.8)

Además, no es un proceso rápido su suministro pueda prorrogarse entre 1 a 10 años:

-“Fue una lucha, fueron cuatro años y un poquito más”. (Margarita F. 2015, p.2)

-“Acá no es que no se cumple con lo que dice...lo que pasa es que tardamos un tiempo”. (Francisca P. 2014b, p.8)

-“Ellos tienen que buscar presupuestos y eso tarda un poco”. (Patricio F. 2015, p. 6)

-“Estuve como diez pidiendo la silla”. (Daniela U. 2014, p.3)

-“Le llevó un año en ese momento”. (Javier U. 2015, p.4)

Es un entorno discapacitante, no solo por las dificultades para obtener un producto de apoyo adecuado sino porque para desplazarse también requiere de un medio accesible. Las personas con discapacidad motora se enfrentan cotidianamente a escaleras, escalones, bordillos, anchuras de marcos y puertas inadecuadas para silla de ruedas, falta de construcción y reparación de veredas y rampas en las calles, inclusive en espacios predeterminados para ellas, en términos de Ferrante (2007) las circunscribe a una especie de muerte social. Es un tema muy frecuente en las entrevistas y es una forma muy sutil de discriminación:

-“Para desplazarse necesita un medio accesible, no solo la silla” (Darío D.2014, p.12).

-“Tenés que estar peleando con la gente para qué no se ponga en la rampa”. (Mirta F. 2015, p.10)

-“Los autos, arriba de la vereda ¿por dónde pasas? Tengo que ir por la calle y las veredas, a parte, todas rotas”. (Margarita F. 2015, p.7)

-“A parte el estado de las veredas”. (Patricio F. 2015, p.10)

-“El municipio (...) sigue habilitando comercios con escalones”. (Javier U. 2015, p.8)

-“Ir a pedir (...) que se le rompa a todos los vecinos que han hecho garaje alto y que se haga una vereda de rampla, siendo que vos llegar hasta ahí, tenés que volver para atrás”. (Javier U. 2015, p. 8-9)

¿Cuáles son los factores personales que participan en la provisión de silla de ruedas motorizada?

Las políticas sociales están orientadas principalmente al primer periodo de la vida de una persona: “Si es un nene y tiene movilidad activa en algún miembro, tiene dificultades para la marcha (...) ni lo dudo (...) En un adulto joven tampoco lo dudo. En un adulto mayor (...) no le voy a pedir una silla de ruedas motorizada” (Susana E. 2014, p.5). “Hay mayor demanda para niños en sillas especiales, adaptadas, en sillas de alto costo, para el uso de personas adultas son más estandarizadas” (Darío D. 2014, p.6).

Los protagonistas de esta investigación para adquirir un producto de apoyo que no estaba disponible principalmente por su edad y diagnóstico tuvieron que cuestionar y hacerse visibles: *“Ellos dicen: no le vamos a dar una silla motora a un chico con parálisis cerebral porque no la sabe usar (...) ellos tienen que ver a la persona, no tienen que ver un diagnóstico”*. (Margarita F. 2015, p. 3)

Otra variable relevante es la cobertura de salud como factor de exclusión, porque las personas con discapacidad afiliadas a una obra social tendrán mayores posibilidades de adquirir una silla de rueda motorizada porque: *“Normalmente yo pregunto si tiene obra social, y si tiene ahí hago el pedido, sino tiene obra social se trata de tramitar por Incluir Salud, si tiene Incluir Salud y si no se trata de gestionar por el Hospital, generalmente la del Hospital no la gestionamos, se trata de no gestionar o pedimos prestado o por el Consejo de Discapacidad si tiene certificado”* (Susana E. 2014, p.2).

En este contexto de vulneración de derechos las personas con discapacidad deben recurrir a diferentes estrategias para garantizar el acceso a la silla de ruedas motorizada, como amparo judicial, campaña solidaria, y mediatización de la solicitud, tal como se refleja a continuación:

“Con esto del tema recurso de amparo logramos que se encamine (...) Primero empezamos a ir a una radio y después ese nos contactó con otro, y ese con otro y después se hizo una nota para Crónica y así, se fue haciendo más grande”. (Margarita F. 2015, p. 3)

“Él no está”, tenemos que ir por el sí, el sí en algún lado está, hay que buscarle la vuelta, si acá encontramos un no en alguna ventanilla vamos a la otra, y sino golpeamos la otra puerta y si no vamos a la puerta del fondo, pero ¡Nunca quedarse con el no! (...)”. (Javier U. 2015, p.6)

También se destaca que el usar una silla de ruedas, por más que sea motorizada es en sí misma un signo distintivo, es otra de las tantas marcas que define el habitus de discapacidad que, presente en el espacio público es descalificado, desconocido, ignorado (Ferrante, 2007, 2008; Ferrante y Ferreira, 2007, 2008), por ejemplo: *“(...) Ven a un chico en silla de ruedas (pone cara de miedo) ¡Hay señora no camina nada más que eso!”*. (Mirta F. 2015, p. 11) *“Yo discriminado te diría que no, en ciertos momentos ignorado”*. (Javier U. 2015, p.3) *“Que me lo discriminen. No sé si tanto los chicos, pero los grandes son una porquería”*. (Margarita F. 2015, p.8)

¿Desde qué modelo conceptual sobre discapacidad se realiza la provisión de productos de apoyo?

Sigue vigente el modelo médico rehabilitador como discurso hegemónico de la normalidad, pero coexiste con el modelo biopsicosocial y la emergencia de la diversidad funcional.

5. Consideraciones finales

Reconstrucción de la política social sobre discapacidad

Los factores ambientales

En la versión actual de la CIF los factores ambientales se clasifican en facilitadores o barreras, para concretar el objetivo específico de conocimiento de explorar aquellos factores ambientales de la Política social que aseguran el acceso a la provisión de productos de apoyo se consideran los facilitadores. Entre ellos los productos de apoyo y también los servicios, sistemas y políticas que aseguren el acceso a los mismos, dado que su provisión se encuentra desmercantilizada en términos de Esping Andersen (1990, citado en Adelantado 2000) y es el resultado de un marco normativo que establece su cobertura como una obligación del Estado y las obras sociales para personas con discapacidad certificada.

El gran avance en el actual estado de arte es el reconocimiento de la importancia que reviste para las personas en situación de discapacidad su autonomía y la emergencia del modelo de la diversidad funcional.

Para el segundo objetivo específico de conocimiento, se especifican aquellos factores ambientales de la Política Social que obstaculizan el acceso a la provisión de productos de apoyo, que se califican como barreras.

En los factores ambientales barreras se incluye la normalización médica, un *habitus* de discapacidad que consideran a las personas con discapacidad como desviada respecto a la norma de utilidad, belleza, bondad e independencia, un ambiente físico inaccesible, actitudes negativas de la población respecto a la discapacidad, falta de financiamiento de productos de apoyo de alta tecnología y costo elevados y un mercado provincial potencial que permita la disponibilidad de productos de apoyo.

En este contexto, la silla de ruedas motorizada aparece como un artículo de lujo inaccesible para la mayoría de sus usuarios e inasequible para los clientes institucionales (Estado y obras sociales). En este sentido, Estado y Mercado actúan como barreras porque generan discapacidad y los factores ambientales individuales, el capital social que contiene el sector doméstico y el sector relacional cobran relevancia para garantizar el acceso de productos de apoyo adecuados.

Los factores personales

A partir de los resultados de esta investigación, se identifica la edad, el origen de la discapacidad, el género, la cobertura de salud, la etnia, el capital económico y una condición de discapacidad que evidenciaría una experiencia particular de acceder a la provisión del producto de apoyo, en el caso investigado implica reconocer un habitus desfasado que muestra la diversidad interna que está presente en el colectivo de las personas con discapacidad, que permite a sus usuarios la inclusión social, el ejercicio de sus derechos a partir de hacerse visibles, audibles y palpables en el espacio social.

Contexto de la Política Social

La Política Social implica una construcción social amplia que combina los factores ambientales y personales (perfiles sociológicos) y pone de manifiesto las conexiones entre el sustrato material y la estructura social que definen la provisión de productos de apoyo en un contexto donde predominan los factores ambientales barreras, y un Estado que justifica la discapacidad desde el modelo bio-psicosocial pero interviene desde el modelo médico y es el primer incumplidor de las políticas que el mismo erige.

Interpretación hipótesis General

De manera desglosada y parcial se expone las consideraciones finales con el objeto de corroborar o refutar la hipótesis general de esta investigación.

“El Estado y las obras sociales, tienen la obligatoriedad de asegurar que las personas con discapacidad gocen de movilidad personal con la mayor independencia posible”.

El Estado desempeña un papel central para garantizar la movilidad de las personas con discapacidad, que no sólo se circunscribe a la provisión de productos de apoyo sino contempla la accesibilidad al medio físico. En el desarrollo de la investigación se describen ambos como factores ambientales facilitadores de la participación para las personas con discapacidad pero es indiscutible analizarlos como barreras para las mismas.

“Pero el suministro de productos de apoyo de alto costo y calidad constituye una acción esporádica y asistencialista”.

La provisión de silla de ruedas motorizada es esporádica, asistencialista y agregaría inusitada sujeta a la intervención de la familia, la

justicia, la política y los medios de comunicación. Los fundamentos para no prescribir y/o gestionar la provisión de silla de ruedas motorizada se reducen al costo, porque el campo de la salud se encuentra al servicio de la lógica del mercado.

“Sesgada por el modelo médico”.

Esta afirmación es correcta, la prescripción y la provisión de silla de ruedas motorizada constituye una prestación definida médicamente para rehabilitar aún paciente catalogado como desviado a la norma, enfermo, dependiente, desvalorizado y excluido.

“Lo que refuerza la posición marginal de las mismas”

La falta de acceso a éstos productos no sólo evidencia un habitus específico, tal como lo plantea Ferreira y Ferrante que coloca a las personas con discapacidad en una situación de desventaja sino que actúa como una barrera para poder ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que los demás.

Las hipótesis específicas permiten una reflexión con mayor precisión y profundidad.

La política social ha incorporado un marco normativo y conceptual que reconoce la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia, lo que define la provisión de productos de apoyo como asunto de derecho.

Se ratifica la primera parte de este supuesto porque la incorporación del marco conceptual de la CIF y la Convención reconocen la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías de apoyo para garantizar la movilidad personal con la mayor independencia posible, pero no se brinda una definición reducida a lo declarativo.

Esta respuesta conduce a la segunda hipótesis específica de esta investigación:

La política social por su débil capacidad redistributiva y la permanencia del modelo médico, afecta a los más vulnerables dado que genera que el acceso a la provisión de silla de ruedas motorizada sea inaccesible y reemplazado por productos de apoyo de menor costo y baja calidad, aunque sea universal.

Esta idea es correcta dado la capacidad redistributiva que se analiza desde las opciones de financiamiento de productos de apoyo estándares de baja calidad y costo que reproduce ideológicamente la desigualdad. Los resultados de esta investigación identifican distintas causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la discapacidad (la imposición de

un habitus específico), la edad, el género y la pobreza (que determina el acceso a los beneficios sociales). Conclusión final

Pese a los diferentes instrumentos de protección que contemplan derechos específicos y obligaciones concretas a los Estados, las personas con discapacidad acceden a la provisión de productos de apoyo en forma restringida y segregada. Según los resultados de la investigación empírica aquellas que han accedido a prestaciones inusuales dan cuenta de un desfase que implica una fracción del habitus impuesto, un Estado permeable a las presiones externas y la desarticulación de la medicina como saber experto respecto de la discapacidad. Recomendaciones

La complejidad de los factores contextuales que participan en la provisión de productos de apoyo para personas con discapacidad implica nuevos retos para la Política social, porque su definición contempla que la discapacidad puede ser causada o agravada también por el entorno, en este sentido se recomienda el intercambio de experiencias y procedimientos entre los distintos programas y servicios que tienen la obligatoriedad de proveer productos de apoyo, y propiciar la participación de todos los agentes intervinientes (expertos, proveedor, prestador) principalmente de las personas con discapacidad.

Es imprescindible aumentar la comprensión pública acerca de la problemática de la discapacidad en la provincia de Río Negro, para ello es necesario reforzar y apoyar las investigaciones sobre discapacidad.

6. Bibliografía y fuentes consultadas

- Argentina, Fundación Par (2006). *La discapacidad en Argentina*. Un diagnóstico de situación y políticas públicas vigentes a 2005. © 2005 by Fundación. Buenos Aires.
- Astorga Gatjens, L. (2007). *Manual Básico sobre el Desarrollo Inclusivo*. Nicaragua: Handicap International.
- Badaracco, M. *El Certificado de discapacidad, los derechos que otorga en el contexto actual*. Buenos Aires.
- Badaracco, M. *La medición de la Primera Encuesta Nacional de personas con discapacidad 2002-2003 Argentina*. Bs. As.
- Bogotá, Secretaría Distrital de Salud, D.C. Universidad del Rosario (2007). *Tecnología y Discapacidad*. Informe Final Implementación de la Política Sectorial en Salud para la Prevención y el Manejo de la Discapacidad. Colombia: Ríos Rincón, A., Laserna Gutiérrez, R., Melo Olivera, R., Vargas, M. & Ramirez, N.
- Bogotá, Secretaría Distrital de Salud, Hospital Centro Oriente & Universidad del Rosario (2011). *Proceso de actualización de las guías del banco de ayudas técnicas*.

- Colombia: Camargo Rojas, D., Lancheros Ruiz, E., Peñaloza Campo, I., Mora Gereda, F. & Amórtégui Osorio, D.
- Carpio Brenes, M. (2012). *La tecnología Asistiva como disciplina para la atención pedagógica de persona con discapacidad intelectual*. Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación. Indizada en REDALYC. Vol. 12 (2). pp. 1-27. 13
- Chile, Ministerio MIDEPLAN, Fondo Nacional de la Discapacidad (2008). *Informe de Evaluación Programa de Ayudas técnicas*. Pizarro, M. (Coordinador), Ormazabal, C. & Ubilla, S.
- Comité Español de representantes de personas con discapacidad (2005). *Ayudas Técnicas y Discapacidad*. (N° 15 Colección CERMI). España: AUPA (Asociación de Usuarios de prótesis y Ayudas Técnicas). Laloma M. (coord.).
- De Rosende Celeiro, I. & Santos del Riego, S. *La financiación pública de productos de apoyo para las personas con discapacidad*. Universidad de A. Coruña. España.
- Dell'Anno, A., Díaz, R., Ferrante, C., Grzona M., Heredia, N., Katz, S., Kipen E., Larrocca, D., Seda, J., Sempertegui, M., Passada, M., Perez, L., Seda, J., Skiliar C., Vain, P. & Vallejos, J. Compilado por Angelino, M. & Almeida, M. (2012). *Debates y perspectivas en torno a la discapacidad en América Latina*. (Proyecto de Fortalecimiento de la —Red Interuniversitaria Latinoamericana y del Caribe sobre Discapacidad y Derechos Humanos). Paraná: Universidad Nacional de Entre Ríos. UNER. Facultad de Trabajo Social.
- Ferrante, C. & Ferreira, M. (2008, junio). *Cuerpo, discapacidad y trayectorias sociales: Dos estudios de casos separados*. Revista de Antropología Experimental, 8.
- Ferrante, C. & Ferreira, M. (2011). *Cuerpo y habitus*. El marco estructural de la experiencia de la discapacidad. Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico. Vol. 5 (2). Pp. 85-101.
- Ferrante, C. (2007, septiembre). *Algunas reflexiones sobre la situación de las personas con discapacidad motora en la Argentina en la actualidad*. IV Jornadas de Jóvenes Investigadores Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Ferrante, C. (2008). *Cuerpo, discapacidad y posición social*. Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico. Vol. 2 (1). Pp. 173-185
- Ferrante, C. (2013): *Cuerpo, deporte y discapacidad motriz en la Ciudad de Buenos Aires*. Revista Española de Discapacidad. Vol.1 (1): 159-178.
- Ferreira, M. & Rodríguez Caamaño, M. (2007). *Sociología de la discapacidad*. Nómades. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. Vol. 13(1).
- Ferreira, M. (2007). *Prácticas sociales, identidad y estratificación: tres vértices de un hecho social, la discapacidad*. Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico. Vol. 1 (2). Pp. 1-14.
- Ferreira M. (2010). *De la minus –valía a la diversidad funcional: un nuevo marco teórico – metodológico*. Política y Sociedad. Vol. 47. N° 1. Pp. 45-65.
- García Alonso J. (coord.), Valdominos Pastor V., Herrera Santos P., Rodríguez – Porrero Miret, C., Rodríguez Mahou C., Redondo Martín – Aragón, J., Poveda

- Puente R., Corrales Gálvez J., Barberá i Guillem R., Prat Pastor J. (2005): *¡Pregúntame sobre Accesibilidad y Ayudas Técnicas!* (Convenio Colaboración Obra Social de Caja de Madrid, CERMI Y Telefónica). España: ALIDES, CEAPAT – IMSERSO e IBV.
- García Alonso, J. (2003). *El movimiento de vida independiente. Experiencias Internacionales*. Madrid: Fundación Luis Vives.
- García Alonso, Prat Pastor, Rodríguez-Porrero Miret, Sánchez Lacuesta y Vera Luna (2003). *El Libro Blanco de la I+D+i al Servicio de las Personas con Discapacidad y las Personas Mayores*. Valencia: IBV.
- Herrera-Saray, P., Peláez-Ballestas, I., Ramos-Lira, L., Sánchez-Monroy, D. & Burgos-Vargas, R. (2013). *Problemas con el uso de sillas de ruedas y otras ayudas técnicas y barreras sociales a las que se enfrentan las personas que las utilizan*. Reumatol Clin. Vol.9 (1):24–30.
- Infojus. Sistema Argentino de Información Jurídica (2013). *Discapacidad, Justicia y Estado. Discriminación, estereotipos y toma de conciencia*. Bs. As: Del Águila, M., Bariffi, F., Bersanelli, S., Ferrante, C., Fitjman, G., Godachevich, M., Palacios, A., Remón, M., Rosales, P. & Villaverde, M.
- Organización Mundial de la Salud (2011). *Resumen Informe Mundial sobre la Discapacidad*. Ginebra: OMS/Banco Mundial. 14
- Palacios A. & Romañach J. (2006). *El modelo de la diversidad. La Bioética y los Derechos Humanos como herramientas para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional*. Ediciones Diversitas – AIES.
- Pantano L. (2008). *Discapacidad: conceptualización, magnitud y alcances*. FCSE. UCA / CONICET.
- Pantano L. (2009, octubre). *Magnitud de la Discapacidad en Argentina: de los dichos a los hechos*. Jornadas de Difusión y Seguimiento de la CIDPcD. CONADI.
- Rodríguez Gauna C. & Massé G. (2005, octubre). *Propuesta de indicadores para el estudio de la población con discapacidad en Argentina*. VII Jornadas Argentinas de estudios de población. Tandil.
- Rodríguez Gauna. C. *Primera Encuesta Nacional de Personas con discapacidad (ENDI) de Argentina*. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).
- Romañach J. & Lobato M. (2005). *Diversidad Funcional, nuevo término para la lucha por la dignidad en la diversidad del ser humano*. Foro de Vida Independiente.
- Rosales P. (2011). *Análisis crítico de la normativa de discapacidad en Argentina con énfasis en el sistema de salud y en el marco de la CIPPCD*. Tesis de Maestría en Sistema de Salud y Seguridad Social. Instituto Universitario ISALUD. Bs. As. Web. www.pablorosales.com.ar
- Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil, Universidad de Bs. As. (2008). *Los derechos de las Personas con discapacidad*. (Análisis de las convenciones internacionales y de la legislación vigente que los garantizan). Bs. As: Eroles C. & Fiamberti H. (Compiladores).

- Vanegas García J. & Gil Ovando L. (2007, mayo). *La discapacidad, una mirada desde la teoría de sistemas y el modelo biopsicosocial*. Hacia la Promoción de la Salud. Vol. 12. Pp. 51-61.
- Vanegas García J. & Gil Ovando L. (2009, Abril). *Calidad de vida y situación de discapacidad*. Hacia la Promoción de la Salud. Vol. 14. N°2. Pp.112 – 125.
- Vía libre (2011). TAMOV. *Tecnología de Apoyo para la Movilidad Vertical* (Proyecto Aprobado N° Expediente 39/2010) España: IMSERSO.

Bibliografía del Enfoque teórico

- Adelantado J., Norguera J. y Rambla X. (2000). El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales en Adelantado, J. (coord.). *Cambios en el Estado del Bienestar*. Barcelona.
- Adelantado J. (2000). *Las Políticas Sociales*. Cambios en el Estado del Bienestar.
- Aguilar Astorga & Lima Facio (2009, septiembre) *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales. Disponible: www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Bourdieu P. (2012). *La distinción*. Taurus (1ª ed). Bs. As.
- Ferreira M. (2007). *Prácticas sociales, identidad y estratificación: tres vértices de un hecho social, la discapacidad*. Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico. Vol. 1 (2).
- Ferreira M. (2010). *De la minus – valía a la diversidad funcional: un nuevo marco teórico – metodológico*. Política y Sociedad. Vol. 47. N° 1. Pp. 45-65.
- Ander-Egg, E. (1982). *Técnicas de Investigación Social*. Cap. 11: La recopilación documental. Humanitas. Bs. As. 15
- Arias F. (2006). *El proyecto de investigación: Introducción a la metodología científica*. (5º Ed.). Episteme. Venezuela.
- Castro M. (2003). *El proyecto de investigación y su esquema de elaboración*. (2ª.ed.). Uyapal. Venezuela.
- Hernández Sampieri R. Cap. 1: *Historia de los Enfoques cualitativo, cuantitativo y mixto: raíces y momentos decisivos*. Cap. 12: *Ampliación y fundamentación de los métodos mixtos*. Cap. 17: *Los métodos mixtos*. Disponible en: <http://es.slideshare.net/conyas16/sampieri-metodos-mixtos>
- Hernández Sampieri R., Fernández Collado, C. & Baptista Lucio, P. (2003). *Metodología de la investigación*. (3º. Ed.). McGraw-Hill Interamericana. México.
- Sabino C. (1992). *El proceso de investigación*. Editorial de Panapo.
- Samaja J. (1993). *Epistemología y Metodología*. EUDEBA. Bs. As.

Fuentes de información

- Anuario Estadístico Nacional sobre discapacidad (2013). Anexo: Datos por provincia. Caracterización de la población con discapacidad residente en la

provincia de Río Negro. Servicio Nacional de Rehabilitación. Ministerio de Salud de la Nación. Pp. 218-233.

Centro de referencia estatal de autonomía personal y ayudas técnicas (2010). Sillas de ruedas eléctricas: opciones de mando y posicionamiento (Boletín 64).

Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. Incluir Salud: en línea. Disponible en: [www.msal.gov.ar/index.php/Incluir Salud](http://www.msal.gov.ar/index.php/Incluir_Salud).
Extraído 16/06/2014.

INDEC (2003). Primera Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad 2002-2003. Complementaria Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Argentina: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Disponible en: www.indec.gov.ar

Ley Nacional N° 19.032 (1971): Instituto Nacional de Servicios Sociales para jubilados y pensionados.

Ley Nacional N° 24.901 (1997): Protección Integral de las Personas con discapacidad en Argentina.

Ley Nacional N° 26.378 (2006): Aprueba la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad.

Ley Nacional N° 27.044 (2014): Otórguese jerarquía constitucional a la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad.

Ley Provincial N° 2055 (1985). Protección Integral de Discapacidad.

Ley Provincial N° 3467 (2000): Implementar y financiar las prestaciones básicas previstas en la Ley Nacional N° 24.901.

Ley Provincial N° 4532 (2010): La Provincia de Río Negro adhiere a la Ley Nacional N° 26.378.

Ley Provincial N° 868 (1973). Instituto Provincial Seguro de Salud (IPROSS).

Ley Provincial N° 2753 (1993). Instituto Provincial Seguro de Salud (IPROSS).

Organización Mundial de la Salud (2001). Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y la Salud. Ginebra.

PAMI (2012). Cuadernillo para el médico de cabecera. Resolución N° 284/05. Nuevo Modelo Prestacional.

PAMI: en línea. Disponible en: <http://www.pami.org.ar>. Extraído: 7/06/2015.

Pantano L. (2006, julio). Panorámica de la discapacidad en la Argentina; según datos cuantitativos. Revista Universitas N° 2. UCA.

Pantano L. (2009, octubre). Discapacidad: Diversidad en la diversidad. Revista Contacto N°17. San Fernando. Buenos Aires.

Power Discapacidad. Módulo 1: Reflexiones sobre los nuevos enfoque en discapacidad. Módulo 2: Informe Mundial sobre la discapacidad. OMS – Banco Mundial. Módulo 3: Las personas con discapacidad en América Latina. Informe Cepal 2011.

Resolución 1862 (2011): Programa Federal de Salud Incluir Salud.

Entrevistas enfocadas

- Andrade F. (13 de Septiembre, 2015). Usuario de silla de ruedas motorizada.
Entrevista por Ávila M., en Cipolletti.
- Avendaño J. (22 de Julio, 2015). Usuario de silla de ruedas motorizada. Entrevista por Ávila M., en General Roca.
- Díaz A. (02 de Octubre, 2015). Prestador IPROSS – Delegación General Roca.
Entrevista por Ávila M., en General Roca.
- Goñi S. (13 de Noviembre, 2014). Experto en productos de Apoyo. Entrevista por Ávila M., en Viedma.
- Green D. (22 de Septiembre, 2014). Proveedor de productos de Apoyo. Entrevista por Ávila M., en Viedma.
- Lana R. (04 de Noviembre, 2014). Prestador PAMI - Agencia Viedma. Entrevista por Ávila M., en Viedma.
- Ortiz L. (17 de Julio, 2015). Usuario de silla de ruedas motorizada. Entrevista por Ávila M., en San Antonio Oeste.
- Pappático J. (06 de Noviembre, 2014). Experto en productos de Apoyo. Entrevista por Ávila M., en Viedma.
- Sánchez F., Forteti M., Madorno H. y Rocha L. (15 de Julio, 2014). Prestador Incluir Salud y Consejo Provincial para las personas con discapacidad. Entrevista por Ávila M., en Viedma.
- Sánchez F. (19 de Marzo, 2014). Prestador Incluir Salud – UGP Río Negro. Entrevista por Ávila M., en Viedma.
- Spedale N. (28 de Septiembre, 2014). Usuaría de silla de ruedas motorizada.
Entrevista por Ávila M., en Viedma.
- Varela C. (17 de Junio, 2015). Usuaría de silla de ruedas motorizada. Entrevista por Ávila M., en General Roca.

Artículos en prensa

- ADN Bariloche: Agencia Digital de Noticias de Río Negro (18 de Marzo, 2013).
Cámara Laboral de Bariloche ordena a Osplad pagar acompañante terapéutico a niño con discapacidad. Extraído el 27 de Julio de 2016 de <https://adnrionegro.com.ar/>
- ADN Choele Choel: Agencia Digital de Noticias de Río Negro (7 de Abril, 2016).
Defensoría del Pueblo actúa por derechos de personas con discapacidad. Extraído el 27 de Julio de 2016 de <https://adnrionegro.com.ar/>
- ADN: Agencia Digital de Noticias de Río Negro (03 de junio, 2014). *STJ confirmó sentencia que ordenó a Ipross dar cobertura integral a niño con discapacidad.* Extraído el 27 de Julio de 2016 de <https://adnrionegro.com.ar/>

- ADN: Agencia Digital de Noticias de Río Negro (08 de diciembre, 2015). *Río Negro: discapacidad y conflictos escolares lideran los temas del INADI*. Extraído el 27 de Julio de 2016 de <https://adnrionegro.com.ar/>
- ADN: Agencia Digital de Noticias de Río Negro (14 de Abril, 2016). *Nadina Díaz reclamó al IPPV por el cupo de viviendas para personas con discapacidad*. Extraído el 27 de Julio de 2016 de <https://adnrionegro.com.ar/>
- ADN: Agencia Digital de Noticias de Río Negro (20 de noviembre, 2015). *Justicia de Río Negro busca erradicar discriminación por género y discapacidad*. Extraído el 27 de Julio de 2016 de <https://adnrionegro.com.ar/>
- ADN: Agencia Digital de Noticias de Río Negro (22 de Septiembre, 2014). *Discapacidad y trabajo, RN muy lejos de la situación ideal*. Marlene Holzinger y Rodolfo Aguiar. Extraído el 27 de Julio de 2016 de <https://adnrionegro.com.ar/>
- ADN: Agencia Digital de Noticias de Río Negro (3 de Diciembre, 2013). *Dellapitima y Torres, por la promoción de derechos de personas con discapacidad*. Extraído el 27 de Julio de 2016 de <https://adnrionegro.com.ar/>
- ADN: Agencia Digital de Noticias de Río Negro (31 de marzo, 2014). *La discapacidad del gobierno rionegrino*. Diego Moschen (CTA). Extraído el 27 de Julio de 2016 de <https://adnrionegro.com.ar/>
- ADN: Agencia Digital de Noticias de Río Negro (4 de Julio, 2016). *El FpV quiere modificar la ley provincial de discapacidad*. Extraído el 3 de Agosto de 2016 de <https://adnrionegro.com.ar/>
- ADN: Agencia Digital de Noticias de Río Negro (13 de Junio, 2016). *Barotto: "No basta la discapacidad para otorgar casi automáticamente una vivienda"*. Extraído el 27 de Julio de 2016 de <https://adnrionegro.com.ar/>
- ADN: Agencia Digital de Noticias de Río Negro (27 de Mayo, 2014). *Buscan optimizar implementación del certificado único de discapacidad*. Extraído el 27 de Julio de 2016 de <https://adnrionegro.com.ar/>
- ADN: Agencia Digital de Noticias de Río Negro (28 de Junio, 2013). *Adhieren al Régimen Federal de Empleo Protegido para Personas con Discapacidad*. Extraído el 27 de Julio de 2016 de <https://adnrionegro.com.ar/>
- ANB: Agencia de Noticias de Bariloche (04 de agosto, 2016). *IPROSS te recuerda que la discapacidad te acompañara el resto de tu vida*. Diario online. Extraído el 4 de agosto de 2016 de <https://www.anbariloche.com.ar/>
- ADN: Agencia Digital de Noticias de Río Negro (15 de Mayo, 2014). *PAMI Roca: Enviaron auditorías a Unidad de Investigación por irregularidades*. Extraído el 15 de Mayo de 2014 de <https://adnrionegro.com.ar/>
- Clarín (18 junio, 2016). *Algunos de los chicos que arreglan sillas de ruedas "olvidadas" por ex funcionarios del PAMI*. Extraído el 5 de Agosto de 2016 de <https://actualrionegro.com/>
- Croceri S. (3 de Junio, 2014). *Ser de PAMI en Río Negro es la desprotección total*. Extraído el 5 de agosto de 2016 de <https://www.rionegro.com.ar/>

Delegación de Comunicación Judicial de General Roca (5 de Julio, 2016). *Amparo: ordenan a Ipross mantener cobertura de equinoterapia para joven con discapacidad*. Diario La palabra digital. Extraído el 4 de Agosto de 2016 de <https://www.diariolapalabra.com.ar/>

El cordillerano (13 de Abril, 2015). *STJ rechazó apelación y confirmó amparo que ordena al IPROSS proporcionar cuidadores domiciliarios a amparista con discapacidad*. Extraído el 4 de Agosto de 2016 de <https://www.elcordillerano.com.ar/>

LC: La comuna (21 de Agosto, 2014). *Cruzada solidaria por la inclusión*. Extraído el 29 de Julio de 2016 de <http://www.periodicolacomuna.com.ar/>

LC: La comuna (25 de Julio, 2016). *Desarrollo social distribuirá elementos ortésicos*. Extraído el 28 de Julio de 2016 de <http://www.periodicolacomuna.com.ar/>

Ministerio de Salud (19 de Octubre, 2014). *El Ministerio de Salud de la Nación lanzó un nuevo "Incluir Salud"*. Extraído el 5 de Agosto de 2016 de <https://www.msals.gob.ar/>

País, Pami (3 de Mayo, 2016). *Denunciaron que en PAMI encontraron 16 mil sillas de ruedas en galpones*. Extraído el 27 de Noviembre de 2016 de <https://www.diariouno.com.ar/>

Río Negro (03 de Agosto, 2016). *Lanzan un ambicioso plan de salud*. Extraído el 04 de Agosto de 2016 de <https://www.rionegro.com.ar/>

Río Negro (03 de Agosto, 2016). *Tiene discapacidad múltiple y el Ipross no paga las terapias*. Extraído el 04 de Agosto de 2016 de <https://www.rionegro.com.ar/>

Río Negro (05 de Mayo, 2014). *Discapacitados: Problemas para obtener certificados*. Extraído el 03 de Agosto de 2016 de <https://www.rionegro.com.ar/>

Río Negro (16 de enero, 2015). *Ipross no atiende discapacitados que tienen otra obra social*. Extraído el 04 de Agosto de 2016 de <https://www.rionegro.com.ar/>

Río Negro (18 de Junio, 2016). *PAMI da su versión sobre la silla*. Extraído el 05 de Agosto de 2016 de <https://www.rionegro.com.ar/>

Río Negro (05 de Mayo, 2014). *Confirman irregularidades en PAMI-Roca*. Extraído el 28 de Agosto de 2016 de <https://www.rionegro.com.ar/>

Río Negro (27 de enero, 2016). *Video: tuvo que arrastrarse para demostrar que es discapacitado*. Extraído el 08 de Agosto de 2016 de <https://www.rionegro.com.ar/>

Río Negro (27 de marzo, 2013). *Ipross pone límites a la atención domiciliaria*. Extraído el 04 de Agosto de 2016 de <https://www.rionegro.com.ar/>

Río Negro (30 de Agosto, 2013). *Amplia cobertura asistencial a más de 10 mil pensionados rionegrinos*. Extraído el 16 de Septiembre de 2013 de <https://www.rionegro.com.ar/>

Yapperts S. (23 de septiembre, 2010). *Las mujeres con discapacidad sufren una doble discriminación*. Extraído el 8 de agosto de 2016 de <https://www.rionegro.com.ar/>

Posibilidades de una nueva política productiva y diversificación del modelo de desarrollo con valor agregado local.

Complementariedades e Innovaciones de los alimentos en el conglomerado del Alto Valle de Río Negro en las primeras décadas del 2000

Gustavo Fabián Fagotti

Introducción

El presente trabajo pretende describir cuáles son las actividades e innovaciones productivas de valor agregado en origen, para la producción primaria frutícola que se están desarrollando en el Alto Valle de Río Negro, en el marco de las medidas e instrumentos de política productiva implementadas en las primeras décadas del 2000.

Indaga sobre las posibilidades de generación y mejoras en las políticas públicas para implementar una estrategia productiva regional a largo plazo, considerando las nuevas demandas mundiales de *alimentos saludables y manufacturas asociadas*. Por lo que el análisis de nuevas actividades e innovaciones de valor agregado local, se vuelven cruciales en tal estrategia.

El supuesto que guía esta tesis entiende que el actual *modelo de desarrollo*, no ha logrado desplegar los mecanismos apropiados orientados hacia las actividades e innovaciones de valor agregado local, ni medidas e instrumentos de política productiva con este perfil, debido a incongruencias y desajustes que operan directamente en las asimetrías internas al sector y en el rol asumido por el Estado.

El Estado en su retirada a fines de los 80' y principios de los 90' en materia de desarrollo productivo, delimitó cuál era la política en el contexto de la fruticultura. Sin embargo, la situación estructural del subsistema y la postconvertibilidad fijaron nuevas demandas y necesidades en la construcción de un modelo de desarrollo diversificado.

Motiva la investigación un interés profesional por el análisis de la producción frutícola y las innovaciones que deben tenerse en cuenta para desplegar políticas públicas para la generación de nuevas actividades de mayor productividad, articuladas en una estrategia de desarrollo

productivo diversificado. Si bien, el enfoque originario de las políticas públicas viene asociado al gasto social y a la provisión de servicios públicos de primera necesidad, el enfoque de este trabajo indaga sobre las posibilidades de generación o mejoras en las políticas públicas para implementar una estrategia productiva regional a largo plazo, en consideración de las nuevas demandas mundiales de alimentos y manufacturas asociadas.

Esta visión comprende la posibilidad de inversión y de gasto público focalizado en distintos sectores privados vinculados a la producción, pensando en las posibilidades y en las asignaciones de valor agregado en origen a la producción primaria, en nuevos desarrollos productivos, de empleos calificados, mayor productividad e ingresos y vinculaciones comerciales locales integradas a las internacionales, de donde se desprende la relevancia social de esta propuesta.

En el capítulo primero se trata inicialmente de caracterizar el conglomerado frutícola del Alto Valle de Río Negro, y se identifica el problema que sustenta este trabajo.

En el segundo capítulo damos respuesta al primer objetivo, que consiste en caracterizar el modelo de desarrollo de la fruticultura del Alto Valle de Río Negro, haciendo un recorrido transversal e histórico de sus etapas focalizando y sobre los distintos aspectos que le dieron forma: la comercialización, las relaciones entre los actores, los problemas de la actividad, los subproductos, los procesos de concentración e integración vertical y el rol asumido por el Estado.

En el capítulo tercero se trabaja sobre el segundo objetivo, que busca especificar las medidas e instrumentos de políticas productivas implementadas. Se plantean cuestiones referentes a los diferentes enfoques de los problemas de la fruticultura hasta la elaboración del *Plan Frutícola Integral* y se hace referencia a algunas propuestas teóricas-conceptuales como son la concepción sistémica de los contratos agrarios, de la gestión de información en bases de datos y sobre la búsqueda de mejoras en los instrumentos de marketing y la comunicación.

El capítulo cuarto responde al tercer objetivo identificando actividades e innovaciones productivas de valor agregado local, reseñando cuestiones de innovación, tecnología, nuevas pautas de consumo proveniente de los mercados y del nuevo paradigma de alimentación saludable.

Se analizan tres casos (La Colonia deshidratados, Sidra artesanal Pülku y Pura Frutta jugos 100% natural), además de trazar líneas propositivas sobre instrumentos como: las incubadoras universitarias de empresas y los estudios de mercado. En un contexto de animación público-privada, el complemento institucional se vuelve esencial a la hora de potenciar emprendimientos y la inserción de sus productos. Al finalizar,

en el capítulo quinto, se exponen las reflexiones generales derivadas de este estudio.

1. Descripción sectorial y caracterización del conglomerado frutícola rionegrino.

La producción de frutas del Alto Valle de Río Negro se desarrolla en una superficie plantada de 44.008,64 hectáreas (SENASA 2013), que estructura la principal actividad económica de la región sustentada en un recurso renovable. Cuenta con una infraestructura de riego gravitacional conducido por una canal principal de 120 km de longitud y 20 metros de ancho que parte desde la ciudad de Barda del Medio hasta Chichinales. Además de un sistema de canales secundarios y terciarios, 684 kilómetros administrados por consorcios y 1.228 km de canales comuneros administrados directamente por los agricultores.

Para el acondicionamiento, conservación y comercialización de frutas se cuenta con 328 galpones de empaque de diversas magnitudes y características, además de 206 plantas frigoríficas para la conservación (142 de ellas integradas desde el empaque al frigorífico), y 11 empresas de elaboración de jugo concentrado. La actividad genera unos 60.000 puestos de trabajo de manera directa y en forma indirecta un importante valor agregado derivado en servicios y provisión de insumos (Provincia de Río Negro, Secretaría de Fruticultura, 2013 p. 2).

Cuadro N° 1. Establecimientos Empacadores. Río Negro.

Estratos (tns. De fruta procesadas/Hora)	Cantidad de Establecimientos	% de Establecimientos	Capacidad respecto del Total %
0 a 5	243	74,0	32,0
5 a 10	46	14,0	25,0
10 a 15	22	7,0	18,0
> a 15	17	5,0	25,0
Total	328	100,0	100,0

Fuente: tomado de Preiss y Landriscini, 2006, elaborado en base al Censo Agroindustrial de Empaques 2000. Río Negro.

Cuadro N° 2. Frigoríficos; Capacidad Instalada y Cantidad de Establecimientos. Río Negro.

Estratos (10,000 m3)	Cantidad	%Cantidad	%Volumen
0 a 20.000	145	70,39%	39,52%
20.000 a 50.000	55	26,69%	47,75%
50.000 a 90.000	6	2,92%	12,73%
Total General	206	100,00%	100,00%

Fuente: tomado de Preiss y Landriscini, 2006, elaborado en base al Censo de Frigoríficos 2001. Río Negro.

La provincia cuenta con un puerto de aguas profundas aproximadamente a 440 km del Alto Valle vinculado por la ruta nacional 22, que surca el Alto Valle y conecta con la Ruta Provincial 304 hasta el puerto donde se encuentran dos muelles de ultramar. Además de contar con frigorífico y sala de transferencia de carga, la empresa Terminal de Servicios Portuarios Patagonia Norte S.A. a cargo de la organización de la logística de las exportaciones de ultramar, también administra el muelle multipropósito del Puerto de Bahía Blanca.

La región del Alto Valle de Río Negro comprende diversos centros de ciencia y técnica de nivel nacional y provincial, en coexistencia a la Universidad Nacional del Comahue (UNCo) y la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN) que forman profesionales en diversas disciplinas, con una comprometida impronta asociada al perfil productivo de la región.

La zona cuenta con un entramado de organismos nacionales como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), además de organismos públicos provinciales como la secretaría de Fruticultura, ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca gobierno de Río Negro y Agencia de Desarrollo Rionegrino (CREAR).

Desde el sector privado destacan las siguientes asociaciones empresariales: Cámara Argentina de Fruticultores Integrados (CAFI), Federación de Productores de Frutas de Río Negro y Neuquén (FPRNyN), Cámara Argentina de la Industria y Exportación de Jugos de Manzana, Pera y Afines (CINEX), Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME).

Un conjunto de sindicatos completa la nómina de organismos: Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE), Sindicato de Obreros Empacadores de Fruta de Río Negro y Neuquén y Sindicato de Trabajadores de la Industria del Hielo y Mercados Particulares de la República Argentina (STHIMPRA).

El eslabón de la cadena compuesto por los actores del sector de la producción primaria se puede clasificar según los diferentes tipos de establecimientos. A la coexistencia de distintos tamaños de explotaciones, se suman diversos modelos de explotación, los mismo combinan dimensiones y características tecnológicas heterogéneas. Estos modelos se presentan esquemáticamente en el cuadro n° 3.

Respecto de la caracterización específica del productor frutícola se pueden establecer diferentes tipificaciones, a los fines teóricos, productor primario es aquel que se dedica exclusivamente a la producción de peras y manzanas. Según la relación que establecen con el segmento emparador se los puede definir como independientes o integrados. Y según el nivel de tecnología utilizado en las chacras, como alta, media y baja.

En una dimensión más profunda se puede identificar a los productores según actividad comercial; cuando poseen la actividad primaria como única forma de ingreso o aquellos que cuentan con otra actividad comercial en simultáneo (fuera del predio o vinculada). Este es el caso de los propietarios de chacras que poseen una profesión y venden un servicio a privados o al Estado. Están además aquellos que se encuentran vinculados al sector en el ámbito del transporte o asesoramiento, y por último, otras actividades agropecuarias como horticultura y/o ganadería.

Cuadro N° 4. Cantidad de Productores de Frutas de pepita y carozo según superficie neta implantada. Año 2013.

Rango de Superficie Pepita y Carozo (en hectáreas)	Cantidad de Productores		Superficie Pepita y Carozo (ha)	
	Río Negro	Patagonia Norte	Río Negro	Patagonia Norte
0 a 5	542	627	1.770,26	1.993,42
5 a 10	711	781	5.232,96	5.755,35
10 a 20	586	656	8.252,87	9.246,08
20 a 30	202	244	4.976,14	6.000,04
30 a 40	93	104	3.165,16	3.535,17
40 a 50	29	43	1.311,96	1.922,33
50 a 60	18	18	979,39	979,39
60 a 70	13	15	857,47	991,48
70 a 80	10	14	747,24	1.047,93
80 a 90	7	9	583,51	746,21
90 a 100	6	7	569,45	668,05
> 100	50	53	15.562,23	18.688,71
Total General	2,267	2,571	44.008,64	51.574,13
Participación	88%	100%	85%	100%

Fuente: SENASA, 2013

Cuadro 3: Tipos de explotaciones productivas, Alto Valle de Río Negro.

Grupo de Explotación	Productores (%)	Sup. Cultivada (%)	Dimensión (Superficie neta de la UOP)	Plantaciones	Maquinaria Agrícola	Control de Heladas (superficie Cubierta /sistema de riego por aspersión)
Máxima dimensión y Tecnología media	2,1	12,8	95 ha, divididas entre 3,84 parcelas.	Nuevas: 32% Conducción Tradicional: 23% Edad promedio: 20 años. Densidad: 781 plantas/ha. Sup. Neta: pera 30% y manzana 38%	11 tractores 7 pulverizadoras 7 tracto-elevadores	24,0%
Gran dimensión y Tecnología media	7,3	19,8	43 ha, divididas entre 3,56 parcelas.	Nuevas: 25% Conducción Tradicional: 31% Edad promedio: 23 años. Densidad: 719 plantas/ha. Sup. Neta: pera 32% y manzana 34%	5 tractores 3 pulverizadoras 3 tracto-elevadores	18,0%
Mediana dimensión y máxima Tecnología	5,8	10,0	28 ha, divididas entre 1,41 parcelas.	Nuevas: 53% Conducción Tradicional: 8,86% Edad promedio: 14 años. Densidad: 1061 plantas/ha. Sup. Neta: pera 41% y manzana 31%	3 tractores 2 pulverizadoras 2 tracto-elevadores	27,0%

Pequeña dimensión y Tecnología media	37,0	28,0	14 ha, divididas entre 1,33 parcelas.	Nuevas: 35% Conducción tradicional: 20,17% Edad promedio: 18 años. Densidad: 820 plantas/ha. Sup. Neta: pera 37% y manzana 32%	2 tractores 1 pulverizadora 1 tracto-elevador	17,0%
Pequeña dimensión y Tecnología baja	37,6	25,3	12 ha, divididas entre 1,36 parcelas.	Nuevas: 21% Conducción Tradicional: 48,84% Edad promedio: 26 años. Densidad: 577 plantas/ha. Sup. Neta: pera 24% y manzana 41%	2 tractores 1 pulverizadora 1 tracto-elevador	10,0%
Muy pequeña dimensión y Tecnología muy baja	10,2	4,0	7 ha, divididas entre 1,2 parcelas.	Nuevas: 13% Conducción Tradicional: 66% Edad promedio: 30 años. Densidad: 492 plantas/ha. Sup. Neta: pera 17% y manzana 36%	2 tractores 1 pulverizadora 1 tracto-elevador	4,0%

Fuente: elaboración propia con base en López A., Leskovar M., y Villareal P. (2010)

El empacador es aquel que desarrolla las actividades de clasificación, acondicionamiento y empacado de las frutas en los galpones. En líneas generales este segmento tiene un origen primario en la actividad manteniendo bajo su propiedad chacras destinadas a la producción y por otra parte, se pueden abastecer de cajas de otros empaques de menor tamaño y rendimiento.

Se los puede diferenciar según la cantidad de trabajadores, o según la cantidad de cajas obtenidas en una medida de tiempo.

Otra clasificación se da de acuerdo a la forma de integración con los mercados internos o externos posicionándolos en la comercialización directa o indirecta.

Finalmente debe tenerse en cuenta el origen de la producción primaria empacada, de la que pueden darse varias situaciones:

1. Que sólo trabaje su fruta.
2. Que compre frutas a otros productores primarios para completar un determinado volumen de cajas comprometidas.
3. Que sean empaques exclusivos y presten servicio a Traders (comerciantes).
4. Que presten servicio para otros empaques más grandes.

En otro segmento identificamos al productor, empacador y comercializador que ocupa una posición integral de articulación y gestión de las distintas etapas de la cadena productiva, incluida la posibilidad de alquilar o de disponer en su estructura cámaras de frío, además de transporte térmico. Este segmento es el que se caracteriza por poseer vinculación directa con los supermercados y/o con los distribuidores mayoristas de frutas en los diferentes mercados-destino de frutas.

Paralelamente a la existencia de los diferentes eslabones, en un nivel adicional se encuentran los Traders. Son los que se dedican exclusivamente a la actividad de compra de fruta “bulto terminado” en diferentes empaques, sin otro tipo de vinculación, para su posterior colocación en mercados internos o externos. Este segmento cuenta con un afinado mecanismo (management) de información, logística, contactos que le permite concretar las operaciones.

Cuadro N° 5. Empresas Exportadoras, 2011, toneladas acumulados al mes de septiembre

	Toneladas	Particip. %	Particip. Acum. %	Tipo de empresa
UNIVEG-Expofrut***	77.358	20	20	Trasnacional integrada
Pat. Fruits Trade SA	74.875	20	40	Trader, con participación de empresas integradas regionales
PAI	51.800	14	54	Asociación de empaques medianos
Moño Azul*	37.483	10	64	Empresa integrada regional
Ecofrut SA	29.047	8	72	Trader, con participación de empresas integradas regionales
Salentein Fruit**	17.933	5	77	Trasnacional integrada
Tres Ases	15.101	4	81	Empresa integrada regional
Montever SA	13.741	4	85	Trader
Vía Frutta	11.361	3	88	Trader
Kleppe S.A	7.205	2	90	Empresa integrada regional
Resto	44.034	10	100	
Total toneladas	379.947	100		

*Fue vendida al grupo europeo Orsero. **Fue vendida a Kleppe S.A. *** En parte vendida a Patagonian y Grupo Canale. Fuente: MECON, 2011, sobre datos obtenidos de la Corporación Portuaria Patagonia Norte, y Preiss y Landriscini, 2006).

Al mismo tiempo, se pueden observar una serie de relaciones más difusas al interior del sector que complejizan las diferentes caracterizaciones teóricas que se han establecido, generando una red de vinculaciones y relaciones comerciales con matices de tipo *familiarista* y *corporativista*.

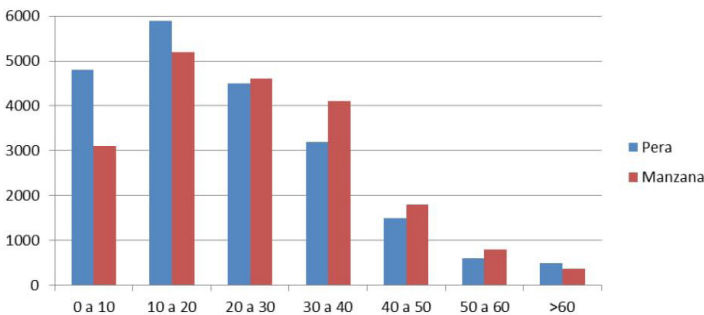
Las empresas de elaboración de jugo concentrado: el mayor porcentaje de la industrialización es dirigido a la producción de materia prima (pulpas y caldos) que se exporta a otros países. El principal producto elaborado por la industria local es el jugo concentrado, luego en menor proporción, la sidra y las conservas. En el caso de la manzana, el jugo concentrado representa más de la mitad de la producción industrial (55%), seguido por la sidra con el 38% (Mecon, 2011).

Este jugo concentrado constituye un *commodity* de bajo valor agregado que se vende a granel, para ser utilizado como insumo por otras industrias alimenticias (endulzante en la fabricación de bebidas gaseosas).

Respecto de las plantaciones en líneas generales para el año 2011 el 47% tenía menos de 20 años (56% pera y 44% manzana), mientras que el

13% tiene más de 40 años de antigüedad (2.355 hectáreas, el 52% corresponde a manzana).

Gráfico 1: Río Negro. Plantaciones de manzana y pera según rango de edades (en hectáreas).

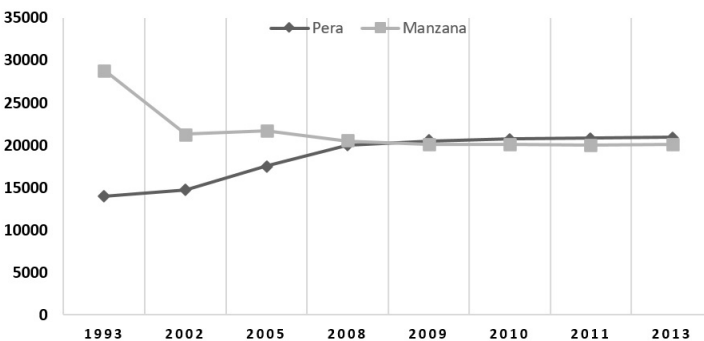


Fuente: Secretaría de Fruticultura en base a Censos CENSAR 93 y CAR 2005. SENASA Anuario Estadístico 2008, 2009, 2010 y 2011.

Se registra una mayor densidad de plantación (1.200 plantas por hectárea) representando del total de hectáreas el 24% para manzanas y a un 30% para el caso de las peras, valores logrados para el año 2008.

Respecto de la evolución de las superficies netas cultivadas se observa una tendencia de convergencia alrededor de las 20.000 hectáreas aproximadamente en ambos casos (pera y manzana), desde el año 2008 en adelante.

Gráfico 2: Evolución de la Superficie Neta de Manzana y Pera, Río Negro (en hectáreas).

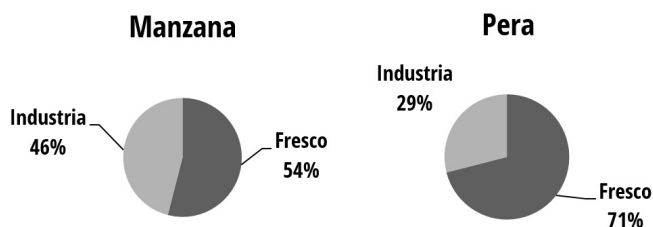


Fuente: Secretaría de Fruticultura en base a Censos 1993 y 2005. SENASA. Censo Nacional Agropecuario 2002 (INDEC). Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios. Anuario Estadístico 2008, 2009 y 2011. Renspa 2013.

Esto da por resultado un volumen de producción para el caso de las *peras* de 71% con destino al mercado en fresco y un 29% dirigido a la industrialización. Para las manzanas el 54% se dirige al mercado en fresco y el 46% a la industria.

Lo producido es de 675.000 toneladas de peras y 785.000 toneladas de manzanas que generan 600 millones de dólares en divisas por exportación (Río Negro, secretaría de Fruticultura, 2013).

Gráfico 3: Principales destinos de la producción de manzana y pera (promedio 2009-2013, en % según valor).



Fuente: elaboración propia con base en FUNBAPA (2009-2013), provincia de Río Negro y Neuquén.

La comercialización y mercados de destino básicamente son: mercado interno, continental y de ultramar.

Mercado de ultramar: se realiza a más de 40 países, donde se destacan la Unión Europea, Rusia, Estados Unidos y el norte de África. La mercadería se envía en buques de bodega refrigerada y contenedores refrigerados. Principales mercados en contra estación. **Mercado continental:** el principal destino es Brasil, en menor medida Bolivia, Paraguay y Uruguay. La mercadería es enviada en camiones refrigerados y la comercialización se realiza durante todo el año. **Mercado interno:** el destino principal son los mercados mayoristas, la mercadería es transportada en camiones refrigerados y la comercialización abarca todo el año.

Al mismo tiempo, Argentina es proveedor de frutas en contra estación en varios mercados de ultramar y compite con varios países del hemisferio sur como Chile, Brasil, Sudáfrica y Nueva Zelanda.

La comercialización y mercados de los subproductos:

En la región existe una red de agroindustrias elaboradoras de jugos concentrados, sidras, deshidratados, conservas, pulpas deshidratadas y licores. En promedio, cerca del 80 % de lo industrializado tiene como destino la molienda para jugo concentrado, siguiéndole en importancia el caldo para sidra, y en menor medida el resto de productos (Secretaría de Fruticultura, 2013).

El jugo concentrado, donde predomina el de manzana, tiene como principal destino la exportación, siendo mínima la utilización en el mercado interno (menos del 5%). El principal mercado es Estados Unidos que concentra aproximadamente el 95% del volumen exportado. Para el resto de los productos es el mercado interno su principal destino, con un bajo número de exportación.

Los Estados Unidos, cuentan con producción propia de jugo concentrado, a la que se suma un volumen importante de importado. La oferta importada es dominada por China que ingresó en el mercado a mediados de los 90'. La demanda se mantuvo firme en los últimos años, habiéndose notado una retracción en la última temporada.

Caracterización del problema

El presente trabajo pretende describir, dar a conocer, cuáles son las actividades e innovaciones productivas de valor agregado en origen, para la producción primaria, que se están desarrollando en el Alto Valle de Río Negro, en el marco de las medidas e instrumentos de política productiva implementadas en las primeras décadas del 2000 para el modelo de desarrollo actual.

El supuesto que guía esta tesis entiende que el actual *modelo de desarrollo* no ha logrado desplegar los mecanismos apropiados orientados hacia *las actividades e innovaciones de valor agregado local*, ni ha desarrollado *medidas e instrumentos de política productiva* con este perfil, debido a incongruencias y desajustes que operan directamente en las asimetrías internas al sector y en el rol del Estado.

Sin embargo, las transformaciones deben ser acompañadas de una fuerte presencia del actor estatal en las actividades productivas, en la articulación de los diferentes organismos públicos y del conocimiento académico en tecnologías de los alimentos, mediante extensión y transferencia. En este sentido, el posicionamiento teórico de este trabajo se apoya en la figura del Estado como impulsor y promotor activo de las políticas de desarrollo productivo.

Nuestro principal supuesto que guió la investigación está centrado en que el modelo de desarrollo vigente que se inicia con las políticas liberales aplicadas desde mediados de los 80' la convertibilidad de la moneda nacional, reconfiguraron a los actores del sector bajo un nuevo esquema de desarrollo regional, vinculando productores primarios (independientes o asociados), con nuevas relaciones, encadenamientos y apropiación de la renta trasladándola fuera de la región. Tal situación se sustenta en el mantenimiento de las incongruencias y desajustes (dificultad de acceso efectivo, forma de financiamiento, criterios de

cobertura por proyecto, asesoramiento técnico pasivo y superpuesto, dificultad de proveer adecuados canales y asesoramiento de comercialización e información), en las medidas e instrumentos de política productiva, dificultando el desarrollo de actividades e innovaciones de valor agregado en origen para la producción primaria.

Esquemáticamente nuestra investigación la hemos planteado de la siguiente manera:

Objetivos específicos	Anticipación de sentido (por obj. Específico)
1- El modelo de desarrollo no ha logrado desplegar los mecanismos apropiados orientados hacia las actividades e innovaciones de valor agregado local, ni medidas e instrumentos de política productiva con este perfil debido a incongruencias y desajuste que operan directamente en las asimetrías internas al sector y en el rol del Estado.	1- Caracterizar la configuración del modelo de desarrollo actual en sus componentes observando posibilidades de actividades e innovaciones de valor agregado en origen, así como medidas e instrumentos de política productiva adecuados al perfil de diversificación.
2- Especificar las medidas e instrumentos de políticas productivas implementadas, sus incongruencias, desajustes y detectar posibilidades, opciones, ajustes, redefiniciones y/o focalizaciones en vistas al encuadre de este proyecto.	2- Las incongruencias y desajustes de las medidas e instrumentos de política productiva implementadas, carecen de opciones y encuadres focalizados en pro de actividades e innovaciones de valor agregado en origen para la producción primaria.
3- Las actividades e innovaciones productivas de valor agregado en origen para la producción primaria frutícola, que involucren y coordinen a los diferentes actores, están hasta el momento, rezagadas en las políticas productivas.	3- Identificar actividades e innovaciones productivas de valor agregado en origen, para la producción primaria frutícola o para otras actividades del agro, disponibles en la zona del Alto Valle que pueden implementarse involucrando a los diferentes actores (universidad de alimentos, INTA, INTI, CREAR y productores primarios, etc.)

2. La producción frutícola del Alto Valle de Río Negro y su modelo de desarrollo

La actividad frutícola ha atravesado desde sus orígenes diferentes vaivenes, propios de cualquier actividad humana en la transformación de la naturaleza; circunstancias propias al origen, a su dinámica interna y externa delimitaron la configuración social, política y económica que se proyectó a lo largo del tiempo y el territorio.

Los diferentes estudios han identificado distintos momentos para el conglomerado frutícola en el Alto Valle de Río Negro, que en éste análisis se delimitan teóricamente de la siguiente manera: *una primera etapa* de surgimiento, configuración del monocultivo y actores principales; *una segunda* de cambio de conducción con estrategias de capitalización y desplazamiento del rol del capital fragmentado; *una tercera etapa* caracterizada por los conflictos estructurales y afianzamiento de las estrategias de capitalización; *una cuarta etapa* de liderazgo del oligopsonio empresarial y la transnacionalización. Además de *una quinta etapa* destacada por la devaluación del 2002, con la persistencia de las limitaciones estructurales y búsqueda de arreglos institucionales.

Cada una de ellas delimitadas teóricamente para su caracterización, forman parte de dinámicas económicas macro del sistema económico argentino; Agroexportador, de Industrialización y Sustitución de Importaciones, Neoliberal y por último la Post-convertibilidad.

2.1 Primera etapa: Surgimiento, configuración del monocultivo y actores principales (1886-1949)

Luego de finalizada la Campaña del Desierto, el Estado Argentino y los capitales ingleses comenzaron una serie de transformaciones que fueron impulsadas por una fuerte política territorial, migratoria y de inversión de capitales, que buscó consolidar la *propiedad privada* mediante la subdivisión de la tierra. Coordinadas desde la Compañía de Tierras del Sud (Landriscini, Preiss, Raggi, Rama y Rivero, 2007), articulando el *trabajo de la mano de obra* traída desde Europa, con la *inversión de capital inglés*, principal operador de los ferrocarriles y de la “Argentine Fruit Distributors” (AFD), empresa que se encargó del empaque, transporte férreo y comercialización de las frutas desde 1928.

En torno a una producción de tipo plurianual (fruticultura), y con plantaciones de características fisiológicas perennes (Scaletta 2006) se consolidó un *modo de relación* del capital monopólico para con el capital fragmentado (productores primarios) en el que la fruta era entregada “en Consignación” (Landriscini, 2007; De Jong, 2008 y Scaletta, 2006) y al finalizar el ciclo el productor obtenía el retorno posterior a la deducción de los costos, de los demás factores intervinientes en la cadena.

2.2 Segunda etapa: Cambio de conducción con estrategias de capitalización y origen del desplazamiento del capital fragmentado (1949-1970)

Producida la nacionalización de los ferrocarriles (1948), hasta entonces controlados por el capital inglés y la AFD, se vivió como consecuencia la re-configuración del conglomerado junto a varios cambios: ideológicos de la política comercial y en la conducción de las estrategias.

Los nuevos conductores se encontraron con los diferentes factores de la cadena ya organizados y en funcionamiento. Se registran trayectorias de integración: encadenamiento hacia atrás (comercialización al empaque) y encadenamientos hacia adelante (producción primaria al empaque) dando configuración al Oligopsonio (De Jong, 2008).

Desde el Estado nacional la *Política de perfil Desarrollista* permitió el asfaltado de la ruta 22, también una serie de subsidios y créditos, dio avance a la *mecanización* de la etapa primaria y a la *reconversión en espalderas*. Esto colocó al sector como único oferente en el mercado de exportación.

Desde el *plano Político Institucional*, en el año 1955 Río Negro se constituye como Provincia dejando de ser un Territorio Nacional. La consolidación del conglomerado frutícola funcionó por *más de tres décadas*, sin la presencia de otros niveles de gobierno¹ (perfil corporativista del modelo de desarrollo).

En lo representativo-sectorial se creó CORPOFRUT (1961), que representaba a los productores primarios frente a los cambios generados por los nuevos conductores del sector, las asimetrías de poder y el enfoque de los problemas.

2.3 Tercera etapa: Conflictos estructurales y afianzamiento de las estrategias de capitalización (1970-1985)

Las tensiones que fueron generando el tipo de relación entre los empresarios del Oligopsonio y los productores primarios sin una posibilidad de elaborar una estrategia compartida (Estado, empresarios y productores primarios) determinaron el funcionamiento autorregulado del conglomerado frutícola y la intensificación de las estrategias de integración hacia la producción primaria del empresario.

La estrategia de integración vertical de las empresas líderes se fundó en el FALSO SUPUESTO de la ineficiencia del productor primario en

1 La articulación y configuración estructural del conglomerado frutícola de desarrollo bajo la esfera “Liberal” del mercado internacional y con la inexistencia de la esfera político institucional provincial.

relación a calidad, volumen y variedades demandadas. Y no... que esa ineficiencia era resultado del poder empresario de manipular el precio pagado al productor (De Jong, 2008).

Sin embargo, la estrategia alcanzada por los empresarios líderes fue concretándose con mayores recursos provenientes de la *fijación de precios* al productor primario independiente y de las ventajas financieras, que habilitaron la forma de compra “en consignación, pago anual”, y la incorporación de tecnología.

Al integrar explotaciones de producción primarias; definió que el propio empresario se convierta en tomador de precio del mercado internacional. Esto lo alejó de la ventaja financiera, que la *consignación* le permitía anteriormente. De manera adicional la Política Monetaria de Martínez de Hoz, afectó a los diferentes eslabones de la cadena frutícola (fines del 70’), que al buscar mantener los niveles de actividad, frente a la caída del precio de exportación, tomaron créditos en dólares. Esto concluyó con la quiebra de empresas, productores primarios y bancos regionales.

2.4 Cuarta etapa: liderazgo del Oligopsonio empresarial y la transnacionalización (1985-2001)

El complejo frutícola experimentó en los años subsiguientes una reestructuración interna que permitió la avanzada de los capitales externos, que realizaron inversiones de infraestructura, plantaciones y estrategias de comercialización en sintonía a sus pares nacionales. La relación entre las empresas y el productor primario se formaliza bajo la figura de «agricultura por contrato»; esto asignó una forma de relación en cuasi-integración.

El contexto de globalización en simultáneo a las políticas liberales (apertura, ajuste estructural, desregulación) impactó en una mayor concentración de canales comerciales, haciendo que el conglomerado frutícola tenga una mayor dependencia al sector externo del supermercado.

En simultáneo la superproducción Europea, las políticas neoliberales, el tipo de cambio rígido, determinó que productores primarios pequeños abandonaran la actividad y aquellos de 10 a 25 has. tomen deuda. El impacto de LA CRISIS derivó en los remates del 90’.

El Estado Provincial operó mediante aportes al Sector bajo dos modalidades diferentes:

- En 1992-1994 consistió en 30 millones. Subsidio por kilo de fruta, al *productor* primario, vía intermediación del precio que pagaron

las empresas. Y a la producción primaria *del empresario* de forma directa.

- En 1998-1999 la modalidad tomó de base las hectáreas plantadas (entre 15 y 50 has. disminución progresiva); aproximadamente 2 centavos de dólar por kg. de modo directo.

La estrategia de las empresas (en ambos casos) consistió en aplicar su rol de formador de precios: operaron pagando al menor precio, haciendo que la mayor parte del precio sea cubierta por el aporte estatal.

En la cosecha de 1998-1999, además de lo anterior: recibieron la totalidad de la fruta (se stokearon), y luego se presentaron a convocatoria de acreedores (9 meses de plazo). Casi en los límites temporales de la nueva cosecha. De manera fortuita EEUU aumenta su demanda de peras (De Jong, 2008) dándole ventaja para el siguiente ciclo.

2.5 Quinta etapa: devaluación del año 2002, persistencia de las limitaciones estructurales y búsqueda de arreglos institucionales (2002- Actualidad)

La crisis general del subsistema resultante de la combinación de factores estructurales y factores coyunturales, posterior a las convocatorias y a la cesación de pagos, generó tensión al interior del complejo frutícola, sobre todo con la continuidad de un tipo de cambio fijo y la “temporalidad” ganada con las convocatorias.

El fin de la Convertibilidad y la devaluación del peso (2002) permitió sanear la situación financiera de las empresas líderes: dado el momento y la posición en la cadena recibieron la fruta en consignación, cerrando los contratos en pesos antes de la devaluación, sin embargo las ventas empresarias habían sido posteriormente concretadas en dólares.

Este aumento de competitividad vía diferencia en el tipo de cambio provocó: la re-valoración de insumos transables (agroquímicos, fertilizantes, etc.); el precio condicionado de la fruta del productor, bajo formas contractuales de mínima; y la demanda de actualización del salario de rurales, empaque y frigorífico para las subsiguientes temporadas.

Para el año 2005 la situación volvió a los cauces normales, esto dejó ver: en la incapacidad de reposición de las tareas culturales y en el impacto a la reproducción simple y ampliada, manteniendo el círculo vicioso de manipulación y control.

Frente al conjunto de circunstancias el estado provincial asume un rol asistencialista: contribuyó a fomentar la dinámica del sector y al mismo tiempo presenta algunos arreglos institucionales (2002) como la

ley de transparencia (3.611), ley de contractualización (3.993) y el plan frutícola integral (2007).

Desde lo productivo: se registran altos niveles de descarte (46% en manzanas y 29% en peras), esto evidencia; altos niveles de ineficiencia general (problemas sanitarios), mayor incidencia del cambio climático (granizo, lluvias, golpe del sol) y desde los mercados (mayores exigencias de calidad, otros competidores hemisféricos) y las devaluaciones de Brasil y Rusia. Éste conjunto de factores provocó menores volúmenes de exportación y valor de venta, además de soportar mayores costos internos, que en términos generales impactó directamente en una menor rentabilidad.

El panorama acusó una reducción global de los ingresos por exportación (fresco y jugo concentrado), además de un gran volumen de pérdidas derivadas de las tormentas de granizo ocurridas 8-9 de octubre de 2014, 22 de enero de 2015 y 1-2 de febrero de 2015 en distintas zonas del Valle, que afectaron 8.000 hectáreas (250.000 toneladas) de un total de 40.000 hectáreas de pera y manzanas.

En la temporada 2015-2016 se realizaron tareas culturales de mínima (riesgo de menor calidad). Sin embargo, la devaluación del 40% y la reducción del 5% de las retenciones, provocó una eventual competitividad. Estas medidas impactaron de manera diferencial en los actores, ya que solo el sector exportador logró el mayor beneficio.

Sin embargo, esta eventual competitividad vía precio de exportación (como sucedió en situaciones anteriores), no resuelve el problema estructural, la consolidación del mercado imperfecto y el problema de apropiación de la renta. Tampoco resuelve la competitividad en términos sistémicos y genuinos.

2.6 Consideraciones de subproductos en la industria frutícola del modelo de desarrollo concentrado

Complementario al desarrollo de la producción, empaque y comercialización de frutas frescas se fueron consolidando a lo largo de las distintas etapas históricas, diversas actividades que se estructuraron en relación a la actividad núcleo.

Por cuestiones formales del presente estudio, en esta sección se tratará de reseñar datos de los volúmenes y los diferentes subproductos de la industrialización de la pera y la manzana, provenientes directo de la chacra del productor primario y de los volúmenes procesados en los empaques (descarte), posterior a los criterios de clasificación ejecutados en éstos.

“El desarrollo del proceso productivo se inició con el enlatado o conserva, junto con la fabricación de mermeladas, dulces y caldos de sidra. Más recientemente se comenzó con la elaboración de jugos concentrados, sulfitados y naturales, juntamente a los aromas, actividad que se desarrolló fuertemente a partir de mitad de la década de los años setenta. Este último segmento fue el que tuvo el mayor crecimiento y hacia el cual se destina más del 80% de la fruta industrializada”. (Castello, et al., 1989, p. 73).

Según evidencia la línea de investigación citada, el porcentaje de frutas destinado a la industrialización fue incrementándose a lo largo del tiempo, reportando valores del 10% en la década del 60'; 22% para el periodo de 1970; del 30% en inicio de la década del 80' y del 42% para fin de los 80'.

En ese segmento de la industrialización de frutas, también se observa una alta concentración a nivel producto (jugo, caldo, ambos concentrados) y cuyo destino principal es el mercado de Estados Unidos, evidenciando que también se da una concentración respecto de la demanda. Ya en 1989 se observaba esta dependencia absoluta de los mercados de América del Norte y por aquél entonces se sugería implementar políticas de promoción hacia la diversificación de las exportaciones de deshidratados, jugos concentrados y aromas.

“La fruticultura no está orientada a la industrialización, en cambio, la industrialización es una consecuencia del filtro que pone el fresco, que muchas veces tiene que ver con realidades técnicas, otras veces tienen que ver con cuestiones de Mercado (con las barreras arancelarias y paraarancelarias), dónde terminan definiendo más o menos, los volúmenes de fruta de industria y entonces [...] como última alternativa aparece el tema de la industria, que tiene muy poco valor agregado, se genera una reducción peso-volumen para exportar materia prima para uso específico”. Pessoa, A. INTI Coordinador Centro Villa Regina. Comunicación personal, 21 de junio de 2016”

El relevamiento histórico evidencia que décadas anteriores a los 90', este segmento reportaba una dinámica altamente diversificada desde los subproductos que se podían obtener desde el tejido de las frutas como deshidratados, desecados, en conservas, purés pasteurizados, pulpa concentrada y solid pack de manzana. Respecto del jugo de frutas, subproductos como jugo natural, concentrado con recuperación de aromas, aromas, sidra y vinagre de manzanas.

Hoy, algunos subproductos como las sidras, jugos naturales, deshidratados, desecados y conservas mantienen capacidades operativas limitadas y ubicadas en pequeñas empresas de la región. Otras, como vinagre de manzana y los purés pasteurizados (purés y papillas para lactantes), tienen desarrollo fuera de la región del Alto Valle (RN).

Esto indica que existe aún hoy, experiencia, conocimiento y desarrollo desde la iniciativa privada, con ciertas limitaciones productivas, operativas y de mercados, en el desarrollo de productos elaborados en la región.

Actualmente, los cambios en los paradigmas de alimentación, los progresos de investigaciones en alimentos en base a frutas, son oportunos de implementación como complementos en la estrategia de desarrollo del conglomerado frutícola y de fortalecimiento para aquellos emprendimientos de valor agregado regional.

Una diversificación de productos y subproductos de frutas (frescos e industriales) generarían eslabonamientos alternativos (producción primaria, industrializaciones diversas, canales comerciales segmentados y mercados específicos) que reporten a los actores productivos locales utilidades directas a la región del Alto Valle (RN).

Además, se intenta proponer una visión de desarrollo local y regional en términos integrales, como reacción frente a las exigencias y competencias que impone la globalización. En consecuencia las políticas de transformación productiva, diversificación y valor agregado local, se presentan como los mecanismos recomendables de aplicación (mediante instrumentos articulados) con diferentes organismos competentes y agentes privados locales (sistema de innovación), para ir actuando sobre las problemáticas del actual modelo concentrado.

3. Las políticas públicas, medidas e instrumentos para la producción frutícola del Alto Valle de Río Negro

Las primeras décadas de 2000 dejaron entrever la reproducción, intensificación, de las problemáticas derivadas del funcionamiento autorregulado del modelo de desarrollo. Al mismo tiempo que colocó en agenda diferentes investigaciones y publicaciones que focalizaron en los aspectos en tensión y las posibilidades de acción.

Algunas se concretaron en propuestas integrales no llevadas a cabo en su totalidad, sino desarticulada en algunas líneas de implementación (dificultad de acuerdos intersectoriales), otras en medidas políticas focales y acotadas en el tiempo, que tendieron a reproducir aún más la concentración, sin poder resolver los históricos problemas.

Esta situación genera una doble impresión en relación al impacto de las medidas adoptadas en las últimas décadas: una tiene que ver con los productores primarios que avizoran en las medidas un impacto focalizado limitado en su actividad cotidiana, limitado en el tiempo y de alta incertidumbre respecto a la eficacia de medidas parciales, frente al esquema de modelo de desarrollo actual (que se expresa en la queja y el descreimiento hacia el Estado y los organismos del sector).

La otra tiene que ver con la impresión de los grupos técnicos (organismos del Estado; ingenieros, técnicos, economistas etc.), que generaron estas medidas, que observan la existencia de propuestas y medidas políticas que impactaron en algunas mejorías para la actividad.

Frente a esto, surgen dos preguntas: ¿Estas diferencias en las percepciones, entre los beneficiarios de la política pública y los planificadores, derivan específicamente de su posición frente al problema? O ¿las incongruencias y desajustes en las medidas expresan la posición de “la política”, como instancia superior, en el agrado de mantener un modelo de desarrollo autorregulado, sin resolver sus dificultades?

3.1 Configuración del poder económico y del poder político.

Desde el punto de vista planteado en este trabajo debemos mencionar por qué el Estado interviene de la manera que lo hace, independientemente de las diferentes configuraciones políticas que marcaron el modelo de desarrollo. Es imposible entender el avance histórico del sector frutícola en Río Negro sin conocer e identificar los posicionamientos de los actores políticos en la provincia y su relación con el poder económico.

¿Por qué el Estado provincial interviene de la manera que lo hace? 1- La fruticultura se originó 35 años antes de constituirse el Estado provincial, y vinculada directamente al sector externo; 2- Posterior a 1955 fueron contados los períodos democráticos en la administración provincial (Castello 4 años, Nielsen 3 años, Franco 3 años y posterior a 1983 hasta la actualidad); 3- A partir de 1983, el poder político provincial se consolidó con una sucesión de gobiernos democráticos, coincidentes a partir de la década del 90 con las políticas neoliberales.

Estos elementos de perfil «corporativistas» son los que dieron base a las posiciones de poder; el sector frutícola es la actividad de mayor poder económico y fuente de financiamiento, vía impuestos para el Estado.

La relación del poder político y el poder económico se institucionalizó en la constitución de 1988 y la ley electoral: hay que tener en cuenta que 2 de cada 3 rionegrinos viven en el Alto Valle y la representación en el Poder Legislativo se distribuye en; representación poblacional (2/3 legisladores son del Alto Valle, mayor población) y la representación

regional (de los 8 circuitos regionales: 3 son del Alto Valle; equivalente a 9 legisladores).

Este carácter puede influir en la forma de abordaje de los problemas; principalmente dando respuesta al funcionamiento del modelo de desarrollo concentrado, que viene generando condiciones problemáticas y en tensión.

En Río Negro, el modelo de desarrollo no ha variado en las políticas que de él dependen. No hay políticas tendientes a subsidiar una economía en función del consumo o de la fuente de distribución o de la producción primaria o de reforzar el mercado de trabajo; sino que las condiciones del subsidio, representan perspectivas del modelo de desarrollo concentrado, tendientes a asegurar la renta al oligopsonio de la fruticultura y su funcionamiento.

“Todo esto ha llevado a apelar a la noción de desarrollo y a cuestionarse sobre los modos de desarrollo. Ya no se acepta fácilmente la idea de un camino único y progresivo en el marco de un horizonte sin límites. Hoy están planteadas importantes preguntas sobre la pertinencia de las formas que hasta hace poco tiempo se habían considerado las únicas. En esta nueva mirada hacia la problemática del desarrollo las tendencias a la descentralización y a la valoración de la iniciativa local han cobrado una fuerza especial” (Arocena 2002, p. 6).

Para ello es necesario hacer una revisión de la noción de desarrollo en torno a los recursos naturales, vinculada desde las nuevas perspectivas del crecimiento basado sobre encadenamientos, territorio, valor agregado local, innovaciones, investigación y tecnología orientados a una estrategia integral y con una mayor participación de la esfera estatal en el diseño de políticas.

3.2 Las décadas del 80 y 90. Las políticas y el encuadre del sector.

Diferentes políticas se implementaron por medio de los niveles de gobierno en aquellas décadas.

1- Gobierno Nacional: a. Régimen de Promoción a las Exportaciones (tipo impositivo y financiación); b. Régimen de Promoción Industrial (impositivo y reembolsos); c. Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca de Nación (fiscaliza calidad, inocuidad y sanidad).

2- Gobierno Provincial: a. ENTE Provincial de Fruticultura (1987) organismo ejecutivo, de políticas, investigación, mercados, estadísticas frutícolas (Secretaría de Fruticultura actualmente); b. CORPOFRUT (1962) era una entidad autárquica financiada por 1% del precio de venta/

kilo Fruta. Establecía el control, normas y fomento de la fruticultura. Conducida por los productores primarios (actualmente Federación de Productores; solo como agrupación gremial); c. Banco Provincia de Río Negro, que ofrecía créditos indexados a valor producto, agente financiero y de fomento de la producción.

Dos factores influyen en la década del 90 sobre el sector frutícola: 1- Mayor integración vertical dirigido por el supermercadismo (empaques son tomadores de precio) y en contraparte una menor integración horizontal. 2- Se aplican un conjunto de medidas políticas de perfil aperturista: a. Desintegración de CORPOFRUT; b. Concesión del Puerto de SAE (1998 a 2028); c. Privatización del Banco Provincia (Camilo Vela, 2014).

En simultáneo se desarrollan una serie de modificaciones desde lo productivo: a. Cambios en los esquemas de producción (tradicional vs espaldera; intensivo vs extensivo); b. Sistema de trazabilidad fitosanitaria (RENSPA – Historial sanitario de las frutas).

En este sentido, estas modificaciones transforman el proceso de obtención de la renta, que se da en múltiples dimensiones de la actividad productiva, generando solo un impacto en la demanda de empleo, pero de baja calificación, de bajos ingresos y mayoritariamente temporales;

“El proceso de concentración y transnacionalización de la economía argentina operado durante la década pasada le ha otorgado un papel relevante en el desarrollo regional a actores extralocales cuyos intereses no se relacionan con los de la región, sino que aquella es vista como una mera cantera de recursos naturales a explotar [...] La base de su productividad se encuentra en los beneficios de escala de la utilización del paquete tecnológico que hoy domina la producción agrícola y tienden a controlar la cadena vertical de la producción” (García Delgado y Casalís, 2013, p. 13).

La fruticultura experimenta actualmente una traslación de los métodos, paquetes tecnológicos, que funcionan en actividades extensivas y con nula incidencia de mano de obra; a diferencia, la fruticultura es una actividad que reporta mejores calidades y volúmenes siempre que se dé un seguimiento manual a cada una de las operaciones de las tareas culturales. El trabajo artesanal es fundamental y lo exige la misma naturaleza del tipo de producción.

Como pudimos observar tres de los componentes más importantes del paquete de políticas de nivel provincial, para el funcionamiento del conglomerado frutícola, fueron transformados en aras de los nuevos encuadres de “la política” de aquellas décadas, generando consecuencias y

transformaciones en el conjunto de las actividades en cada uno de los eslabones de la cadena de la fruta.

3.3 Los problemas y su tratamiento en el enfoque de desarrollo dominante.

De lo expuesto, se puede generalizar que la fruticultura rionegrina tendría dos problemas centrales y que su identificación, puesta en agenda y focalización determina un posicionamiento discursivo y fáctico que legitima el interés de un actor o de otro: 1- En la *competitividad* vinculada al tipo de cambio; 2- La *distribución desigual de la renta*, que generó el estancamiento del productor primario y la concentración económica.

Entonces, la crisis frutícola, su impacto y percepción difiere según la ubicación en la cadena. Respecto de este tema, existen variadas opiniones:

A- El sector concentrado (CAFI): plantea que la crisis es originada principalmente por la falta de competitividad, el tipo de cambio y los costos internos como energía, mano de obra y paquetes tecnológicos (CAFI, 2008).

Además argumentan que falta articulación con políticas estratégicas de mediano y largo plazo. También, destacan en este mismo informe, la necesidad de un tipo de cambio competitivo (ya que el 50% de la exportación se dirige a zona Euro y el otro 50% a zona Dólar.

Por ello solicitaban: reducción de derechos de exportación e incrementar reintegros por exportación (2008). En relación a la ley de transparencia, apoya el reclamo y el traslado a Nación para resolver la competitividad.

B- Los productores primarios: la crisis no es solo coyuntural, sino también estructural. La distribución desigual de la renta, la asimetría de poder, entrega de fruta en consignación y la dificultad de avanzar en políticas integrales. Por ello solicitaban: presencia activa del Estado. Garantizando condiciones de mayor transparencia comercial y recuperar la rentabilidad del productor primario.

Respecto de esto se observa que el estado provincial por su cercanía a los problemas es el principal actor institucional y de gobierno para el diseño, implementación de políticas estratégicas de desarrollo productivo local. Es decir, se debe construir una «gobernanza sistémica» basada en la capacidad de tomar y aplicar decisiones en función del interés común, en todos los niveles del sistema político (Chauca Malásquez, 2011).

Para ello es necesario tener en cuenta: cuales son las segmentaciones de productores, caracterizados en su dimensión socio-histórica (Sasone y Camacho, 2005). Entender el desarrollo histórico, las relaciones

internas del sector frutícola y articular políticas universalistas en simultáneo a las políticas diferenciales. Enfocando en la vinculación de la producción primaria a las innovaciones biotecnológicas de los alimentos en base a frutas, la diversificación de productos, procesos y mercados.

3.4 Perfil general en las medidas: producción y comercialización en fresco

Diferentes políticas y normas son las que afectan a la fruticultura del Alto Valle (RN), sin embargo, este trabajo enfoca sobre las políticas públicas que impactan directamente al sector, las del Estado Nacional y las provinciales.

Políticas nacionales:

Decreto N° 133/2015 mediante el cual se eliminan los derechos de exportación a productos regionales. En el caso de la pera y la manzana implica la reducción de las alícuotas al 0%.

Programa de Fortalecimiento para las Economías Regionales (2016), destinado a mejorar la competitividad, la sanidad y el capital de trabajo.

Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentario (SENASA): “es un organismo normativo y de policía sanitario básicamente en los temas de calidad, sanidad e inocuidad, tanto para la producción vegetal, como para la producción animal y los productos agroalimentarios como la fruticultura” (Sánchez, R. Director SENASA Patagonia Norte, Comunicación Personal 15 de mayo de 2017).

A partir de este organismo nacional se implementó el Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA) y en 1992 se conformó la Fundación Barrera Zoofitozanitaria Patagónica (FUMBAPA).

Los programas implementados son: Programa de control y erradicación de la Mosca de los Frutos (1996); Programa Nacional de Supresión de la Carpocapsa (1995); Sistema de Mitigación de Riesgo (SMR); Programa de Monitoreo de Residuos de Plaguicidas y Contaminantes Microbiológicos en Frutas y Hortalizas Frescas.

En convenio provincial: Programa de Apoyo a la Modernización Tecnológica de Microproductores Rurales (a través del PROSAP) y Programa de Recuperación Productiva (PROREPRO). Dentro de las políticas de asistencia financiera, el ministerio de Agroindustria en conjunto con la provincia de Río Negro, aplicaron un fondo rotatorio por hasta 200 millones de pesos como asistencia inmediata para pequeños y medianos productores.

Políticas provinciales:

Líneas de financiamiento: Asistencia en aportes para granizo y seguro antigranizo, además para tareas de raleo y compra de combustibles.

Programa de Agroinsumos Rionegrino (PAR): financia emisores de feromonas y químicos para el control de la carpocapsa. Financiamiento de Río Negro Fiduciaria dirigido a la compra de tractores y pulverizadoras a precio de fábrica mediante sistema leasing. Programa de financiamiento de sistemas de defensa contra heladas.

Línea de gestión y estadística: Programa de madurez de peras y manzanas-pronóstico de producción.

Línea de perfil comercial: Programa de gestión técnica alimentaria; Costo referencial de producción y empaque; Mesa de contractualización frutícola; Stock de fruta en frío.

Ley de transparencia frutícola N° 3611 (2002): tendiente a regular las relaciones comerciales entre productor primario y el emparador. Establece la vinculación jurídica bajo registros en la Secretaría de Fruticultura (productores, empaadores, frigoríficos, industrias y comercializadores).

“En la provincia, se vio que la transparencia que viene expresada mediante una Ley que dice que se tienen que hacer contratos con un precio mínimo y el Estado incentive con una eximición de ingresos brutos... no funcionó. Porque si no, se hubieran solucionado los problemas de transparencia; pero a partir de eso ya tenés un mecanismo; pero evidentemente la obligación, por la obligación misma, con el mínimo incentivo de ingresos brutos o de otro estímulo evidentemente no funciona. Hay que pensar la transparencia en otra forma, que dé lugar a incentivos al sistema y arreglarlo de otra forma, que la transparencia y la equidad sea más firme”. (Preiss, O., Ex subsecretario de Fruticultura. Comunicación Personal 21 de abril de 2016)

En este sentido, las medidas expuestas hasta el momento, se puede visualizar dos orientaciones: una que tiene que ver con un conjunto de paliativos parciales y limitados temporalmente (El PAR, y las distintas transferencias de fondo en cualquiera de sus formas) que no resuelven los problemas de base de la fruticultura.

Y otra, que tiene que ver con la intención de establecer una Norma que legisle en alguna medida *las asimetrías de poder* y con la finalidad de *transparentar vínculos comerciales*: que en principio careció de fuerza legal y operativa. Quizá su profundización y reformulación represente un camino viable para avanzar en futuras acciones desde el marco legal.

3.5 Plan Frutícola Integral (2008)

La primera década del año 2000, tal como se destacó en la sección anterior, se caracterizó por la elaboración de diferentes trabajos de investigación concentrados en las problemáticas sostenidas y emergentes en la actividad frutícola.

Algunas de las dimensiones de análisis definidas en torno a la actividad, desde un punto de vista sistémico y representativo de la situación actual del conglomerado frutícola, fueron definidos en el diagnóstico, a partir del cual se establecieron las principales líneas de acciones, atendiendo a la multidimensionalidad del desarrollo y la heterogeneidad que presenta el campo en estudio; a partir de *la cuestión de la competitividad, la problemática social y distributiva*, además de *la ambiental* (Landriscini, Villarreal y Raggi, 2008).

Además sobre la problemática ambiental se agregan tres dimensiones de análisis: la primera, el avance de la zona de extracción petrolera; pone en tensión al sector y a la sociedad en conjunto por la ubicación de ductos de extracción en el interior de las plantaciones de frutales, con los riesgos de derrame afectando, las napas freáticas, el agua de riego y la de consumo humano.

La segunda, el cambio climático: temperaturas extremas y en momentos inusuales (afecta el desarrollo biológico normal de las plantas), tormentas tropicales en periodo ventana de aplicaciones agroquímicos (mayores volúmenes de agua) y tormentas de granizo.

Y la tercera, la creciente urbanización que elimina determinadas zonas de contacto entre lo rural y urbano: afectando por un lado en la reducción de áreas productivas que se destinan a otros usos, por otro lado, el desempadronamiento, impacta directamente en los recursos de los servicios del Consorcio de Riego.

En el marco de los planes productivos sectoriales impulsados desde el Gobierno nacional, y con un perfil participativo de todos los actores del sector (en la discusión, problematización y definición de líneas de acción), fueron interviniendo en diferentes encuentros, para trazar los componentes de lo que sería una estrategia sectorial; posteriormente denominado Plan Frutícola Integral (PFI).

“Los programas se identifican a continuación y apunan a: modernización de la estructura productiva, disponibilidad y calificación de la mano de obra, desarrollo rural, diversificación industrial; transparencia y seguridad jurídica, sistema de información estratégica; fomento al asociativismo, desarrollo del mercado interno; calidad integral, sanidad; desarrollo de mercados externos; capacitación,

financiamiento, modernización de infraestructura básica e investigación desarrollo e innovación “. (Landriscini, et al, 2008).

Existen algunos programas en los que se viene trabajando en forma conjunta (sanidad, calidad integral, capacitación, modernización de la infraestructura productiva, sistema de información estratégica, investigación desarrollo e innovación), sin embargo, no se han logrado progresos en una cuestión central como lo es la relación comercial, entre comercializadores y productores primarios.

Es más, el carácter voluntario y no obligatorio de la ley de contractuación, en esta materia no ha sido un mecanismo eficiente. Esto plantea limitaciones respecto de la transparencia, trazabilidad comercial e información de mercados y la seguridad jurídica de la actividad, en este marco de acción.

3.5.1. Complementos y propuestas al PFI: neo-regulaciones y nuevo enfoque de desarrollo

La recurrencia de las últimas crisis (material y simbólica), que han afectado a la actividad frutícola, renuevan las preocupaciones e interrogantes y evidencian ideas como la de generar un plan de fruticultura sustentable, una ley de trazabilidad comercial, una ley de comercialización de productos perecederos (Scaletta, 2012). Además de un conjunto de iniciativas y políticas de comercialización alternativas - frutas frescas, subproductos de valor agregado-, iniciativas locales de desarrollo tecnológico, iniciativas locales para la formación de recursos humanos específicos, iniciativas locales de financiación del desarrollo (Chauca Malásquez, 2011).

Surgen nuevas propuestas, nuevas demandas tendientes a promover cambios y a generar políticas de desarrollo productivo local con alternativas de diversificación y complementos al Modelo de Desarrollo Actual, que requiere de una serie de reordenamientos y articulaciones entre los distintos actores de la esfera pública y privada; empresas, universidades, organismos del estado local, provincial y nacional.

3.5.2. Complementos y propuestas al PFI: realidad contractual y mirada desde la concepción sistémica de los contratos agrarios

En el marco del complejo de leyes orientadas a generar una contratación en la compra y venta de frutas, conforme al Plan Frutícola Integral; a pesar de las “condiciones mínimas” y del carácter “voluntarista” de aquellas normas, se han desencadenado una serie de litigios, en las que en

diferentes instancias judiciales de la provincia de Río Negro dictó sentencia y definió algunas cuestiones jurídicas² “estableciendo criterios, en cuanto a la constitucionalidad de dichas normas y su aplicación, como contenido vinculante a la contratación privada” (Segovia Greco, 2015).

El desarrollo de una *concepción sistémica* que de origen a los contratos agrarios, comprende la *figura de contratos agroalimentarios*, para la comercialización de productos perecederos, como integración y vinculación dentro de los sistemas agroalimentarios del conjunto de sectores productivos de la cadena; producción, transformación y de comercialización de estos productos.

“Su interpretación y ejecución parte de los principios de: la protección de la producción agropecuaria, de las tierras con vocación agraria, la compatibilidad de actividades agraria con el ambiente y los recursos naturales renovables, el ciclo biológico y la intangibilidad de las cosechas” (Segovia Greco, 2015).

Esta visión tiene un enfoque sistémico respecto de la realidad agropecuaria y del encuadre contractual, contemplando aspectos más profundos, más allá de lo comercial, y ofrece lineamientos para la salvaguarda de diferentes dimensiones (ambiental, social, distributiva y económica), y a los diferentes sectores que intervienen en los complejos productivos con vinculaciones internacionales.

Desde la perspectiva sistémica de los contratos agroalimentarios, y los diferentes casos que sentaron precedentes jurídicos; el camino alcanzado en la contractualización frutícola, debería integrar el conjunto de aspectos destacados en la presente sección: reconstituyendo un marco contractual obligatorio, haciendo viable figuras contractuales desde la perspectiva sistémica – agroalimentaria y con definiciones más

2 En distintas oportunidades y por diferentes vías se ha expedido, por ejemplo; 1- ante los Juzgados Civiles y Comerciales, con pretensión por el cobro de sumas de dinero; “SAHIOA S.A C/ UNIVEG EXPOFRUT S.A s/ ORDINARIO (Expte. N° 297-I-11)” o “SALGAR SRL C/CAUQUEN ARGENTINA .S/SUMARIO (Expte. N° 6502/10)”. 2- por medio de Acciones de Amparo ante la Cámara de Apelaciones; “STANDARD FRUIT S.A C/ SECRETARIA DE ESTADO DE FRUTICULTURA Y MESA DE CONTRACTUALIZACIÓN FRUTICOLA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO S/AMPARO (Expte CA-18000)”. Al mismo tiempo, los litigios han llegado a planteos de inconstitucionalidad en autos “RAMIREZ, Norma Elizabeth c/ ECOFRUT S.A s/SUMARISIMO s/CASACION” (Expte. 26673/13-STJ), (expidiéndose el 4 de junio de 2014).

transparentes en relación a precios, plazos, que alejen de las actuales condiciones de mínima.

3.5.3 Complementos y propuestas al PFI: bases de datos, información y gestión en el marco de contextos heterogéneos

La existencia de estudios que analizan desde un enfoque metodológico el subsistema frutícola y el entramado de relaciones, estrategias de producción implementada por el segmento de productores primarios minifundistas del Alto Valle (De Jong, Tiscornia y Otros, 1994), evidencian 8 tipos de productores en ese segmento considerando; Mano de obra utilizada, nivel de capitalización, orientación de la producción, nivel tecnológico y situación de titularidad del predio, que conforman las dimensiones generales de análisis.

En el contexto de la fruticultura el interrogante es: ¿Cómo integrar productores con estructuras distintas; diferentes tecnologías biológicas y mecánicas; diferentes realidades y situaciones socioeconómicas; diferentes situaciones de des-capitalización; diferentes situaciones impositivas; y diferentes expectativas de la viabilidad de su predio? En un contexto caracterizado por la heterogeneidad de realidades en las diferentes dimensiones de análisis posibles, desde el punto de vista del planificador, requiere de un manejo claro, puntual y anticipado de la información, desde distintas fuentes y con altos niveles de profundidad.

De esta forma, la *gestión de la información* se transforma en un elemento central a la hora de *reducir la incertidumbre* y establecer anticipadamente *segmentaciones*; entre lo que *es integrable* y lo que *no es integrable* a la fruticultura en fresco y al mismo tiempo, la manipulación de la información específica a cada predio o productor (unidad productiva), permite ensayar y simular acciones previas a cualquier tipo de acción pública.

En este sentido la información es el principal insumo para la planificación:

“Estamos en la etapa de construcción de una base de datos electrónica, es un programa de gestión integral, hay un equipo trabajando en esto para elaborar una propuesta, hay gente de mucho conocimiento de muchos años de trabajo en la Secretaría que puede implementar y/o utilizar esa información y aportarla a este sistema digital; SENA-SA, Fiduciaria, Rentas, Afip y tratar de integrarlos en un sistema de gestión”. (Preiss, O. Ex subsecretario de Fruticultura. Comunicación Personal 21 de abril de 2016).

Una base de datos que integre datos e información de diferentes agencias habilitaría a la gestión de variables e indicadores (comercial, técnico, financiero), comparables, por unidad, por segmento, por agrupamientos. Para ello, sería necesario integrar información sistematizada en diferentes fuentes de información, administrativas, presentes en aquellas diferentes reparticiones del Estado consolidarlas al sistema de gestión integral de la secretaría de Fruticultura de Río Negro.

Todo un desafío político que articula planificación estratégica con la finalidad de concretar políticas, que permitan avanzar en el entendimiento de las tensiones, necesidades concretas, en torno a las distintas formas del subdesarrollo, al interior del conglomerado frutícola del Alto Valle de Río Negro.

3.5.4 Complementos y propuestas al PFI: Marketing, tendencias de consumo y comunicación

Dentro de la variable de la comercialización se observa tanto en “Propuestas para una Fruticultura Sustentable” de febrero de 2013, como en la versión 2017 del Libro Blanco de la Fruticultura, puntos referentes al desarrollo de mercados, y al fortalecimiento de las condiciones comerciales en las que se encuentra el conglomerado frutícola. Ambos aspectos importantes para potenciar en términos individuales y sectoriales.

Hoy, el *consumo saludable* es una tendencia que se viene instalando en distintas partes del mundo, a esto se le suma la irrupción de diferentes subproductos frutícolas que alcanzan cada vez más notoriedad en las nuevas formas de consumo. En este sentido la fruticultura debería ampliar la *diversificación de la paleta de productos* (frescos-industrializados), para incrementar los volúmenes de frutas o subproductos comercializables con mayor valor agregado.

Es por esto, que las *acciones de marketing y comunicación* en la fruticultura son importantes al permitir entender las tendencias de consumo pero al mismo tiempo abren el feedback (retroalimentación) para *educar y transformar hábitos de consumo* ya instalados y enfocarlos a nuestra paleta de productos frescos o industrializados en la redefinición de nuevas dinámicas y relaciones internas.

Trabajar la estrategia de la *marca paraguas*, como pilar de *diferenciación*. Asociar la *comunicación a una estrategia de Marketing* (Pedreschi, 2016). La figura del observatorio y los estudios de mercado son algunos de los instrumentos recomendables.

3.6 Libro Blanco de la Fruticultura (2017)

Esta propuesta presentada en los inicios de la temporada 2016-2017 es una reactualización de algunos elementos de los planes anteriores, adaptada al contexto, circunstancias políticas y económicas del momento, que marcan algunas diferencias.

El enfoque basado en Organizaciones de Productores (OP), destaca el rol núcleo de éstas y la presentación de su plan de competitividad, además de un proyecto de inversión para obtener financiación.

Se plantea trabajar en: A- Incorporación de tecnología prioritaria en el proceso y conservación; preclasificado/pretamñado (selección electrónica de defectos), embalaje de calibre único (estandarización), automatización de paletizado y expedición, frigoríficos de mayor eficiencia energética. Con la meta de reducir 2.45 dólares/caja. B- Incorporación de tecnología prioritaria en la producción; uso de plataformas para tareas culturales (cosecha, poda y raleo). Sistemas de riego Mecanizado (aumento de producción y calidad), malla antigranizo (daño climático y calidad), mayor eficiencia laboral del personal permanente, sistemas de protección de heladas. Tendientes a reducir 1.91 dólares/caja.

En primera instancia la búsqueda de costos competitivos está focalizada en reducir el costo por caja de exportación alrededor de los US\$ 14, como efecto de corto plazo (Argentina supera en varios dólares al precio medio internacional de US\$16.50/caja).

- a. Competitividad sistémica (no es sólo la cotización del dólar).
- b. Nueva cultura de innovación en toda la cadena de valor.
- c. Fortalecer y desarrollar las organizaciones de productores.
- d. Transparencia y trazabilidad comercial (desde la producción a la venta).

4. Actividades e innovaciones de valor agregado local. Desarrollo y diversificación de un conglomerado maduro

4.1. Las innovaciones en el conglomerado frutícola

La fruticultura del Alto Valle de Río Negro ha logrado a lo largo de su historia consolidar una serie de encadenamientos entre diferentes sectores internos a la región, pero además ha generado las interacciones necesarias con otros conglomerados extraregionales que le proveen de los insumos necesarios.

En esta sección se propone caracterizar la composición del complejo frutícola, desde la *teoría de los encadenamientos* (Porter, 2010), con la finalidad de observar la intensidad innovativa, generada interna o externamente.

Encadenamiento «hacia adelante»: se observa que el principal volumen de producto está concentrado en dos opciones comerciales; en frutas frescas acondicionadas y con alta tecnología de enfriado, jugo concentrado y caldo de sidra, que son productos de media elaboración. Una tercer opción comercial con un volumen muy menor, los subproductos industriales, que contienen una mayor elaboración (alto valor agregado local).

Encadenamiento «hacia atrás»: en el rubro insumos especializados se observa una alta dependencia de insecticidas, fertilizantes, fitohormonas y conservantes de origen importados. Respecto de las plantas (único insumo) que proviene de viveros de la zona o de Mendoza.

En equipos y maquinarias: la producción primaria cuenta con implementos de producción local, con la salvedad de los tractores, que son principalmente importados. En la etapa de acondicionamiento y empaque, el segmento mecánico cuenta con 3 fabricantes: Prodol S.A. y Sgrilletti S.A. además de UNITEC S.A. (Italia). En la etapa de enfriado: las estructuras, paneles, sistema de refrigeración son de producción nacional. Salvo los compresores, autoelevadores y conservantes que son importados.

Encadenamiento «hacia los lados»: se encuentran actividades relacionadas de generación eléctrica y combustibles. Además, servicios de comercialización tal el Traider y diferentes firmas especializadas. Y también las industrias relacionadas como la maderera (proveedora de envases, bins, pallets etc.), industria del papel fuera de la región (cajas, corrugados, etc.) y la industria informática (software y aplicativos) que aportan desarrollo local para empaques y frío.

El complejo frutícola ha consolidado con una gran dinámica y proyección innovativa en cada etapa de producción (hay evidencias de innovaciones complementarias de manera incipiente), pero la intensidad innovativa fue concentrada y absorbida por el segmento de comercialización de fruta en fresco y el concentrado de jugos, además del caldo de sidra.

Se observa que la fruticultura tiene: A- una reducida paleta de productos comercializables; B- Mayor volumen en productos de nivel acondicionamiento y elaboración media; C- Escaso volumen y desarrollo de productos de mayor elaboración (valor agregado local) y D- Escasa participación en la exportación de implementos, máquinas y servicios profesionales. A pesar de poseer producción generada en la región.

Actualmente, la necesidad de incorporación masiva de la tecnología es considerada un factor crucial que permite aumentar la productividad hacer más eficiente y menos pesado el trabajo manual del obrero.

“Cuando uno pone el foco en la productividad se entusiasma y pierde el foco de lo más importante, que es la mejora en la calidad del trabajo; el trabajo en el campo, en fruticultura, en horticultura, los trabajos manuales también en el algodón, en la caña de azúcar, son trabajos muy ingratos, de mucho compromiso físico se necesita como dice alguna bibliografía americana cuerpos de atletas. Sobre todo en la fruticultura gente que se suba y bajé cientos de veces o miles de veces por día de una escalera y qué transporte peso en los recolectores por distancias de 20, 30 o 40 metros; también lo que hacen las plataformas o las ayudas mecánicas es nivelar ese tipo de requerimientos” (Magdalena, C. Entrevista radiofónica, programa “Agrovalle”, Radio del Sol, 15 de abril 2017).

Desde esta perspectiva, de “las ayudas mecánicas” para poda, raleo y cosecha, no solo se pone el foco en el aumento de la productividad, sino también en el factor humano que se desempeña bajo condiciones ambientales bastantes extremas.

La innovación es fundamental para impulsar una competitividad sistémica, pero entendiendo la innovación en sentido amplio:

- i. Innovación de productos: snacks, sidras artesanales, jugos naturales 100%, etc.
- ii. Innovación de procesos: plataformas de poda, raleo etc.
- iii. Innovación en Marketing: estrategias de comunicación y marca paraguas, etc.
- iv. Innovación en organización: observatorios, estudios de mercados e incubadoras.

Entender y aplicar la innovación en sentido amplio emerge como una exigencia básica de ventaja competitiva, que hace necesario potenciar la capacidad innovadora de las empresas, con el propósito de generar nuevas modalidades de aportación de valor en forma de productos y servicios, nuevos negocios, etc.

Hoy existe un cambio de paradigma tecno-productivo que desde una perspectiva de diversificación en múltiples aspectos del conglomerado y de la cadena de valor, nos abren las posibilidades de aprovechar mejor las utilidades del recurso renovable frutícola, vinculando investigación y desarrollo, tecnología, mejoras al capital humano a un ambiente

institucional proclive al fortalecimiento de estos procesos, abren nuevas posibilidades de aprovechamiento con valor agregado local.

4.2 Valor agregado local: pensar lo global y actuar en lo local.

En un conglomerado productivo como el de la fruticultura la asignación de valor del o los productos dependen de la cadena de valor, que es el conjunto de actividades internas y externas en la provisión de insumos y servicios necesarios para elaborar un determinado producto, desarrollado por grupos de empresas, que expresan en esas dinámicas (o no) al conjunto sectorial.

En términos económicos, el *valor agregado local* es el valor económico adicional que adquieren los bienes y servicios al ser transformados dentro del territorio durante el proceso productivo.

Siguiendo esta perspectiva, *“la agregación de valor es la diferencia entre el valor de lo producido y su costo de producción. Y puesto en el marco de un modelo de desarrollo de país se trata de transformar las materias primas en productos agroalimentarios y agroindustriales de mayor valor, haciéndolo en un radio de 80 kilómetros del lugar donde se originaron esas materias primas”* (INTA, 2013: 6)

El valor agregado local puede también ser tangible o intangible, y que de esto se pueden derivar una serie de estrategias para la agregación de valor en la producción frutícola. Estas estrategias se pueden categorizar como: diferenciación, diversificación, innovación, transformación y conservación (aplicables en diferentes niveles: producto, proceso, marketing y organizativamente).

La diferenciación de un producto no solo se puede trabajar desde la “Marca individual o grupal”, sino también desde la utilización de las valoraciones (atributos intangibles) que los consumidores consideran importantes a la hora de elegir un producto entre otros. Algunas de ellas son: sellos de producción orgánica, de consideración del medio ambiente, de identidad territorial, de comercio justo.

Respecto de la transformación y conservación: es la forma más tradicional en la que una fruta fresca es sometida a una serie de operaciones de limpieza, clasificación, pesado, ordenado y empaquetado para ser almacenado y conservado en frío (según Austin Nivel 1 de procesamiento agroindustrial). En estos casos es más un “acondicionamiento” que una transformación. Esta última, se da en el caso de las frutas de descarte, que es molida y separada en sus componentes, originando pulpas concentradas, aromas y bagazos -desechos- (que se corresponden con el Nivel 3 de procesamiento agroindustrial de Austin).

Existen casos de subproductos que implican una transformación compleja, que trasciende las posibilidades de estrategias abriendo

camino a la diferenciación, diversificación, innovación y conservación de manera combinada o selectiva según el subproducto.

“Tradicionalmente, los subproductos del sector agroalimentario se utilizan con muy poco o mínimo valor agregado, como alimentos para animales, fertilizantes o sustratos agrícolas; sin considerar que muchos de ellos pueden sufrir una transformación sustancial y convertirse en productos terminados como alimentos balanceados, compost, biocombustibles, o utilizarse como insumos aprovechando sus compuestos, como, por ejemplo, fibras, ácidos grasos esenciales y minerales, para la obtención de nuevos alimentos y el aprovechamiento energético” (Riveros, 2014, p.15-16).

Desde este enfoque de transformación compleja la agregación de valor no solo se da en el nuevo producto, sino también en cada una de las etapas de producción “hacia adelante”, como a “los lados” y en la modificación parcial de las etapas “hacia atrás”. Sobre esta clase de productos de transformación compleja (considerados como subproductos) se presentarán y analizarán algunos casos en la fruticultura.

4.3 Nuevas pautas de consumo influyen en la producción de alimentos.

Según un informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) del 2012, las cardiopatías son el factor número uno de causa de muerte en el mundo y están muy ligadas a nuestra alimentación.

Frente a estas evidencias, los consumidores están modificando sus hábitos de consumo, incluso existen innumerables campañas estatales por una alimentación saludable en diferentes países. La tendencia es revertir las malas conductas y enfocar sobre una mayor conciencia y educación alimentaria orientada hacia el consumo de alimentos que propicien un estilo de vida de mayor calidad.

Estos hábitos de consumo han atravesado por distintas etapas: década del 70, de la productividad alimenticia; década del 80, de la calidad de los alimentos; década del 90, de la seguridad alimentaria.

Y el momento actual, de los alimentos saludables: nuevos requerimientos del consumidor, se traducen en un gran desafío para la ciencia y tecnología de los alimentos, como para la industria alimentaria. Surge el concepto de alimentos funcionales, con características naturales, acordes a una dieta saludable. Se busca que el alimento produzca un efecto positivo en la salud del consumidor.

De alguna manera estos ajustes entre los nuevos paradigmas de la alimentación y las repercusiones que se trasladan a los espacios de la producción, requieren de grandes transformaciones al interior de cada uno de estos espacios, que implican desafíos y reconfiguraciones en concreto:

“El problema es que eso genera una rápida reacción del mercado, los productos gourmet tienen una alta aceptación en el mercado de las grandes ciudades y después tenés que tener un sistema aceitado de producción de provisión de esos mercados, logística, transporte asegurar la vida útil del producto en el transporte”. (Pesoa, A. INTI Coordinador Centro Villa Regina. Comunicación personal, 21 de junio de 2016).

También existen líneas de productos con transformaciones simples como la IV Gama que se viene imponiendo de manera masiva en la presentación de los productos (y esto se explica por hábitos de consumo contruidos a partir de la necesidad de alimentación práctica, rápida y segura que ofrece esta línea de almacenamiento), que genera adecuaciones en los procesos de producción, en logística y conservación atento a las características y durabilidad de este segmento de productos.

Refiriéndose a las diferentes líneas de productos que se presentan en las góndolas de otros países como por ejemplo Italia;

“Todos estos productos frescos envasados al vacío, han dado un salto cuantitativo importante, entonces tenés, por un lado, los industrializados, el fresco y por otro lado, la cuarta Gama. Podemos decir que ellos van por todas las opciones que tiene el mercado y por todos los segmentos y nichos que existen; en cambio nosotros acá en el Alto Valle fuimos achicando esta oferta”. (Vesprini, M. UNRN Extensión Alto Valle. Comunicación Personal 30 de mayo de 2017).

La paleta de productos define las formas de presentación, también los canales de circulación por donde estos pueden llegar a la mano del consumidor. Por ejemplo, si se piensa en la elaboración de sidras, el Alto Valle de Río Negro tiene una trayectoria muy importante en la producción final de la misma, aún vigente. Sin embargo, se observan ciertos desajustes en cuanto al tipo de producto, al hábito de consumo socialmente construido, reportándole un techo de comercialización.

“Con el caso de las sidras, por ejemplo, en Europa es tomada durante todo el año, sin embargo, nosotros acá las tomamos solamente para

las fiestas, ya se ha instalado una idea de que es una bebida de fiestas, pareciera que la sidra fuera mucho menos si lo comparas con un champán. Sin embargo, en Europa tomar sidra es muy común, pero tampoco puede competir con la cerveza ni aquí, ni allá, la cerveza a nivel del mercado de los jóvenes, además de la publicidad”. (Vullioud, M. Comunicación personal, 22 de julio de 2016).

Los emprendimientos que se analizarán en la siguiente sección dan repuestas a las limitaciones precedentes en cada segmento de producto en el que se encuentran ajustándose a las nuevas tendencias de consumo. Articulan producción primaria, innovación (en sentido amplio) y fijan su estrategia comercial en los cambios de paradigma alimentario que actualmente direccionan las elecciones de alimentación.

En el imaginario sectorial la industrialización derivada de las frutas es considerada como una actividad de segunda, consecuencia de la mala calidad del fresco. Este nuevo enfoque de una industrialización orientada hacia productos elaborados que se ajusten a la demanda de los nuevos consumos saludables, permite reposicionar a la industria como una promisorio actividad complementaria.

En la siguiente sección se profundiza el análisis de casos de los emprendimientos:

- La Colonia deshidratados (Gral. Enrique Godoy, Río Negro)
- Sidra artesanal Pülku (Villa Regina, Río Negro)
- Pura Frutta, jugos 100% naturales (Centenario, Neuquén). Este caso es tomado dentro de la muestra ya que recibe asesoramiento y seguimiento de investigadores y docentes vinculados a la Facultad de Alimentos de Villa Regina de la UNCo.

En diferentes aspectos cualitativos del origen del emprendimiento, los productos, la escala, los mercados, y la articulación interinstitucional, estos casos presentan articulaciones con la producción primaria (de manera directa o indirecta), criterios innovativos e integrados a procesos de retención local-regional de valor agregado, además de una fluida interacción con los complementos institucionales.

4.3.1 La Colonia Deshidratados. Gral. E. Godoy (Río Negro)

El origen de La Colonia Deshidratados tiene características especiales ya que las instalaciones fueron gestionadas en un principio” (...) por medio del ministerio de Agricultura de la Nación en vinculación con el Municipio y un grupo de productores que tenían que conformarse como una cooperativa, trabajaron un tiempo corto, pero luego dejaron

de funcionar, esto fue aproximadamente en el año 2010” recordó Carina Rosetani gerente comercial y administrativa del emprendimiento.

En relación a los productos se refirió de la siguiente manera: “(...) Estamos manejando todo lo que es deshidratados: orejones de pera y de manzanas; después los snacks, que son crocantes de diferentes variedades; Manzanas Chips; Rosemary, que es una rodajita de manzana con romero; y Lovechía, que tienen semillas de chía. Después tenemos los dulces con piel: de manzana, membrillo, durazno, ciruela. Además de la línea gourmet: peras al torrontés, manzana con jengibre y manzana con anís” (Rosetani, C. entrevista personal, 05 de agosto de 2016).

También resaltó la idea de ampliar los productos agregando en un corto plazo, manzanas con canela en rodajas y un té verde con menta, entre otros productos que están ensayando.

El emprendimiento apunta a obtener con sus productos una amplia diversidad de opciones, combinables con otros alimentos y sabores, resaltando fuertemente en el caso de los snacks su principal característica innovadora: que es un producto crocante y natural 100%. Además de explotar la imagen de marca, las características de los paquetes tienen una doble funcionalidad: cuidar lo crocante del snack y aprovechar el soporte como medio de comunicación en el que se aprovechan los recursos visuales de imagen-producto.

La escala: respecto del volumen de frutas utilizadas (principal insumo) según la tecnología, infraestructura y recursos humanos con que cuentan actualmente explica “estamos trabajando más o menos 10.000 kilogramos por semana, toda fruta de industria, con la capacidad instalada que tenemos ahora y apuntando al mercado regional” (Rosetani, C. entrevista personal, 05 de agosto de 2016).

Además, resaltó que están en momento de dar un salto de escala, con la adquisición de un nuevo horno y una nueva envasadora (tipo doypack) aspiran a quintuplicar los volúmenes trabajados (reducen el costo en envase de vidrio).

En relación a los mercados:

“Ahora estamos en el espacio regional con el packaging que manejamos, estamos muy acotados en ese sentido, tampoco podemos salir a vender a un mercado como Capital Federal a pesar de que hemos tocado y sondeado. Lo que sucede es que en los supermercados la producción de un año te la consumen en una semana, estamos en una etapa en la que trabajamos a nivel regional: establecimos un convenio con el ministerio de Educación de la provincia; que le proveemos los dulces y los Snacks para determinadas localidades como

General Roca y la línea Sur” (Rosetani, C. entrevista personal 05 de agosto de 2016).

El conocimiento técnico-productivo plantea que en la zona las universidades tienen un rol importante y hay nuevos desarrollos, respecto de la articulación interinstitucional de diferentes organismos del sector:

“Con el INTA tenemos relación ellos traen algunas frutas y nosotros acá ensayamos para ver si esas frutas son mejores para comer en fresco, un deshidratado o una sidra, son pruebas que hace el técnico. Por ejemplo, también la gente del INTI (que está pendiente una reunión, pero por falta de tiempo, ya que estamos abocados a poner en funcionamiento el nuevo horno), pero ellos también nos querían ayudar con el tema de la gestión. Sin embargo, yo también pido ayuda a todo el mundo; el CREAL apoya con el tema de las capacitaciones para el personal”. (Rosetani, C. ob. cit)

Destacó que tienen convenios con estos organismos, además de la UNCo, y UNRN, que disponen de todas las certificaciones para comercializar en todo el país, incluso para exportar.

En relación a un futuro cercano es consciente de que tienen varios escalones que seguir, en una articulación dinámica entre proceso técnico-productivo, encadenamiento comercial y tendencia del mercado de consumo, pero siempre pensando en “lo natural” y desde la perspectiva de “masificación de productos” buscando explorar distintas aristas del “consumo saludable”.

4.3.2. Emprendimiento: Sidra Pülku. Villa Regina (Río Negro).

El origen: es una empresa familiar desarrollada por el matrimonio de la ingeniera Química María Inés Caparrós y el ingeniero Agrónomo Ernesto Barrera que elaboran sidras en su chacra de Villa Regina. Es la única producida, que agrega valor en una chacra, por eso su eslogan es “Elaborada al pie del árbol”.

Es una empresa que ha mostrado un espíritu innovativo, introdujeron una nueva mirada al mundo de la sidra, iniciaron en el país la producción de un fermentado de peras – PÜLKU Pera- al que en España denominan Sidra de Peras, en Francia Poire y en el mundo de habla inglesa Perry. También fueron los primeros en producir una sidra al estilo asturiano o vasco con fermentación maloláctica PÜLKU Natural, y combinando la producción de berries.

“(…) tenemos siete sidras: de manzana una seca y otra dulce; un sidra de pera (no existían el código alimentario así que hay un nuevo registro: bebida de bajo contenido alcohólico de caldo fermentado de peras, es lo que en Inglaterra le dicen perry en Francia poire); después tenemos tres frutadas: con sauco, con casís, y con frambuesa; otra sidra que es natural, sin agregado de gas, ni azúcares, que es la que se escancia; ahora estamos lanzando en el invierno una sidra con stevia, para los centros de esquí y se toma tibia (no es un invento nuestro se consume mucho en los centros esquí, en Francia, en EEUU [...] otra más con el método Charmat y ya que está vamos a hacer la champenoise. Tenemos una diversidad de sidras importantes, además queremos hacer sidra tirada, hemos comenzado a desarrollar la construcción de los barriles para hacerla” (Barrera, E. Comunicación Personal 15 de abril de 2017).

A partir del conocimiento adquirido en base a sus investigaciones han logrado generar una variedad de Sidras con el perfil de aquellas exploradas en otros países.

Respecto de las escalas, nos dijeron:

“(…) estamos ahora con una capacidad de producción de 30.000 litros al año con esta máquina. Tratamos de llegar a una capacidad de 200.000 litros en 3 ó 4 años: para esto necesitamos una máquina que se llama prensa moledora que nos va permitir moler 2.000 kg x Hora y estamos desarrollando una llenadora (en realidad estamos adaptando una llenadora que compramos, poniéndole electrónica), que nos va a permitir llenar unas 700 a 1000 botellas por hora; pensar que la que tenemos ahora nos permite llenar unas 100 botellas por hora. Estamos aspirando a multiplicar por 10 la capacidad productiva, tenemos un equipo de frío bastante chico de 3.000 frigorías y estamos comprando un equipo de 15.000 frigorías y a la vez tratando de ampliar la planta en metros cuadrados” (Barrera, E. Comunicación Personal 15 de abril de 2017).

La fábrica cuenta con una prensa neumática, tanques de fermentación, clarificado y enfriado, llenadora, tapadora y etiquetadora. En el transcurso del año planifican adquirir unos 100 barriles para avanzar con la línea de sidras tiradas y cubrir la demanda en Buenos Aires. Por otro lado, están construyendo en Ingeniería Valgoi de Villa Regina, la nueva máquina prensadora, además de un tanque de 3500lts de acero inoxidable especial para desarrollar sidra con el método Charmat.

Los mercados: respecto de la comercialización, las tendencias de consumo y el perfil de las Sidras Pülku, se observa que tienen muy bien definido la relación producto-marca-consumidores:

“(…)Estamos enfocándonos cada vez más en la venta directa, a bares, restaurantes y consumidores, es una cantidad importante para vender si llegamos a 300.000 litros, que no es descabellado vender directamente, tenemos que invertir en marketing en internet y podemos lograrlo, sabemos que tenemos que hacer una serie de inversiones en marketing, en redes sociales y es una inversión importante; no nos interesan a los supermercados queremos establecer el vínculo directo con los clientes” (Barrera, E. Comunicación Personal 15 de abril de 2017).

El único desafío que prevén mejorar es el de la logística; tienen contratada una empresa de logística en Buenos Aires, directamente hacen llegar a domicilio en Gran Buenos Aires, además de cualquier otro lugar del país que quiera la sidra, la llevan a domicilio con un mínimo de dos cajas. Por otro lado, con la Sidra tirada ya han hecho presentaciones en varias fiestas regionales en el Alto Valle y recalcó que ya tienen una cantidad importante de bares y restaurantes en Buenos Aires interesados en ese producto.

La articulación interinstitucional:

“(…) Nosotros estudiamos bastante sobre este tema y nos capacitamos con todos los temas referentes a fermentación con la facultad de alimentos de la UBA y acá hay buenos recursos, recursos humanos: está la Universidad de Río Negro, disponemos de un proyecto a través del FONTAR que nos da asistencia técnica a través del Ministerio de ciencia y tecnología que apoyan a proyectos innovadores que básicamente apoyan la inversión dura, qué sería la inversión de las máquinas”. (Barrera, E. Comunicación Personal 15 de abril de 2017).

Plantean un concepto global de innovación con nuevas variedades en producción primaria y con la elaboración de distintas sidras (diversificación) y a la vez con un desarrollo de marketing específico para cada una de ellas y con el interés de buscar socios locales tanto como para el desarrollo del emprendimiento en particular, así como para el agroturismo (que incentiva el consumo de productos locales) y en un mediano plazo, con otros elaboradores de sidras artesanales, concretar un clúster artesanal de sidras en el Alto Valle (RN), apoyado también desde el agroturismo.

Se observa que la idea del emprendimiento no sólo comprende la producción de una amplia gama de sidras con las características presentadas, con el perfil de consumo cotidiano, con la utilización de una marca – marketing atendiendo y actuando sobre las tendencias del consumo, sino también desde una perspectiva mayor al buscar integrar actores en la elaboración de sidras artesanales para concretar una propuesta regional contundente mediante el clúster y la perspectiva asociada del agroturismo. En este sentido, el concepto de diversificación adquiere un nivel mayor de integración y articulación entre los diferentes actores que pueden interactuar en la consolidación del mismo.

4.3.3 Emprendimiento: Pura Frutta, jugos naturales. Centenario (Neuquén)³

El origen: “(...) el primer disparador de hacer un jugo exprimido de manzana comenzó en el 2006, prácticamente, ya son 10 años, pero bueno ciertamente, yo tomé la determinación de querer armar este emprendimiento en el año 2010, así que fueron 5 a 6 años que comenzamos a trabajar en esta idea. Soy ingeniero industrial, pero hasta ese momento no tenía nada que ver con la Industria del alimento, vengo de una familia de productores frutícolas; la idea disparadora fue descubrir jugó citric, que es una marca súper reconocida en el mercado y ahí surgió el interés de ver por qué no se podía hacer un jugo exprimido, pero con fruta del Alto Valle. (Entrevista con Carlos Gamero, Programa “Basta y Sobra” [real media file]).

La presentación de su sitio en la red social expresa los conceptos con los que se producen los jugos: “apasionados de la vida sana, que decidimos emprender en la fabricación de jugos saludables, sin conservantes, sin azúcares adicionales y sin sabores artificiales. Básicamente un jugo de verdad. Así nace Pura Frutta, jugos 100% exprimidos y naturales hechos en la Patagonia”.

Los productos: están basados en los exprimidos de manzanas rojas y verdes de manera diferenciada y con una propuesta de envases muy destacada y variada; 200ml TetraPak, 1L TetraPak, 500ml Bottle, 3L Bag in Box, 5L Bag in Box. El packaging es una caja con sistema “bag in box” y una canilla que facilita el consumo. La idea fuerza es un producto libre

3 Este caso es tomado dentro de la muestra ya que recibe asesoramiento y seguimiento de investigadores y docentes vinculados a la Facultad de Alimentos de Villa Regina de la UNCo.

de conservantes químicos, sin agregado de azúcar y que mantenga su estabilidad el mayor tiempo posible.

El sistema “Bag in box” fue elegido como una solución de conveniencia, qué es que el jugo de manzana se oxida rápidamente entonces con este sistema esta válvula impide que el jugo tome contacto con el aire, así le da una vida útil de hasta 30 días una vez abierto.

La escala: (...) La planta tiene capacidad para procesar 2.000.000 de litros al año, y hoy se procesan 40.000 litros al mes, lo que implica una utilización del 25% de la capacidad instalada. La marca se encuentra habilitada para producir y vender a nivel nacional y en el ámbito del Mercosur, y están próximos a certificar como productores de jugo de manzana orgánico. La gran apuesta es llevar a la mesa de los consumidores el mismo jugo que puede obtenerse exprimiendo la fruta de forma casera, pero sin necesidad de limpiar la juguera” (<http://www.rionegro.com.ar/la-vuelta-al-jugo-natural-XH867635>).

Los mercados: Carro destaca que comercializan en la provincia de Neuquén, Río Negro, Buenos Aires, Córdoba, la Pampa, Santa Fe; pero los principales destinos son la región Cordillerana, el Alto Valle, Buenos Aires y Gran Buenos Aires.

“(...) La verdad que somos una empresa muy chica y cuando todo el mundo nos pregunta ¿por qué no lo llevan al supermercado? primero para nosotros que el producto se difunda, sin conocer a ningún retail; ninguna gran cadena va mostrar un producto que no sea demandado por la gente, yo creo que estamos llegando a ese punto la verdad, que estamos muy contento acá en el Alto Valle y mucha gente que se identifica y reconoce nuestra marca así que probablemente en los próximos meses podamos llegar a las principales cadenas de supermercados. (Carro, M «2016, noviembre 17». Entrevista con Carlos Gamero, Programa “Basta y Sobra” [real media file]).

Enfatiza en las diferentes presentaciones: de 5 litros, que fue pensada para lo que es gastronomía y hotelería (tiene un precio conveniente), 3 litros y botellas de medio litro y en breve están con envases más chicos para poder llegar al consumo de calle: al kiosco o para las viandas de la escuela.

Finalmente aseguró que las posibilidades de agregar valor a un producto tan básico como la manzana son enormes. La oferta de productos saludables y naturales es muy escasa, pero con un potencial formidable. Los consumidores están a la búsqueda de productos saludables.

La articulación interinstitucional:

“Más allá de que nosotros hemos recibido un crédito del Programa Alimentos Neuquinos, con lo cual estamos muy agradecidos al CFI y al Centro Pyme, que ellos nos ayudan con eventos en los cuales podemos acceder a bajo costo para difundir nuestra marca, no es suficiente. Nosotros podríamos haber crecido realmente durante el 2016 a una velocidad mucho mayor pero nos faltó financiamiento, todas las empresas necesitan financiarse para crecer”. (Carro, M «2016 noviembre 17». Entrevista con Darrieux Daniel, programa “Impacto Económico” [real media file])

Al mismo tiempo, Carro Martín explicó que tienen proyectos con el orujo, qué es lo que queda de la manzana cuando se seca y están trabajando en una alianza estratégica con la Universidad del Comahue y con investigadores del Conicet para desarrollar un proyecto de levadura.

Cuando se refirió al concurso NAVES en el que obtuvieron el primer premio como empresa naciente y al referirse a la presentación destacó que:

“Habla un poco del impacto positivo que generamos y una de las características que tiene el Alto Valle de Río negro y Neuquén es que más del 40% de las Manzanas que se producen en el Alto Valle van a la Industria del jugo concentrado, que paga muy mal o que paga por una sobreoferta de fruta [...] podemos pagar mucho mejor por esa fruta, así que realmente entonces, hay una Impacto económico positivo para lo que es la producción primaria”. (Carro, M «2016 noviembre 17». Entrevista con Darrieux Daniel, programa “Impacto Económico” [real media file])

De esta manera, exponen diferentes formas de articulación que tiene el emprendimiento Pura Frutta con algunos organismos del sector, pero principalmente resaltan la vinculación directa con el productor primario en la compra de fruta para procesar y generar los jugos. Una alternativa de comercialización de frutas, en canales alternativos no asimétricos de valor agregado local en jugos naturales.

4. 4 Posibilidades y complementos de diversificación con valor agregado.

En relación al enfoque de valor agregado local y derivado de una de las líneas de acción del PFI un grupo de profesionales especializados⁴ del

4 Ing. R. Montero (privado), Ing. A. Casabona (INTI Neuquén), Ing. R. Carrizo y Lic. M. Ochoa (AUVR-UNCo), Ing. J. Jorge (CINEX), Lic. A. Pampiglione (CAFI),

sector público y privado, elaboraron un programa de diversificación industrial orientado a incrementar la demanda y la diversidad de demandantes de la fruta que actualmente va a la industria.

Del Programa de Diversificación Industrial (2007) se destacaban los siguientes lineamientos, que arrojan contribuciones al presente trabajo: (1) el desarrollo de estudios. (2) la formulación de proyectos ejecutivos, (3) el diseño de instrumentos de financiamiento adecuado y (4) la atracción de inversiones en el sector... además de la solicitud de fondos para poner en marcha el Programa y sus líneas de acción. Esto quedó a medio camino y más allá de lo importante e innovador de su perfil, no se logró superar la etapa de formulación del programa.

Sin embargo, sentó precedente respecto de la preocupación derivada de obtener una mayor utilidad de las frutas (no comercializadas en fresco), expone los diferentes procesos y subproductos que se pueden obtener de las manzanas, o de las peras.

Este Programa manifiesta la necesidad de la generación de valor agregado, la definición concreta de una cantidad y variedad de subproductos viables en sus fases técnico-productivas (con necesidad de intensificar estudios en algunos casos y en otros en su fase comercial y de mercado), pero al mismo tiempo, deja precedente de una idea de Programa de diversificación Industrial en la que la formulación, programación y ejecución era pensada desde la integralidad.

La articulación inter-institucional reporta un valor adicional al análisis y resoluciones de las problemáticas, que acercan en estas iniciativas a la consolidación de un conglomerado institucional contribuyendo a la generación de valor agregado intangible desde el conocimiento y la información resultante de la vinculación de diferentes organismos técnicos, científicos y profesionalizados, al menos en este caso, en un principio para la formulación y programación.

También este Programa expresa la existencia de conocimiento acabado en términos técnicos, tecnológicos y productivos (en varias opciones), al mismo tiempo que reconocen la falta de estudios de factibilidad comercial, estudios de mercados, para varias de las opciones de productos.

En términos exploratorios, las siguientes secciones muestran algunas líneas de acción en la búsqueda de factibilidad, y la importancia que se les otorga a los subproductos, fuera del sector de la fruticultura del Alto Valle (RN).

MSc. N. Barda e Ing. Qca. G. Corti (INTI), Ing. M. Robino, Ing. M. Vega y C. Moral (COPADE)]

4.5 Estudios de mercados y estimaciones de ProChile⁵.

En el caso de los Deshidratados, ProChile ofrece evidencias de la implementación y la importancia del instrumento, organizado mediante la articulación pública y privada de Chile, con el objetivo de promover la oferta exportable de productos chilenos al mercado internacional.

A los fines de caracterizar las tendencias y algunos datos orientativos el estudio de mercado de Nueva Zelanda (2009) y estudio de mercado Estados Unidos (2011).

El potencial del segmento de producto en Nueva Zelanda se encuentra en que no sólo se consumen/venden en forma directa, sino que también son procesados para elaborar otros productos con mayor valor agregado tales como cereales, barras de cereales y productos de repostería.

Importante de mencionar es que en un gran número de jardines infantiles, y recintos educacionales, mantienen la política de supervisar la alimentación de los niños. Las golosinas (altas en azúcar y bajo valor nutricional) están prohibidas. El Gobierno Neozelandés también ha elaborado fuertes campañas nutricionales promoviendo el consumo de productos naturales y nutritivos.

Por el lado de Estados Unidos, de acuerdo al reporte sobre *Nuts and Dried Fruit* de Enero 2011 emitido por *US Food & Drink International*, pese a la crisis, este segmento de mercado, superó los 6 mil millones el 2009, crecimiento que se debe a un aumento en la conciencia del consumidor sobre la importancia de preferir Snacks saludables y alimenticios.

La importancia del “*snacking*” para el norteamericano es a seguir creciendo puesto que los americanos no sólo continúan sus hábitos sino que los han aumentado en esta última década (como se ha mencionado más arriba).

EE.UU. no puede satisfacer su demanda de fruta deshidratada con su producción interna, por lo que debe importarla fundamentalmente desde China, Chile y Nueva Zelanda.

4.6 Estimación y proyección chilena sobre la industria de elaborados (2009).

5 Cuentan con una red nacional formada por 15 Direcciones Regionales ubicadas en cada una de las regiones del país, asimismo, disponen de una red externa formada por 56 Oficinas Comerciales ubicadas estratégicamente en los mercados más importantes del mundo, abiertas para todo aquel que necesite de los servicios. Todas ellas cuentan con profesionales que están constantemente monitoreando las oportunidades, tendencias y exigencias de los mercados, además de vincular la oferta exportable con importadores, distribuidores y líderes de opinión clave en sus países.

El sector de alimentos procesados (en general) de Chile ha crecido en forma significativa. En el 2000 se exportaban US\$ 750 millones y en 2009 los retornos llegaron a US\$ 1.244 millones. De esta cifra, un 70% corresponde a procesados frutícolas y hortícolas, como pasas, duraznos en conserva, nueces y almendras, ciruelas deshidratadas, jugos de manzana y uva, pasta de tomate y frambuesas y frutillas congeladas. Las razones de esta expansión, según el Ministerio de Agricultura de Chile, están en la progresiva demanda mundial por los alimentos elaborados, así como en las ventajas comparativas y competitivas de esta industria.

Este reporte especializado en negocios destaca que el desarrollo alcanzado por la industria elaboradora de frutas y hortalizas ha logrado una gran notoriedad, como lo demuestran los siguientes hechos:

“1- En conservas, Chile es el principal exportador de pulpas de fruta de clima templado del mundo y el primer exportador de pasta de tomate y duraznos en conserva del Hemisferio Sur.

2- En deshidratados, Chile es el segundo exportador de ciruelas del mundo, el cuarto exportador de pasas, el principal exportador de pimentón y el principal abastecedor de manzana deshidratada de Estados Unidos.

3- En congelados, Chile es el segundo exportador mundial y el primero del Hemisferio Sur. También es el segundo proveedor de frutillas de Estados Unidos y el principal productor de berries del Hemisferio Sur.

4- En jugos, Chile es el quinto productor y cuarto exportador mundial de jugo de manzana”. (<https://issuu.com/theaustralgroup/docs/chile-opportunities-in-agribusiness>)

Destacan que la incorporación de tecnología de última generación les ha permitido obtener productos de óptima calidad como por ejemplo en la industria de los deshidratados.

Al mismo tiempo proyectan un panorama de oportunidades en el mercado mundial de alimentos que se verá crecientemente estimulado por la tendencia a consumir alimentos más sanos y de características especiales, tales como dietéticos, orgánicos y preparados.

4.7 Estudio de mercado TETRA PAK (2016): perspectivas y oportunidades para los zumos 100%, una visión global.

Este estudio representa una guía útil para explorar la penetración actual y las posibilidades de crecimiento futuro de los jugos 100% naturales tomando como dato el consumo per cápita. Plantea que incluso a pesar de la caída del volumen total, en 2015 los consumidores de los Estados Unidos consumieron más de 6.700 millones de litros de zumo 100%, aproximadamente un tercio del consumo mundial total *per cápita*.

Esta cifra representó 20,9 litros por persona al año, el cuarto valor más alto a nivel global, por detrás de Canadá (30,1 litros por persona), Noruega (25,4 litros) y Alemania (21,7 litros).

Este estudio resalta el conocimiento de los consumidores y el contacto con ellos en todo el mundo, planteando que éstas son las tres tendencias emergentes que ven hoy en el mercado: los zumos funcionales, totalmente natural y nutrición vegetal.

Estas tendencias vienen motivadas por razones vinculadas a la salud y en el interés de los consumidores por productos: 100% naturales, saludables, con azúcares naturales (sin agregado), nuevas combinaciones de sabores mix (fruta-fruta y fruta-vegetales).

Los estilos de vida cambiantes suponen un reto para las ocasiones de consumo tradicionales, especialmente el desayuno: La demanda de consumos fuera del hogar, tentempiés y ocasiones de consumo social crean oportunidades alternativas al consumo cotidiano.

4.8 Informe Alimentos Argentinos: Sidra el desafío de innovar.

Respecto del mercado nacional, la Argentina, por ejemplo, es el quinto país del mundo en consumo de sidra, según datos actualizados a 2015, solo por detrás del Reino Unido, Sudáfrica, Estados Unidos y Australia. Por su parte, en el período 2010-2015 el consumo a escala mundial se incrementó en un 34,8 por ciento, según Euromonitor⁶.

A nivel nacional los operadores del sector coinciden en definir una relación técnica promedio de 1,5 kg de fruta (90% manzana y 10% pera) por cada litro de sidra, estableciéndose entonces la estimación de 40 millones de litros de sidra como producción nacional para el período 2012/13, cifra similar a la estimada para el año 2010. Y que el consumo per cápita anual puede haber descendido de 2,1 litros a 0,84 litros para ese período.

6 Euromonitor International es el líder mundial en investigación de mercado estratégica independiente.

Si bien se observa que disminuyó el consumo interno y tradicional, sin embargo aumentó el consumo internacional a causas de nuevas tendencias:

1. En el exterior el consumo de sidra no está asociado al ingreso.
2. Los fabricantes de cerveza están incursionando en la producción de sidra.
3. Buscan desestacionalizar el consumo y apuntan al público de jóvenes y mujeres.
4. Utilizan presentaciones modernas (latas y botellas) y al consumo en vaso y con hielo.
5. Compiten con la cerveza e instalan un consumo diario.
6. Presentan diferentes sabores: de pera, frutadas, turbias y limpias.

Actualmente el gran reto de los productores de sidra es ubicarse en la vanguardia de la innovación, a fin de mantener a su público joven interesado y activo, desplegar grandes esfuerzos para captar al público que está adoptando enfoques de consumo diferentes, en primera instancia en el mercado nacional y progresivamente en el externo.

Estas nuevas tendencias apuntan a consumidores híbridos, a un consumo cotidiano, habitual y a la innovación en sabores, variedades y presentaciones.

4.9 Complemento Institucional: el caso de las incubadoras universitarias de empresas y valor agregado local.

El desarrollo institucional puede considerarse como una innovación, pero también como un componente esencial en el desarrollo de complementariedades con el fin de responder de mejor manera a los desafíos contemporáneos, modernizando o readecuando las competencias del andamiaje institucional, que se traduce (directa o indirecta) en incrementar las posibilidades de agregar valor.

“La mayor parte de los complejos productivos que se formaron en los países desarrollados se dieron en forma relativamente espontánea sin un papel particularmente activo del Estado. No obstante, un factor importante para potenciar e intensificar los encadenamientos en casi todos los complejos exitosos fue una complementación institucional idónea, a veces de origen público (regional o estadual más que nacional), siempre con la inclusión de asociaciones de los propios productores del complejo” (Ramos, 1999, p. 15).

En el análisis del complejo frutícola se encuentra un andamiaje institucional consolidado por los diferentes sectores (asociación de productores, cámaras empresarias, sindicatos y gremios), pero para la perspectiva de éste trabajo (de las políticas públicas, innovaciones y valor agregado local), se considera como núcleo central y rector de los procesos de cambio a la articulación permanente de los diferentes organismos públicos: INTA, INTI, CREAR, SENASA, Secretaría de Fruticultura, Universidad Nacional del Comahue (alimentos y agronomía) y Universidad Nacional de Río Negro (alimentos, comercio exterior, marketing y diseño industrial).

“Las intervenciones de «gobernanza» son, por tanto, organizadas como respuestas a problemas urgentes surgidos a escala global y a las actividades de las instituciones intermedias específicas introducidas (con frecuencia agencias de desarrollo) si son poco a poco modificadas, se extienden a nuevos campos y requieren nuevas competencias, para adecuarse progresivamente a las nuevas necesidades y a los nuevos problemas locales, reforzando así gradualmente la capacidad de respuesta local y de intervención integrada” (Garafoli, 2009, p.17).

La consolidación de un cuerpo institucional centrado en los mecanismos innovadores que se implementen favorece la agregación de valor y el desarrollo regional con una perspectiva local-regional. De esta manera, la iniciativa pública central nucleada en los organismos identificados con el fin de fomentar, contribuir y promover la creación de nuevas instancias e instrumentos cuyo enfoque se concentre explícitamente y operativamente en la generación de valor agregado local en productos de origen frutícola

Existen evidencias de trabajo departamentalizado y fragmentario sobre la realidad productiva, sin embargo hay espacios de articulación e integración que facilitarían superar estas limitaciones: centros de transferencia, de servicio, equipos de tutor para empresas, forum de empresarios e incubadoras de empresas.

Las incubadoras de empresas se presentan como instrumento en el que pueden confluir los avances y el soporte técnico de cada uno de los organismos, en un asesoramiento integral a los diferentes actores de la iniciativa privada que se encuentren en un estado incipiente de desarrollo, para potenciarlos en sus etapas iniciales de formación y consolidación.

“La incubadora es un organismo de apoyo a los nuevos emprendimientos, asesorando y prestando infraestructura para que una

empresa en formación reduzca los riesgos, costos de puesta en marcha y el proceso natural de aprendizaje llevado a cabo por las personas a cargo de una nueva empresa".(Wompner, 2007, p. 2) .

Se registra en la zona (países latinoamericanos), una falta de cultura innovadora y emprendedora, será por ello, que el lugar de preferencia para la activación de las incubadoras le otorga un rol central a las Universidades. Las incubadoras universitarias de empresas se ubican en el núcleo de la relación entre el conocimiento científico y los emprendimientos del contexto regional (iniciativa privada).

Presenta la posibilidad de: servicios de consultoría, asesoría, asistencia técnica, formación específica, para el desarrollo de un negocio bajo condiciones controladas. Desde la generación de la idea, pre-incubación, incubación, consolidación, graduación y seguimiento del emprendimiento al participar activamente en el mercado.

Existe evidencia sobre el instrumento en la zona: Resolución N° 0471 de 07 de septiembre de 1995 de la Secretaría de Extensión Universitaria de la UNCo y Estatuto de la UNRN del 08 de agosto de 2014, competencia del Consejo de investigación, creación artística, desarrollo y transferencia de tecnología, Artículo 23, inciso 13, y en el CREAM el "Programa de Acompañamiento al Emprendedor", relacionado a la Incubación de ideas o proyectos.

Las innovaciones de tipo organizacional con interacción pública-privada en el fomento del VAO contribuyen en el fortalecimiento de las unidades experimentales de negocios o de los emprendimientos ya consolidados que requieran de asesoramiento.

La concreción de las incubadoras universitarias de empresas con un enfoque integrador con los organismos seleccionados permitirá superar estas limitaciones (que fragmentan y generan un asesoramiento desarticulado), para actuar en la generación y potenciación de emprendimientos con valor agregado local de perfil bio-tecnológico, productivos derivados del contexto circundante.

Es decir, frente a lo analizado es necesario que el andamiaje institucional, desde su ámbito de funcionamiento pueda converger en un espacio común de fortalecimiento de unidades experimentales de negocios, con núcleo operativo en las Universidades y justamente el instrumento propicio para desenvolver esos procesos son las incubadoras universitarias de empresas de base en elaboración de alimento del conglomerado frutícola de Río Negro.

5. Consideraciones finales

Al caracterizar la configuración del modelo de desarrollo actual en sus componentes y dinámica histórica se observó que las posibilidades de actividades e innovaciones de valor agregado en origen, así como medidas e instrumentos de política productiva adecuados al perfil de diversificación se encuentran rezagadas a partir de distintos elementos que le dan un perfil problemático a este modelo de desarrollo *concentrado y sobre-especializado*:

En primer lugar, las estrategias implementadas por las empresas líderes nacionales que funcionaron en un subsistema autorregulado a sus intereses, fue pernicioso y habilitó la avanzada en la concentración de productos, procesos y canales comerciales (carácter central del conglomerado).

En segundo lugar, las relaciones comerciales entre los productores primarios y las empresas concentradas, definidas por una cuasi integración vertical, haciendo cautivos a los productores primarios con operaciones de compra-venta en contratos de «mínima».

En tercer lugar, los altos niveles de descarte generados globalmente por la actividad. Resultantes de la alta concentración del fresco y de los subproductos derivados de la industrialización; además de las variables del cambio climático y de las exigencias de los mercados.

En cuarto lugar, las cuestiones relacionadas a la mano de obra; las tareas culturales, que hoy presentan un gran deterioro respecto de su especialización y calificación. El carácter estacional de la demanda de personal, que condiciona a la actividad frente a las ofertas de trabajo en otras ramas de actividad (petróleo, construcción), impactando en la alta rotación del personal frutícola.

En quinto lugar, la pérdida de legitimidad simbólica intergeneracional de la actividad frutícola, en el segmento de los productores primarios y de los pequeños empaques de tipo familiar, que ven inviable su permanencia, en un sistema de comercialización poco transparente.

Al especificar las medidas e instrumentos de políticas productivas implementadas, sus incongruencias, desajustes y detectar posibilidades, opciones, ajustes, redefiniciones y/o focalizaciones:

Se puede visualizar claramente *distintas etapas*; el momento desarrollista, otro neoliberal y un momento de posconvertibilidad. En principio un conjunto de medidas parciales, algunas de ellas limitadas temporalmente y en simultáneo con el desarrollo de investigaciones y diagnósticos sobre la problemática frutícola completan el conjunto de acciones implementadas.

Respecto al perfil de las políticas públicas llevado a la práctica fue cooptado por la fruticultura en fresco y la industrialización de materia prima, con un tratamiento propio de políticas universalistas. Esta situación no solo hace necesaria la planificación de políticas públicas diferenciales frente a la heterogeneidad que presenta el sector frutícola del Alto Valle (RN); sino también, pensar en medidas diferenciales tendientes a vincular producción primaria, innovación biotecnológica para la diversificación de productos, procesos y mercados, como se expone en este trabajo.

Se observa que las políticas públicas diferenciales que tratan sobre las especificidades, vinculando la producción primaria a las innovaciones biotecnológicas de los alimentos en base a frutas y la diversificación, han quedado relegadas en documentos preliminares; o rezagados a proyectos micro del ámbito de producción “artesanal doméstico”; o en algunas líneas de acción específicas provenientes de organismos de Nación.

Se identificaron actividades e innovaciones productivas de valor agregado en origen, para la producción primaria frutícola, disponibles en la zona del Alto Valle (RN) que reportaron un determinado grado de involucramiento con diferentes actores (Universidades de Alimentos, INTA, INTI, CREAM y productores primarios, etc.)

Aparecen de forma incipiente nuevas formas de articulación y acumulación del capital, con adaptación de procesos de producción, gestión de sistemas productivos y de adecuación del mercado de trabajo desde la perspectiva y la articulación en el territorio, haciendo uso de innovaciones (desde un enfoque integral), en la búsqueda de generar mayor valor agregado en origen y con un grado de interacción interinstitucional.

La importancia de estas iniciativas analizadas (la Colonia deshidratados, sidra Pülku y Pura Frutta) resulta en que cada caso desarrolla una visión del negocio con perfil de innovaciones integrales; en productos, procesos, marketing y en organización.

Se destaca la necesidad de superar ciertas restricciones; abriendo las posibilidades de fortalecer y acelerar emprendimientos productivos como los analizados.

Derivado de esto se proponen instrumentos para el fomento de los mismos, señalando en especial a las incubadoras universitarias de empresas como ejemplo de nodo de convergencia de una agenda de trabajo conjunta, en el que el complejo institucional territorial (la Facultad en tecnología de los alimentos y los organismos identificados) juega un rol de importancia.

Y desde un encuadre ejemplificado en las investigaciones de mercados desarrolladas por ProChile, Tetra Pak e Informe de Alimentos Argentinos (para el segmento de productos analizados) se las destaca como

instrumento de relevancia a la hora de avanzar sobre esquemas orientativos en factibilidad comercial de los productos y de los emprendimientos.

Este conjunto de consideraciones desarrolladas en el texto principal de este trabajo reporta elementos para una agenda pública en la que las políticas de desarrollo productivo busquen responder ciertos interrogantes respecto de: ¿Cuál debe ser el foco de la política? ¿En qué sectores promover la difusión tecnológica? ¿Qué tipo de alianza público-privada instrumentar? ¿En qué sentido canalizar la diversificación?

Al prestar atención a los eslabonamientos productivos de la actividad exportadora de frutas del Alto Valle (RN), sus dinámicas históricas, la forma de operar frente a las crisis, la sobre dimensión de la concentración y la sobre-especialización en ciertos productos, se revelan y reportan elementos en tensión en dónde; sin embargo, la búsqueda de soluciones requiere de ampliar el campo de observación del objeto de estudio, y mirar la realidad desde su totalidad.

Visualizar que estos encadenamientos se generan en relación a complementariedades, y que existe una cantidad considerable de espacios de productos, que integran innovación y valor agregado local con articulación al complejo institucional (fuentes de competitividad sistémica); y que hoy, aunque en estado incipiente, se encuentran en el tejido productivo, pueden encauzar el inicio de la transformación. Su desarrollo posterior forma parte de planificar y ejecutar la acción.

6. Bibliografía general

- Anuario Estadístico 2012 con datos de los sectores agroalimentarios y agroindustrial de Río Negro y Neuquén. Entrada 24-07-13, en <http://www.senasa.gov.ar/contenido.php?to=n&in=&io=24198>
- Arocena, José (2002). Texto El desarrollo local un desafío contemporáneo. Capítulo 1. Cómo definir el desarrollo local. Universidad Católica de Uruguay. Montevideo. Segunda Edición.
- Bevilacqua, Micaela y Otros (2011). La publicación Complejo Frutícola: Manzana y Pera pertenece a la Serie “Producción Regional por Complejos Productivos”, realizado en colaboración por la Dirección de Información y Análisis Regional a cargo del Lic. Ariel Filadoro y la Dirección de Información y Análisis Sectorial a cargo de la Lic. Juan Pablo Dicovski. n http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/Complejo_pepitas.pdf. Entrada 12-09-13.
- Camino Vela, Francisco (2015), La provincia de Río Negro entre 1983 y 2003: predominio radical bajo diferentes modelos. En Postdata 19, N° 2, Octubre/2014-Marzo/2015, ISSN 1515-209X, (págs. 713-747).

- Chauca Malásquez, Pablo Manuel (2011). Artículo. Desarrollo regional, desarrollo local. Matices y contrastes teóricos. CONCYTEG. México.
- Castello, Héctor y Otros (1989). *La actividad frutícola en el Alto Valle del Río Negro*. CEPAL Chile, Ed. Limitada.
- CEPAL (2005). "Políticas de desarrollo productivo: desde la sustitución de importaciones a la articulación" (cap. 2), en *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y Articulación de Políticas*.
- Chile Opportunities in Agribusiness (2012). Published on Febrero 23. <https://issuu.com/theaustralgroup/does/chile-opportunities-in-agribusiness>
- De Jong, Gerardo Mario (2008). Análisis regional, estructuras agrarias y estrategias de desarrollo regional en la fruticultura del Alto Valle de la cuenca del Río Negro [en línea]. Tesis doctoral. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.272/te.272.pdf>
- Estudio de Mercado (2009). Frutas deshidratadas, Nueva Zelanda. Septiembre de 2009. Documento elaborado por ProChile, Los Angeles y Oficina Agrícola en Washington. www.prochile.cl
- Estudio de Mercado (2011). Snacks de Fruta Deshidratada, EEUU. Agosto de 2011. Documento elaborado por ProChile, Los Ángeles y Oficina Agrícola en Washington. www.prochile.cl
- García Delgado, Daniel y CASALIS, Alejandro (2006-2013). Artículo: Desarrollo local protagónico y proyecto nacional. FLACSO. Publicado en El desarrollo local en el eje de la política social. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Garófoli, Gioacchino (2009). Artículo. Las experiencias de desarrollo local en Europa. Las enseñanzas para América Latina. Universidad de Insubria. Programa URB-AL.III San José de Costa Rica.
- Informe Alimentos Argentinos: Sidra y el desafío de innovar. Entrada 21-04-2018. <http://www.AlimentosArgentinos.gob.ar/HomeAlimentos/Publicaciones/revistas/nota.php?ido190>
- Informe Oficial sobre la Situación de la Fruticultura Rionegrina. Medio OnLine ADN, en adnrionegro.com.ar/2015/02/informe-oficial-sobre-la-situacion-de-la-fruticultura-rionegrina/ Entrada 12-01-16.
- Informe CAFI (2010). Consideraciones sobre la fruticultura regional. Informe Junio 2010. Cipolletti, Río Negro. Documento Sectorial Integral: Frutícola 2008. En http://www3.neuquen.gov.ar/copade/contenido.aspx?Id=pea2_fruticola
- Informes de Cadenas de Valor. (2016). FRUTÍCOLA – MANZANA Y PERA. Año 1-Nº23- Diciembre 2016 Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Presidencia de la Nación. Subsecretaría de Planificación económica, Dirección Nacional de Planificación Regional. En https://www.economia.gob.ar/peconomica/docs/Complejo_fruta_pepita.pdf Entrada 25-06-17.

- Índice de TETRA PAK (2016), Perspectivas y oportunidades para los zumos 100%. Una visión global. Número 9. <https://www.tetrapak.com/es/about/newsarchive/tetra-pak-prev-oportunidades-de-crecimiento-para-el-zumo-100>
- Landriscini, G. Preiss, O. Raggi, F. Rama, V y Rivero, I (2007). La trama frutícola en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén. Evolución histórica y Situación Actual. En "Innovación y Empleo en Tramas Productivas de Argentina". Publicación; Universidad General Sarmiento, Año 2007.
- Landriscini, G. Villarreal, P. Raggi, F (2008). Planificación y Pujas Regionales en la Fruticultura del Alto Valle de Río Negro y Neuquén. IX Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales en el Marco del Plan Fénix.
- Ley N° 3611, Contractualización y transparencia frutícola, promulgada el 8 de febrero de 2002, Legislatura de la provincia de Río Negro
- Libro Blanco de la Fruticultura, 2017. Gobierno de Neuquén y Río Negro.
- Pedreschi, Romina. (2016). Plan de marketing frutícola: estrategias para agregar valor al negocio del productor primario de peras y manzanas del valle de Río Negro. Tesis de Maestría. MBA Marketing Universidad de Belgrano. Buenos Aires.
- Porter, Michael (2010). Estrategias competitivas genéricas (cap. 4). En *Estrategia Competitiva*. [Bibli3.url.edu.gt/libros/2011/est-comp/cap4-est.pdf](http://bibli3.url.edu.gt/libros/2011/est-comp/cap4-est.pdf)
- Provincia de Río Negro, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Secretaría de Fruticultura, Propuestas para una Fruticultura Sustentable. Febrero de 2013.
- Ramos, Josep. (1999). "Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (clusters) en torno a los recursos naturales ¿Una estrategia prometedora? Entrada en 12-03-14. www.eclac.cl/ddpeudit/proy/clusters/JRamos.pdf
- Riveros, Hernando (2014). Valor agregado en los productos de origen agropecuario: aspectos conceptuales y operativos / Hernando Riveros y Wienke Heinrichs – San José, C.R.: IICA, 2014.
- Scaletta, Claudio (2006). "Tensiones de la globalización en los circuitos agroindustriales: El caso de la producción frutícola del Alto Valle del Río Negro". <http://www.hechohistorico.com.ar/Trabajos/Jornadas%20de%20Roca%20%202006/Scaletta%20resumen.pdf>. Entrada 22-07-13.
- Segovia Greco, Juan (2015). Mecanismos de contratación sobre frutas frescas, su realidad negocial y constitucionalidad del complejo de leyes de transparencia frutícola de la provincia de Río Negro. PONENCIA: en 3° Congreso Nacional de Derecho Agrario, Neuquén, Argentina.
- Wompner, Fredy (2007). "Un modelo de incubadora de negocios universitaria; en la ruta de la innovación organizacional" en Observatorio de la Economía Latinoamericana 87, octubre 2007 Texto completo en www.eumed.net/cursecon/ecolat/cl/2007/fw-incub.htm

Entrevistas

- Barrera, Ernesto (2017) ENTREVISTA PERSONAL. Emprendimiento: Sidra Pülku
- Carro, Martín (2016). ENTREVISTA CON GAMERO, Carlos. Programa “Basta y Sobra” [real media file] En www.mejorinformado.com/regionales/2016/11/18/pura-frutta-neuquén-mundo-29042.html
- Carro, Martín (2016). ENTREVISTA CON DARRIEUX, Daniel. Programa “Impacto Económico” [real media file] En www.youtube.com/watch?v=mfkHBpqVnFA
- Magdalena, Carlos (2017). Entrevista Radiofónica, PROGRAMA RADIAL; “Agrovalle” de Radio del sol 15 de Abril 2017. En <http://agrovalle.com.ar/category/audios/page/3/>
- Pesoa, Adrián. (2016). ENTREVISTA PERSONAL. Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) Coordinador Centro Villa Regina. 21 de junio de 2016.
- Preiss, Osvaldo. (2016) ENTREVISTA PERSONAL. Ex Subsecretario de Fruticultura de la provincia de Río Negro. 21 de abril de 2016.
- Rosetani, Carina (2016). ENTREVISTA PERSONAL. Emprendimiento: La Colonia Deshidratados.
- Sánchez, Ricardo (2017). ENTREVISTA PERSONAL. Director del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) Patagonia Norte. 15 de mayo de 2017.
- Vesprini, Martín. (2017) ENTREVISTA PERSONAL. Secretaría de Extensión Universidad Nacional de Río Negro, Sede Alto Valle. 30 de mayo de 2017.
- Vullioud, Mabel (2016). ENTREVISTA PERSONAL. Investigación y Docencia, Facultad de Ciencias y Tecnología de los Alimentos, UNCo Villa Regina. 22 de julio de 2016.

Análisis de políticas públicas en turismo y su relación con el desarrollo local en el Balneario El Cóndor durante el período 1999-2015

Iván Cvitanovich¹

Introducción²

El presente trabajo analiza la aplicación e incidencia de las políticas públicas en el balneario El Cóndor entre 1999 y el año 2015.

El estudio nos permite dar respuesta al origen del crecimiento local, social y económico que se viene incrementado en la región en los últimos años.

Ello ha sido estudiado, analizando las diversas políticas implementadas en el lapso de tiempo indicado, así como también a partir de los testimonios de actores estatales y sociales del lugar que han sabido conformar y promover en la región un sentido de identidad social.

La base de esta investigación, se sostiene en el análisis de diversas fuentes documentales como ser decretos, ordenanzas, leyes y estudios sobre el tema junto con un trabajo de campo en el área de estudio, elaborado sobre la base de entrevistas realizadas a diversos actores destacados del lugar.

1 Licenciado en Geografía y Magíster en Políticas Públicas y Gobierno. Experiencia en estudios geográficos. Desempeño como geógrafo/cartógrafo en organismos de la Provincia de Río Negro en el área de la Secretaría de Planificación y en la Dirección Provincial de Estadística y Censos entre los años 2010 y 2014, como también en el área de la Secretaría de Planificación del COPADE, en la realización e implementación de Sistemas de Información Geográfica, de la Provincia del Neuquén entre los años 2014 al 2019. Como consultor privado, realización de aportes técnicos a organismos públicos y privados basados en georeferenciación e implementación de geoportales para la visualización de los mismos.

2 Este trabajo forma parte del trabajo final de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Río Negro, el cual fue dirigido por la Mgtr. Mabel Álvarez. El trabajo de campo se desarrolló íntegramente en el balneario El Cóndor, abarcó el período comprendido entre los años 1999-2015 y se realizó en base a entrevistas a los actores claves que inciden directamente en la villa turística.

La incidencia de las políticas públicas en la región, ha permitido su crecimiento y mejora, así como la posibilidad de visualizar un desarrollo local sostenido en el tiempo.

Este trabajo de investigación se propone analizar las políticas públicas relacionadas con el turismo y su incidencia en el desarrollo local del balneario El Cóndor, proceso que comienza en el año 1999 hasta el 2015, con un marcado crecimiento de dicho lugar.

La investigación, está centrada en ese período, debido a que en el inicio del año 1999 se comenzó a implementar diferentes instrumentos destinados al crecimiento del turismo y el desarrollo local, tales como: planes estratégicos, programas específicos de planificación y otras herramientas necesarias para el crecimiento de la villa turística.

La motivación personal de llevar adelante este trabajo de investigación radica principalmente por razones profesionales, una formación geográfica que acompañe la aplicación de políticas públicas que promuevan espacios que requieran profundizar aspectos sociales de planificación territorial.

Por un lado, el objetivo es analizar la importancia que tiene la implementación de políticas públicas de desarrollo turístico, que estén elaboradas desde el ámbito provincial, municipal y local. Las mismas son de gran valor para fomentar el desarrollo de espacios en pleno crecimiento ya que generan mejores condiciones para la población y contribuyen así a políticas de desarrollo local.

Por otro lado, la estructura de esta investigación requiere analizar la información obtenida, a través de diferentes capítulos para comprender cómo se relacionan entre sí. En el capítulo número uno se analiza el marco conceptual utilizado conjuntamente con los antecedentes del estado de arte sobre la base de las investigaciones científicas. Además se especifica el problema de investigación conjuntamente con los objetivos y el enfoque metodológico del presente estudio.

En el capítulo siguiente, se visualizan los datos referidos a la caracterización y localización del área estudio para este trabajo, lo referido a la caracterización poblacional del balneario El Cóndor y se aborda conjuntamente con los indicadores que dieron origen a la construcción del balneario.

El capítulo tercero está destinado a identificar datos esenciales que reflejan el crecimiento del turismo y los servicios turísticos en dicho balneario, y en el capítulo cuarto se visualizan las características del desarrollo local y las políticas públicas turísticas aplicadas en el balneario El Cóndor.

Finalmente se exponen las conclusiones, con el fin de contribuir a futuras investigaciones. Hay que remarcar que desde el año 1999 hasta el 2015, no se ha realizado una investigación que considere y aplique dichas herramientas.

Esta investigación se hace a partir de tener en cuenta que el desarrollo local de esta villa turística es un proceso que tuvo fuerte impacto en los primeros años de la década del '90, donde asumió la particularidad de dar soluciones a las dificultades que surgieron en esta comunidad. Para abordar estos pormenores fue necesario conocer las características específicas del territorio, éstos a su vez fueron indispensables tenerlos en cuenta para enfocar el desarrollo hacia la comunidad.

También se profundiza el estudio de las políticas públicas de turismo sobre espacios emergentes y en desarrollo, que poseen características con una marcada redundancia sobre estos temas los cuales engloban al desarrollo local y que fueron visualizados en diferentes materias de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Río Negro.

Asimismo, se tienen en cuenta las tendencias a generar procesos de desarrollo local, entendidos éstos como mecanismos potenciadores de las oportunidades sobre espacios emergentes. Con esto se requiere principalmente la implementación de planes estratégicos para visualizar e incorporar alternativas de crecimiento en esta aglomeración.

1. El turismo y el desarrollo local.

Algunas consideraciones sobre el tema

El turismo en el balneario El Cóndor viene desarrollando un crecimiento continuo en los últimos años. Esto se puede observar principalmente en el aumento de la población residente, en el crecimiento de las construcciones edilicias y en la actividad turística, pilar económico vital de este espacio turístico.

Con relación a las políticas públicas implementadas tanto desde el Gobierno Provincial, se pueden describir por un lado, a escala provincial, el Plan Rionegrino de Desarrollo Estratégico denominado Río Negro 2015.

Este plan fue elaborado en el año 2006, con sus correspondientes talleres y jornadas de capacitación, cuyo objetivo era poder complementar la información profesional expresada por sus integrantes en la elaboración del Plan. Es allí, que la Secretaría de Planificación y Control de Gestión de Río Negro impulsó la realización de un Plan Estratégico de Desarrollo Provincial al año 2015, que apuntaba a la construcción de respuestas concretas en materia de construcción de nuevos escenarios de planificación territorial, siendo entre ellos los centros urbanos con potencialidades turísticas.

Por otro lado, a escala municipal una de las políticas implementadas por la Municipalidad de Viedma fue la concreción del denominado Plan

de Desarrollo Estratégico de Viedma y Zona de Influencia para el año 1999. En el cual se sostiene una planificación sustentable y turística de la Comarca Viedma-Patagones.

En uno de los programas específicos analizados dentro del Plan de Desarrollo Estratégico de Viedma y Zona de Influencia del año 1999, se desprende el Programa Integral de Desarrollo Turístico. Este apartado presenta una serie de puntos a visualizar teniendo en cuenta cómo se van desarrollando las políticas turísticas, las cuales están encuadradas mediante diferentes etapas de implementación.

También se destaca en el mismo, los componentes de la esfera turística, como por ejemplo: las plazas turísticas (Hoteles, Casas de Alojamiento Temporario, Apart-Hotel y Campings) y por último la infraestructura correspondiente para sostener la demanda turística.

En la propuesta del denominado Plan Estratégico y Participación en el Desarrollo Local realizado en el año 1998 figuran los primeros resultados y las perspectivas elaboradas para la ciudad de Viedma y su área de influencia costera.

Se elaboraron, por un lado, propuestas para potenciar el desarrollo local a través de los distintos agentes, quienes intervinieron en la elaboración de espacios de participación ciudadana y por el otro lado, los integrantes de distintos organismos públicos que llevaron a mejorar las ideas claves para obtener el denominado Plan de Desarrollo Estratégico de Viedma y su Zona de Influencia.

Uno de los trabajos más recientes, publicados por la Municipalidad de Viedma y efectuados desde la Subsecretaría de Planeamiento y Desarrollo Urbano, fue la confección de un estudio que se titula: "Pautas para la Elaboración de un Plan Urbano Ambiental" realizado en el año 2011.

Este trabajo se realizó principalmente para lograr un desarrollo territorial equilibrado, promover políticas públicas integrales de planificación, contribuir a organizar territorialmente el espacio geográfico y principalmente mejorar la gestión y administración a mediano y largo plazo, mediante la aplicabilidad de un plan urbano ambiental, logrando ser evaluado y considerado por los distintos actores locales.

Cabe mencionar, otra de las acciones en relación a las actividades turísticas y la implementación de políticas que contribuyen a controlar de una manera más efectiva el ordenamiento del turismo. En este sentido, el Concejo Deliberante de la ciudad de Viedma sancionó la ordenanza referida a regular el alojamiento turístico para el año 2009, basado principalmente en la modalidad de Casas y Departamentos de Alquiler Temporario (CAT y DAT), siendo éstas de uso más extendido en El Cóndor y que aparece con mayores probabilidades de desarrollo futuro.

Esta iniciativa se inserta en los lineamientos políticos marcados por la Provincia, al promover instrumentos para la fiscalización de aquellos tipos de alojamiento que no conforman la oferta formal (hoteles, complejos, apart-hotel, etc.).

Una última iniciativa en relación a la aplicación de las políticas públicas relacionadas a las actividades turísticas fue el denominado Plan Estratégico de Turismo de la Comarca de Viedma y Patagones 2012-2022, elaborado por la Fundación Americana para la Promoción del Desarrollo Sustentable y el Turismo.

Este plan fue realizado a pedido del Municipio de Carmen de Patagones y de la Municipalidad de Viedma, patrocinado por el Ministerio de Turismo de la Nación. Además su consideración radica en la importancia de generar espacios de discusión para aplicarlos en el plan estratégico tanto con los gobiernos municipales y provinciales, como también el sector privado de la Comarca Viedma-Patagones, instituciones relacionadas a las actividades turísticas y las relaciones entre los actores locales.

Los aportes de diversas investigaciones que se han realizado sobre las experiencias en la implementación de políticas públicas destinadas al turismo, en distintos puntos de nuestro país y de países limítrofes, registran y expresan un antecedente en el enfoque de las investigaciones relacionadas con la temática en cuestión durante el período mencionado.

El desarrollo local constituye una reinterpretación de los procesos de desarrollo en función de los tiempos actuales. Se trata de un concepto sustantivo que alude a una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños, pero no en todos, dada la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo.

Un lugar donde las instituciones públicas y privadas interactúan para regular la sociedad. Un espacio de intervención, de ordenamiento, de vertebración. Y fundamentalmente, un territorio proyectado, un espacio de construcción, el lugar del “proyecto político de desarrollo” y un factor estratégico de oportunidades de desarrollo. (Boisier, 2001)

La aplicación de políticas públicas requiere un trabajo continuo de análisis y evaluación sobre el desarrollo de las mismas en un mediano y largo plazo. Es fundamental así, implementar un sistema de tareas organizado para analizar los resultados y el impacto de los mismos.

En toda política pública los objetivos son múltiples, excluyentes y complementarios. Además, en un Estado moderno y descentralizado, algunos objetivos tradicionales pueden ser suministrados por el sector privado, dando fundamento a modalidades diferentes de gestión. La ausencia de coordinación en las decisiones es lo usual.

El compromiso de un gobierno por construir políticas con sentido de planificación, requiere la unión de fuerzas políticas para consensuar

esos temas de carteras planificadas. Las administraciones públicas se dedican continuamente a diseñar e intentar mejorar políticas y programas.

De esta manera las opciones a desarrollar políticas públicas turísticas, involucran al sector público, privado y al tercer sector conformado por organizaciones, fundaciones, asociaciones comunitarias que convierten al actor social a través de un rol activo que genera desarrollo de alto impacto en su comunidad, en agente político.

Entender las políticas públicas como un espacio de interacción entre actores estatales y no estatales, como acciones decididas y gestionadas por actores públicos, privados y sociales, conduce a colocar la cuestión de la participación como un aspecto central del estudio de las políticas estatales.

Las políticas públicas de desarrollo turístico implementadas en un sector de la costa patagónica de la Provincia de Río Negro, el balneario El Cóndor, generaron un proceso de desarrollo local. Nuestro objetivo general es analizar las políticas públicas de turismo en el balneario El Cóndor durante el período comprendido entre los años 1999 y 2015 y su contribución a este proceso. Para ello, intentaremos identificar y caracterizar a los distintos actores estatales y sociales involucrados en la implementación de las políticas públicas de desarrollo turístico, describir el contenido específico de cada una de estas políticas públicas y analizar la incidencia con relación a la actividad turística, y como éstas contribuye a la puesta en marcha de los procesos de desarrollo local.

Con respecto al objeto de estudio, las políticas públicas analizadas, se encuadran en pos de una planificación territorial que encamine las actividades turísticas, para desarrollar posibles escenarios de un desarrollo local.

En cuanto a la investigación, ésta fue de tipo cualitativa, pero además este estudio, cuenta con un soporte de análisis de datos de tipo cuantitativo, los cuales son reflejados en proyecciones censales de población, análisis del crecimiento del turismo y alojamientos turísticos como también cantidad de atractivos turísticos distribuidos sobre el ejido poblacional.

El estudio adoptó un carácter exploratorio-descriptivo, ya que esta temática referida a la aplicación de las políticas públicas en relación al turismo, no es un tema trabajado, abordado y analizado en profundidad hasta ahora en la Provincia de Río Negro, por ello pretendió aportar lineamientos básicos que permitan indagar acerca de la relación de las políticas públicas de turismo y su aporte al desarrollo local de la zona en estudio.

En primer lugar, en lo referido a las técnicas de recolección de datos se utilizaron la recopilación y análisis de fuentes documentales, que permitieron conocer la realidad de las políticas públicas con relación al turismo aplicadas al balneario El Cóndor.

En segundo lugar, se realizaron entrevistas a informantes claves, éstas, permitieron conocer el grado de aplicabilidad de las políticas públicas en torno al turismo sobre la villa turística. Asimismo permitieron conocer en profundidad la situación actual de los planes, programas y proyectos obtenidos para su análisis.

En cuanto a la forma de la entrevista realizada fue de tipo semiestructurada ya que éstas permiten que el entrevistador lleve una pauta o guía con los temas a cubrir, los términos a usar y el orden de las preguntas. Lo cual permitió a los entrevistados manifestarse sobre temas puntuales de la investigación.

2. Caracterización y ubicación del área de estudio

La villa turística del balneario El Cóndor, anteriormente denominado Balneario Massini³, es oficialmente reconocido como un barrio⁴, que se posiciona dentro del ejido urbano de la ciudad de Viedma, capital de la provincia de Río Negro, perteneciente al departamento de Adolfo Alsina.

Es importante aclarar el término de barrio para esta investigación, donde Lynch considera que:

Los barrios o distritos son las secciones de la ciudad cuyas dimensiones oscilan entre medianas y grandes, concebidas como de un alcance bidimensional, en que el observador entra 'en su seno' mentalmente y que son reconocibles como si tuvieran un carácter común que los identifica. (Lynch, 2008)

En esta investigación se resalta el concepto anterior, ya que la villa en estudio se encuentra dentro de los límites de la ciudad capital, por lo que oficialmente es un barrio más de la capital provincial, a pesar de que se encuentra distante a 30 kilómetros de la misma, siendo además el único barrio que posee una delegación municipal mientras que otros barrios no poseen una conformación de tal manera. Una de las razones por la que se diferencia de los demás barrios, se debe a la particularidad de estar enmarcada como destino turístico consolidado, el cual presenta signos de crecimiento a través de los años, los cuales se verán reflejados a través de este estudio.

3 Anteriormente denominado balneario Massini, nombre adoptado por la villa turística en honor a Jacinto Massini, reconocido vecino de la villa turística.

4 Se considera barrio al balneario El Cóndor por el anexo de ley 1973, mediante el cual el barrio balneario El Cóndor se anexa al ejido de la localidad de Viedma.

El balneario en estudio es el primero, de una serie de playas localizadas a lo largo de más de 150 Kilómetros de longitud hasta llegar a la localidad de San Antonio Oeste. La ruta Provincial N° 1 es la conexión directa para acceder al espacio en estudio. A su vez esta arteria principal recorre el denominado "Camino de la Costa", dado su denominación porque se encuentra bordeando las distintas playas del litoral rionegrino.

La villa balnearia se encuentra emplazada en la margen sur de la desembocadura del río Negro. Está bañada por las aguas del Océano Atlántico y se denomina popularmente por los lugareños de la villa como "La Boca" porque está próxima justamente a la desembocadura. Sus coordenadas geográficas se sitúan en los 41° 02' 33" S, 62° 49' 40" O.

Los registros históricos en la construcción de la villa turística, se remontan a su nombre, en relación a un barco de origen dinamarqués que llevaba su nombre "Cóndor", éste naufragó en el año 1881, frente a la desembocadura del río Negro, la cual es la zona donde está apostada la villa turística. La causa del suceso fue que en este sector aparecen bancos de arena que dificultan la navegación y muchos barcos encallan.

A raíz de este naufragio se decidió colocar un faro como ayuda a la navegación y prevención para los barcos. Es considerado como el primero de la Patagonia Argentina construido en el año 1887.

Otro dato interesante para remarcar fue que en la misma época de la puesta en funcionamiento del faro, se efectuaron diferentes obras de la congregación salesiana del Sacerdote Don Bosco. De esta manera se incentivó la construcción de otras obras para ir poblando el espacio geográfico elegido.

Aproximadamente en el año 1915, el balneario adquiere interés público y las primeras familias construyen sus casillas y adoptan este sitio como lugar de pesca. En un principio esta villa turística se la denominó vulgarmente como balneario Massini, por Jacinto Massini, boticario de profesión, vecino de la localidad de Viedma, el cual empezó a construir las primeras edificaciones para habitar.

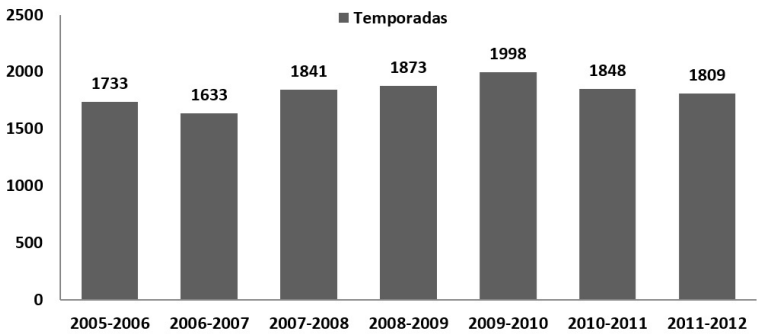
Con relación a la evolución de la población del balneario El Cóndor, es fundamental analizar el crecimiento de la misma a través de los diferentes censos nacionales. Los datos que se observan en el siguiente gráfico son tomados de los registros de los censos nacionales 1980-1991-2001-2010, los cuales se encuentran comprendidos dentro del período en el que se realiza esta investigación.

Además, se agrega una barra en el gráfico que corresponde a datos del año 2015, que fueron obtenidos de fuentes primarias, como las entrevistas realizadas a determinados actores con una jerarquía relevante en la construcción de la villa, entre ellos el Subsecretario de Turismo del Municipio, al Presidente de la Junta Vecinal Balneario El Cóndor, la

Delegada Municipal, el presidente del Club Amigos Balneario El Cóndor y la Subsecretaría de Turismo de la Provincia de Río Negro.

Estos representantes de la comunidad a los que se entrevistó, estimaron un número de habitantes permanentes en la villa de estudio de 1100 habitantes. En base a esta aproximación se promedió y se ubicaron en el gráfico siguiente. Posteriormente se realizó el cálculo del crecimiento intercensal correspondiente.

Gráfico N° 1: Cantidad total de población en el balneario El Cóndor



Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos del INDEC y datos propios de entrevistas.

A partir del gráfico anterior se puede observar cómo fue el crecimiento de la población en la villa turística, donde se puede visualizar que en el período intercensal 1980-1991 los valores fueron de 31 % de crecimiento. Para el período 1991 – 2001 se obtienen valores que rondan un 210 % de crecimiento, mientras que para el censo 2001-2010 el valor fue de 74 % de aumento. Por último se analiza el período comprendido entre el 2010-2015 observando un crecimiento de 47.50 %.

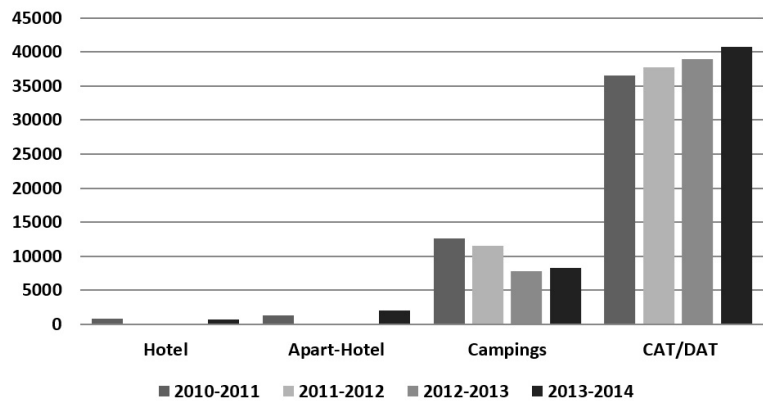
A su vez se puede deducir mediante los incrementos poblacionales en los distintos períodos censales, que la villa turística crece en forma sostenida año tras año. Como señala Cortés (2010) *“con respecto a El Cóndor puede mencionarse su crecimiento constante, tanto en población permanente como en su infraestructura de servicios”*.

3. El turismo en el Balneario El Cóndor

3.1 Crecimiento y evolución del turismo

En la presente investigación se consideraron estadísticas que permiten observar cómo fue evolucionando el turismo en la villa. Esto se hizo a partir de la confección de datos de dieciséis temporadas, las cuales fueron correspondientes al período 1999-2015. Los arribos de turistas o también denominados de visitantes son aquellos individuos que visitan una localidad determinada. Las mediciones se llevaron a través el Área de Turismo del Municipio como también de la Secretaria de Turismo de la Provincia.

Gráfico N° 2: Arribos turísticos en El Cóndor. Temporadas 1999-2015



Fuente: Elaboración propia. Datos de la Subsecretaría de Turismo del Municipio de Viedma y la Provincia de Río Negro

En el gráfico anterior se puede observar cómo fueron estabilizándose los arribos de turistas arribados al lugar. Se sabe que en la temporada 2001 -2002 se manifestó un suceso a nivel nacional que movilizó negativamente el desplazamiento de turistas por todo el país. La crisis de diciembre del año 2001 en Argentina, fue una manifestación social nacional, la cual sucedió en un complejo marco social y de carácter político, causada por una larga recesión comenzada en el año 1998.

Posteriormente a este suceso, en la villa comenzó a manifestarse un crecimiento en las sucesivas temporadas, con ello queda demostrada la consolidación del turismo, lo cual permitió la posibilidad de actualizar

e implementar políticas públicas en cuanto al ordenamiento territorial y turístico.

En el gráfico mismo, se identifican las cifras de turistas que visitaron El Cóndor a través de temporadas sucesivas, manifestándose en el período 2007-2008, como la mayor cantidad de arribos, contabilizando la totalidad de 14.153 personas.

3. 2 Atractivos turísticos del área de estudio

Entre los atractivos turísticos de origen natural se pueden nombrar los siguientes: Colonia de Loros Barranqueros, Avifauna, Lobos marinos, Desembocadura del río Negro, Colonia de Delfines Franciscanos, Playas extensas, Dunas y médanos, Acantilados.

Los atractivos de origen antrópico son variados y se manifiestan sobre la villa turística. Se pueden clasificar según el tipo y características principales.

Deportivos: Entre los mismos se pueden nombrar: Pesca embarcada y de costa, Windsurf y Kitesurf, Canotaje de río y mar, Fourtracks o cuatriciclos, Sandboard, Sur, Bodyboard, Parapente, MotoCross, Kitebuggy, Carrovelismo, Práctica de Tejo.

Socio – Históricos –Culturales y Religiosos: Entre los principales se pueden nombrar Faro de la Barra del Río Negro, Fiesta Provincial del Mar y del Acampante, Carnavales del balneario, Mirador Ceferino Namuncurá, Iglesia Stella Maris, Festejos de Semana Santa, La Noche de los Bares, Paseo de los Artesanos "Emiliana Llancaqueo", Bajadas en la playa del Cóndor, Círculo de Arqueros de la Comarca, Casas históricas restauradas, Exposición Gastronómica, Circuito Patagónico de Beach Handball, Campeonato Nacional Argentino de Carrovelismo, Vigésima Edición del Seven de Rugby en El Cóndor, Caminata de la Mujer y la Familia, Fiesta Nacional del Tejo, Prueba deportiva atlética, Monumento en reconocimiento a las Madres, Safari Fotográfico.

3.3 Servicios turísticos

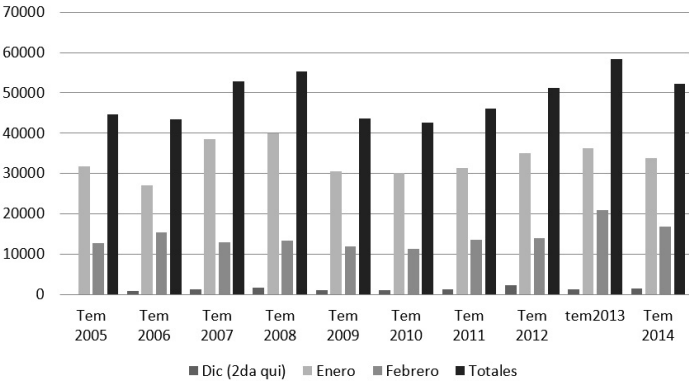
Los servicios turísticos que ofrece El Cóndor son variados. Entre las prestaciones para el turista se encuentran una variedad de alojamientos turísticos, los cuales se identifican de la siguiente manera: CAT (Casas de Alquiler Temporario) y DAT (Departamentos de Alquiler Temporario), Campings, Apartments Hotel y Hoteles.

Como se analizó en párrafos anteriores, por un lado, los datos de incremento de turistas arribados y por otro lado, el crecimiento poblacional de la villa turística a través de los años, permiten a El Cóndor, poseer

una demanda turística establecida, donde el viajero requiera de un conocimiento de cómo está establecida la organización de los alojamientos. Ante este requerimiento las opciones para hospedarse son variadas. Entre ellas se puede observar cómo fueron evolucionando las diferentes categorías de las mismas del balneario en estudio.

En el siguiente gráfico N° 3 se puede observar las plazas disponibles para todos los alojamientos adecuados al balneario El Cóndor durante las temporadas 2005-2012. Es de considerar que el alojamiento turístico es un pilar fundamental para absorber al visitante, de esta forma, un alojamiento de calidad produce una sinergia para el crecimiento de pernoctes en los alojamientos presentes.

Gráfico N° 3: Plazas disponibles en El Cóndor-Temporadas 2005-2012.

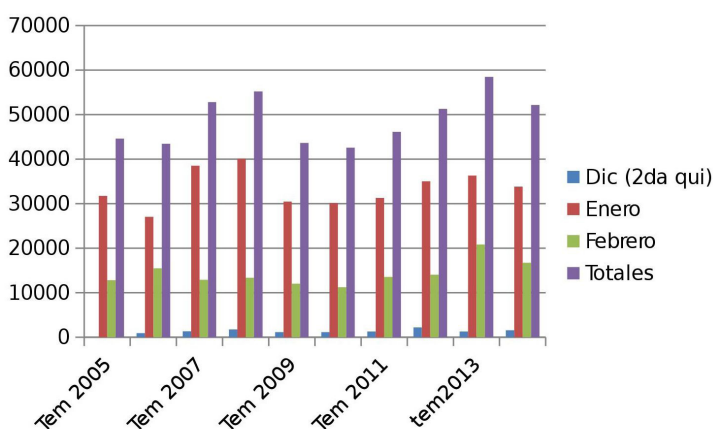


Fuente: Elaboración propia. Datos de la Subsecretaría de Turismo de Viedma y la Provincia de Río Negro.

Los valores asignados en cada temporada, del período comprendido para las temporadas 2005-2012, se desarrollaron con valores constantes y se logra observar que durante el período 2009-2010 tuvo su pico máximo de disponibilidad de plazas, contabilizando 1998 plazas hoteleras para pernoctar.

Para representar las plazas ocupadas por los turistas en los alojamientos categorizados, se las identifica a través del siguiente gráfico, durante las temporadas 2005-2014.

Gráfico N° 4: Plazas ocupadas en los alojamientos turísticos del balneario El Cóndor.



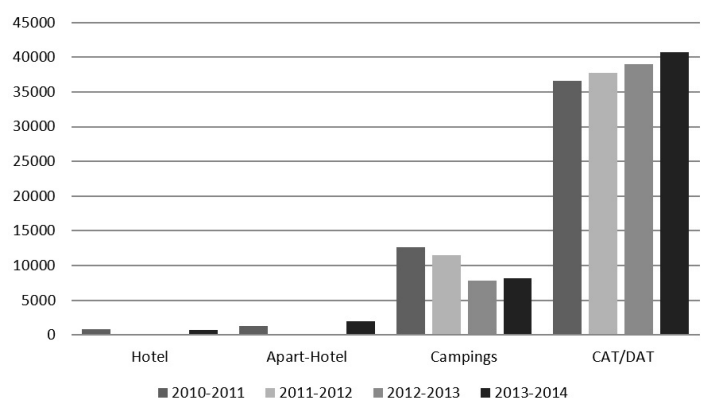
Fuente: Elaboración propia. Datos de la Subsecretaría de Turismo del Municipio de Viedma y la Provincia de Río Negro.

En el gráfico anterior se puede observar cómo fue incrementándose la cantidad de turistas alojados a lo largo de diez temporadas consecutivas. Esto permite visualizar el crecimiento del turismo y sostenibilidad de la misma.

Por un lado los valores más elevados de ocupación se observan en la temporada 2013, que abarca desde el mes de diciembre a fines de febrero con poco más de 58.000 plazas ocupadas, significando el valor más alto entre todas las temporadas analizadas. Por otro lado el período del año 2010 resulta ser el de menor valor, contabilizando alrededor de 42.000 pernóctes.

La situación aquí descripta abre la posibilidad de que se puedan expandir nuevas ofertas de alojamiento dentro de El Cóndor, ya que resulta ser considerado por los turistas y los residentes del lugar como un lugar de veraneo con potencialidades a futuro. En cuanto a las plazas de alojamiento ocupadas, éstas se pueden visualizar en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 5: Plazas turísticas ocupadas en temporadas 2010-2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Turismo del Municipio de Viedma y la Provincia de Río Negro.

El análisis del gráfico anterior demuestra cuáles son las categorías de alojamiento que componen al balneario El Cóndor, durante las temporadas 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014 respectivamente.

Los resultados que se logran identificar para la categoría de alojamientos CAT/ DAT, fueron los de mayor incremento y posicionamiento dentro del balneario, contabilizando 40.714 plazas ocupadas durante la temporada 2013-2014, mientras que para la temporada 2010-2011 el valor fue de 36.582 plazas ocupadas.

Para la categoría Campings, se observa que durante las temporadas 2010-2011 la cantidad de plazas ocupadas fue de 12.606 plazas ocupadas frente a las 8.228 plazas de la temporada 2013-2014.

Para el caso de la categoría Apart Hotel, estos manifiestan un crecimiento escalonado, contabilizando 2.044 plazas ocupadas en la temporada 2013-2014 frente a las 1.300 plazas ocupadas de la temporada 2010-2011.

Por último se analiza la categoría Hoteles, los cuales durante la temporada 2010-2011 obtienen su valor más alto contabilizando 797 plazas ocupadas frente a las 728 plazas ocupadas de la temporada 2013-2014.

3.4 Posicionamiento turístico

Un gráfico elaborado con posterioridad a una encuesta realizada a turistas que han visitado la región comarcal entre junio y octubre de 2012. Este cuestionario fue llevado a cabo por el equipo técnico de Fundamérica. La metodología de análisis consistió en la realización de encuestas de

tipo personal y mediante el modelo CAPI (Computer Assisted Personal Interviewing), en base a un cuestionario estático.

Las unidades muestrales estuvieron dadas por los turistas que llegaron a las oficinas de turismo municipales y aquellos que pernoctaron en cualquiera de los establecimientos hoteleros y extra hoteleros, tanto de Viedma como de Carmen de Patagones.

Cada interrogante fue deliberadamente analizado por el equipo consultor, buscando efectivizar un estudio cuantitativo y cualitativo integral, fidedigno y representativo de la demanda turística comarcal.

A través de los datos obtenidos se logra identificar a El Cóndor como segundo destino turístico elegido posicionándose con un 26 % de aceptación, superado muy levemente por los destinos de la Región Patagónica (Puerto Madryn, Calafate). Tal es considerado el nivel de aceptación entre los turistas, que la villa turística, obtiene valores por encima de los destinos de las localidades de Viedma y Las Grutas respectivamente, contabilizando valores del 17% y 15 %.

En torno a los servicios complementarios que presenta El Cóndor, estos se desarrollan a lo largo de todo el ejido de la villa turística.

Pubs y discos, Comercios gastronómicos, Policía caminera, Comisaría N° 39, Escuela N° 246, Delegación municipal, Club Social y Deportivo Amigos del, Balneario El Cóndor, Informes turísticos, Terminal de ómnibus, Farmacia, Sala primeros auxilios, Cajero automático, Prefectura naval, Casino, Paseo de compras, Biblioteca popular.

4. Desarrollo local y políticas públicas turísticas en el balneario El Cóndor

El desarrollo es, ante todo, un proceso territorial en el que la capacidad emprendedora e innovadora constituye el mecanismo impulsor de los procesos de transformación de la economía y de la sociedad. Fua (1983), considera que lo realmente decisivo para que el desarrollo sea sostenible y duradero son los factores que determinan la competencia espacial del territorio, entre los que destacan la capacidad empresarial y organizativa, la cualificación de la mano de obra, la instrucción de la población, los recursos medioambientales y el funcionamiento de las instituciones.

Los territorios que muestran un mayor dinamismo son aquellos cuyos procesos de desarrollo se caracterizan por la flexibilidad del sistema productivo, la capacidad innovadora de sus organizaciones y la diversidad económica y cultural. Ahora bien, como se ha señalado anteriormente, existe una variedad de visiones y enfoques sobre el significado de la endogeneidad de los procesos de desarrollo. Pero, como señala Boisier

(2003), la endogeneidad, en lo esencial, consiste en la capacidad del territorio para ahorrar e invertir los beneficios en el propio territorio e impulsar el progreso tecnológico del tejido productivo a partir del sistema territorial de innovación.

En este sentido, como señala Arocena (2001), el desarrollo endógeno sería un proceso que combina la sostenibilidad económica con la social, ya que los actores públicos y privados toman las decisiones de inversión no sólo con la finalidad de mejorar la productividad y la competitividad de las empresas, sino también con el fin de resolver los problemas y mejorar el bienestar de la sociedad.

En resumen, el desarrollo endógeno es una interpretación que supone un claro avance en términos del análisis y de las políticas, con respecto a los modelos de crecimiento económico, como se ha indicado anteriormente, y con respecto a las propuestas que emanan del pensamiento estructuralista, como se argumenta en otro lugar (Vázquez Barquero, 2007). La teoría del desarrollo endógeno es una interpretación que no necesariamente entra en conflicto con los enfoques del desarrollo más convencionales, sino que por el contrario sus bases teóricas y sus propuestas de acción pública la hacen compatible con otras visiones del desarrollo. Es más, se trata de una conceptualización que se transforma y cambia a medida que lo hace la realidad económica y la investigación.

4.1 Identificación y caracterización de actores en el balneario El Cóndor

Los actores locales se clasifican teniendo en cuenta sus características propias, ellos se desenvuelven en distintos planos y su complementación supone la coordinación y la facilitación para llevar a cabo un sostenido en el tiempo. Los mismos se tornan indispensables a la hora de lograr un modelo de participación local.

Calvo Palomares y Lerma Montero (2009) señalan que los actores locales se pueden clasificar en directos e indirectos, los que a su vez de subdividen en varias categorías para lograr un nivel de aproximación cercano a generar procesos de desarrollo local.

En la tabla siguiente se puede observar la clasificación de los actores sociales locales, adaptado para El Cóndor. Esta tabla fue diseñada teniendo en cuenta la capacidad de gestión y concreción de actividades puntuales por parte de organismos y dependencias del Estado, así como también las intervenciones desde entidades que sin pertenecer al Gobierno Nacional o local, se encuentran en la localidad y aportan actividades de crecimiento, desarrollo, educación, salubridad, deportivas, religiosas y culturales.

Todas ellas emblemáticas de El Cóndor, en las que participan activamente con su trabajo ciudadanos del lugar. En muchas de estas entidades y/o instituciones, se promueven y generan nuevas actividades turísticas en épocas estivales, así como también durante todo el año.

De esta manera confirmamos que los actores involucrados en el crecimiento del lugar son aquellos capaces de diseñar las políticas públicas necesarias, así como también todos aquellos que con su trabajo diario, permiten concretarlas.

Tabla nº 1: Clasificación de actores locales

Actores	Integrantes	Entidades participantes
Directos	Agencias de Empleo y desarrollo local Administraciones públicas Gremios y asociaciones de empresarios. Sindicatos	Gobierno de la Provincia de Río Negro. Gobierno Municipal de Viedma. Informes Turísticos del balneario El Cóndor. Cámara De Comercio, Turismo y Producción de Zona Atlántica. Agencia de Desarrollo Micro regional Viedma-Patagones Universidad Nacional de Río Negro. Universidad Nacional del Comahue, Zona Atlántica. Escuela Primaria Nº 246 Hipólito Irigoyen. Centro Educativo de Nivel Secundario nº 20 El Cóndor. Centro de Salud Balneario El Cóndor. Fauna (Secretaría de Medio Ambiente) Biblioteca Popular Balneario El Cóndor. Junta Vecinal Balneario El Cóndor. Delegación Municipal Balneario El Cóndor. Asociación Bomberos Voluntarios El Cóndor. Destacamento Policial Balneario El Cóndor. Prefectura Naval Argentina. Asociación Argentina de Agentes de Viajes de la Zona Atlántica de Río Negro. Vialidad Rionegrina. Asociación de Empresarios Hoteleros y Gastronómicos Zona Atlántica.

Actores	Integrantes	Entidades participantes	
	Asociaciones	De vecinos Deportivas y culturales Juveniles De jubilados Religiosas	Club Social y Deportivo Amigos del Balneario El Cóndor. Comisión de Carnavales del Balneario El Cóndor. Asociación de Carrovelismo Balneario El Cóndor Asociación de Motocross El Cóndor. Artesanos Balneario El Cóndor. Escuela de Kite Surf Balneario El Cóndor. Enduro Pro Co-En-Co Balneario El Cóndor. Escuela de Fútbol Jacinto Massini Balneario El Cóndor. Agrupación Pumas del Camino de la Comarca. Coro Balneario El Cóndor. Skal Internacional de Viedma. Bureau de Promoción Turística. Asociación de Kite Surf El Cóndor. Motoqueros Unidos de la Comarca. Asociación Aeromodelistas Patagonia Norte
Indirectos	Grupos sociales Existentes	Asociaciones sin Ánimos de lucro (ONG´S) Movimientos ecologistas Partidos políticos	Asociación Civil Club de Leones del Balneario EL Cóndor. Partidos Políticos. ONG International <i>Wildlife Conservation Society</i> ONG Fundación Cethus. Fundación Uñopatun.

Fuente: Elaboración Propia. Adaptado de Calvo Palomares y Lerma Montero, (2009)

Como se puede visualizar en la anterior tabla, los actores representan diversos sectores e intereses que impulsan el desarrollo del área. Los actores directos dentro del espacio cumplen un rol estratégico en cuanto a conformación de las distintas entidades participantes.

Para el caso de los actores indirectos, los más representativos son por un lado las asociaciones, integradas por una serie de actores locales que estarían predispuestos a elaborar un modelo participativo comunal (acción de trabajo conjunta) y así lograr establecer vínculos directos entre los pobladores residentes. Junto con la categoría de grupos y organizaciones sociales existentes, demuestran la consolidación de las mismas dentro de la villa turística.

Por otro lado, también se puede analizar el caso de las categorías indicadas como entidades y organizaciones, que demuestran tener intenciones de establecer espacios de participación entre los integrantes.

La existencia de los diferentes actores que integran las categorías de entidades sociales, reflejan las iniciativas de los habitantes para lograr reunir futuros escenarios de desarrollo local.

De esta manera, las posibilidades de que la población residente conozca cómo funcionan los procesos que pueden darse sobre el área, son indispensables cuando se involucra al turismo.

Analizados desde su funcionalidad, los actores directos son aquellos que tienen el poder de “accionar o gestionar” sobre las necesidades puntuales del lugar y los cambios que se visualizan deben realizarse.

Como ejecutor de un papel puntual dentro de la comunidad en donde habitan, cada actor, interactúa de forma particular con el o los otros en post de lograr cumplir los fines propuestos.

En este aspecto puntual, los cinco entrevistados desarrollan acciones concretas en su tarea diaria. Todas gestiones propias de su función y que se potencian en red aportando al trabajo de la Agencia de Desarrollo Microregional constituida a partir del Decreto n° 399/2001.

- El Presidente del Club Social y Deportivo “Amigos Balneario El Cóndor”: Se encuentra en permanente contacto con los vecinos y turistas del lugar, recibiendo comentarios y diversas necesidades diarias, que se recogen desde el propio Club.
- El Subsecretario de Turismo de la Municipalidad de Viedma: Analiza la realidad del balneario, en el contexto de la ciudad y de la provincia. Procura llevar a través de las ordenanzas, la materialización de las necesidades que son vistas desde el gobierno y los diversos actores sociales. Promueve el trabajo en red como una forma de generar Identidad social.

- La Delegada Municipal del Balneario El Cóndor: Es la voz del Balneario dentro del espacio Municipal. Es quién lleva a los actores políticos las necesidades manifiestas de los diversos actores sociales (residentes, comerciantes, turistas, etc.). Asimismo, expone resultados frente a los interesados y genera lazos y acuerdos para la ejecución de diversas acciones.
- Al Presidente de la Junta Vecinal “Balneario El Cóndor”: Representa el decir de la comunidad local. Abocado a analizar los temas y necesidades tratadas dentro de la junta, pretende con sus gestiones, concretar lo establecido por la Ordenanza 7329, que otorga mayor participación a las juntas vecinales en el marco Municipal y con el fin de reconocer las diversas manifestaciones de la comunidad sobre diversas áreas de interés.
- La Subsecretaría de Planificación Estratégica de la Provincia de Río Negro. Desde su rol a nivel provincial, pretende que las necesidades del balneario encuadren dentro de los lineamientos planificados en materia de políticas turísticas para la provincia. Desde la aplicación de diversas ordenanzas y decretos, así como el contacto permanente con los actores sociales y políticos de “El Cóndor”, se busca hacer de la localidad un lugar en donde se desarrolle el “Turismo activo”, se analice y contemple las necesidades de las voces que representan el lugar y se asocie sus recursos naturales, a un desarrollo local estratégico para los visitantes y los que viven en el lugar.

4.2 Políticas públicas aplicadas al turismo y al desarrollo local

La implementación de políticas públicas es un proceso relacional entre múltiples actores, organizaciones sociales, instituciones privadas, sectores empresariales, políticos, con los poderes públicos, que incluyen al gobierno, parlamento, administración de justicia y organismos de control. (Meny y Thoenig, 1992)

Es por tanto un proceso eminentemente político, en el que se juegan diversos intereses y relaciones de fuerza o poder. No obstante el carácter político de estos procesos, la formulación, el presupuestario, gestión y control de las políticas públicas, también requiere criterios y aportes de carácter técnico, pues, se necesita de planificación y direccionamiento estratégico y de construcción técnica-política de alternativas viables para solucionar los problemas o limitaciones que motivan las intervenciones.

Subirats (1994) señala que uno de los aspectos también esenciales en el proceso de implementación de las políticas es el relativo a las relaciones inter e intra gubernamentales: aunque las políticas son decididas en el nivel central, su implementación concreta se produce en los niveles, regional, provincial y comunal.

El turismo es una actividad económica generadora de riqueza a tal punto que algunos países hacen de ella su principal fuente de ingresos; sin embargo en los hechos no se encuentran avances importantes en materia de conceptualización teórica. Las investigaciones en turismo lo son más bien de casos específicos, regiones o localidades, o alguna actividad lúdica sobre la que se enfocan los estudios en cuestión.

En general, el estudio del turismo se realiza a través de distintas disciplinas científicas, por lo que el conocimiento sobre el mismo implica a reconocer el problema epistemológico no del objeto mismo de estudio sino de las disciplinas y los paradigmas desde donde se lo aborda.

El balneario El Cóndor como centro turístico posee atractivos que enlazan posibilidades de descanso y tranquilidad con el paisaje costero de geomorfología variada, dada la presencia de un litoral de acantilados, playas de arena y la desembocadura del río Negro. En el sistema comarcal, estas características constituyen un aporte significativo y se complementan en la articulación espacial de los nodos.

Se profundizó en la elaboración de una serie de conductores los cuales pretendieron avocarse a una relación real, cotidiana y atemporal que puntualizara el factor humano, económico, social y autónomo del lugar en la búsqueda de acciones de crecimiento asegurado. Se pueden nombrar los siguientes.

Los ejes conductores de la investigación se clasifican:

- Situación de las políticas públicas aplicadas al turismo y relación con la comunidad local.
- Interacciones con el sector privado y acciones con el turismo.
- Generación de herramientas locales.
- Aspectos favorables de la villa turística y sus necesidades.
- Posibilidad de municipalización o autonomía local.

4.3 Incidencia de las políticas públicas en el desarrollo local

Para pensar la forma en que se desarrolla el proceso de incidencia en políticas públicas es importante tener presente dos conceptos que están implicados en la idea de incidencia: el de políticas públicas y el de sistema político. Entendemos por sistema político un espacio de interacción de actores (gubernamentales y no gubernamentales, colectivos e individuales), regulado por las reglas del juego democrático y las leyes,

en el que existen: Inputs (entradas o ingresos) que son las demandas y apoyos sociales y Outputs (resultados o salidas) que son las decisiones y acciones de las autoridades gubernamentales. (Subirats, 2005)

En este esquema, las acciones de incidencia desarrolladas son parte de las “entradas” al sistema político, en tanto que las “salidas” son las decisiones y acciones del sistema, es decir, las políticas públicas. Esta forma de abordar conceptualmente las políticas públicas implica entender su origen, diseño, gestión y evaluación como un hecho procesual que se desarrolla en el sistema político (no sólo en el gobierno) y en el que intervienen diferentes instancias y actores.

Craig Jenkins (1987), afirma que: entendemos por incidencia en políticas públicas, los intentos de influir sobre las decisiones de élites institucionales, en todos sus niveles de acción, en función de intereses colectivos o de grupos sub-representados (incorporando en esta última categoría al público en general).

Los intentos de incidir pueden ser considerados como inputs al sistema político producidos desde la sociedad civil. Además, la mirada sobre las políticas públicas que ofrece Craig Jenkins, incluye una toma de posición respecto del para qué incidir, al ubicar los intereses colectivos o los grupos subrepresentados como los beneficiarios de esta acción.

Es por ello, importante redefinir esta toma de posición y explicitar que el horizonte al que deben apuntar las políticas públicas (y también los procesos de incidencia) es la “inclusión social de todos aquellos que decidan participar”.

De esta manera, las políticas públicas aplicadas en la región de El Cóndor potencian la actividad de sus residentes, traen mejoras a nivel económico y habitacional, promoviendo el desarrollo local y el crecimiento social en el lugar.

La diversidad de actores y de espacios de participación que existen en la Comarca de Viedma y Patagones representa a priori una fortaleza concreta del destino. Sin embargo, la presencia de ciertas falencias desestima los beneficios y utilidades que se podrían generar desde tales espacios. Este hecho se manifiesta concretamente en la ausencia de sinergia y de un trabajo conjunto, a largo plazo y verdaderamente comprometido. La mayoría de las organizaciones locales, aunque bien intencionadas, decayeron con el paso del tiempo perdiendo en la mayoría de los casos su capacidad de acción y su razón de ser.

Los datos presentes han sido elaborados durante todo el 2014 y 2015. La concreción de muchos de los proyectos analizados y tratados en las entrevistas con los diversos actores seleccionados, pueden verificarse en las noticias locales y provinciales que desarrollan las diversas acciones sostenidas en el tiempo y la forma en que algunas de las obras y

actividades propuestas, se han ido llevando a cabo. Entre los ejemplos se pueden nombrar: Capacitaciones a policías. Memorial a caídos en Malvinas. Becas – Política Educativa. Programas de capacitación a diferentes aspirantes especializados en informes turísticos durante temporada estival. Obtención de datos poblacionales desarrollados por organizaciones sociales.

4. 4 Nuevos potenciadores de desarrollo local

En base a las entrevistas realizadas, el marco teórico analizado y las políticas públicas que se han llevado a cabo en la zona del balneario, se dispone en este capítulo generar una propuesta de acciones a desarrollar dentro de la villa turística El Cóndor. Todas estas relacionadas a la generación de políticas públicas destinadas al turismo y al desarrollo local.

- Propuestas destinadas para generar actividades deportivas turísticas y desarrollo local.

Una de las propuestas es la creación de un muelle turístico en un sector estratégico, localizado cerca de la desembocadura del río Negro. Éste potenciaría aún más la actividad del turismo con repercusión de la pesca o los deportes náuticos y las relaciones comerciales que se efectuarían sobre el territorio en estudio.

Otra alternativa que podría ser considerada como motor de procesos de desarrollo local sería promocionar el incentivo de la pesca artesanal, dada las condiciones del balneario.

- Diseño e implementación de nuevas políticas públicas destinadas al turismo y desarrollo local.

Surge de los actores entrevistados la imperiosa necesidad de la puesta en marcha de un expendedor de combustible que posibilitaría un crecimiento sostenido de turistas y principalmente un beneficio a los residentes. Se está estudiando la posibilidad de aplicar convenios con los concesionarios locales y nacionales, posibilitando que la villa tenga un incremento de residentes y también para el caso del turista sentirse cómodo y seguro, en el caso de establecerse esta anhelada propuesta.

Una propuesta interesante que abarque todas las capacidades para generar un espacio emergente, es la formación de agentes de desarrollo local. Ellos son los encargados de ser agentes intermediarios entre los requerimientos de la población local y el gobierno municipal.

5. Conclusiones finales

El presente trabajo analiza la aplicación e incidencia de las políticas públicas en el Balneario El Cóndor, entre los años 1999 y 2015. El estudio nos permite dar respuesta al origen del crecimiento local, social y económico que se viene incrementado en la región en los últimos años.

Esta investigación se hace a partir de tener en cuenta que el desarrollo local de esta villa turística es un proceso que tuvo fuerte impacto en los primeros años de la década del '90, donde asumió la particularidad de dar soluciones a las dificultades que surgieron en esta comunidad. Para abordar estos pormenores fue necesario conocer las características específicas del territorio, éstos a su vez fueron indispensables a tenerlos en cuenta para enfocar el desarrollo hacia la comunidad.

Asimismo, se tuvieron en cuenta las tendencias a generar procesos de desarrollo local, entendidos éstos como mecanismos potenciadores de las oportunidades sobre espacios emergentes. Con esto se requiere principalmente la implementación de planes estratégicos para visualizar e incorporar alternativas de crecimiento en esta aglomeración.

El turismo en el balneario El Cóndor viene desarrollando un acrecentamiento continuo en los últimos años. Esto se puede observar principalmente en el aumento de la población residente, en el crecimiento de las construcciones edilicias y en la actividad turística, pilar económico vital de este espacio turístico. Como señala Vidal Koppmann:

El Balneario El Cóndor, con su urbanización y desarrollo en continuo crecimiento, integra el denominado “Corredor de las Playas de la Patagonia Turística”, que ha superado en los últimos años su condición de eje turístico local, al recibir una significativa afluencia de viajeros provenientes de distintos puntos del país. (Vidal Koppmann, 2001)

Ello ha sido comprobado, analizando las diversas políticas implementadas en el lapso de tiempo indicado, así como también gracias a los testimonios de actores estatales y sociales del lugar que han sabido conformar y promover en la región un sentido de identidad social.

De esta manera, la elaboración e implementación de políticas públicas se puede definir como:

Un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. De esta manera las políticas públicas en general son el resultado de un complejo tejido o red de relaciones recíprocas entre diversos actores, incluidos entre ellos los demás actores del sector público. (Oszlak y O'Donnell, 1976)

Al llegar al final de este trabajo de investigación, se puede afirmar que el análisis de las políticas públicas relacionadas con las actividades turísticas en el balneario El Cóndor, se complementan para lograr la construcción de los procesos de desarrollo local.

Se puede evidenciar el fortalecimiento de aplicación de las políticas públicas sobre esta temática, el cual está involucrado directamente el turismo y el desarrollo local. Esto queda demostrado en los aportes de informantes claves, los cuales son los intermediarios en primera persona con el poblador local residente. Ellos son el motor fundamental para poner en ejecución los resultados de los diferentes procesos de desarrollo local que se desenvuelven en el balneario El Cóndor.

El apoyo del sector privado frente a la implementación de diversas políticas públicas permitió abrir más la Red de trabajo entre actores estatales y sociales en la participación conjunta durante procesos de gestión. El Programa de Promoción financiera al turismo receptivo y la Ley 2603 que estableció a las actividades recreativas del lugar como habedoras de beneficios económicos permiten desarrollar más y mejores políticas públicas que promueven el desarrollo local.

Las posibilidades de la zona balnearia como generadora de desarrollo local y económico se han incrementado en los últimos años, hecho por el cual se ha mejorado la clasificación y presentación de los espacios de alojamiento turístico, promoviendo un desarrollo sustentable de la zona reconociendo el “Turismo Activo” como una característica particular y distintiva del lugar.

Las decisiones conjuntas tomadas y las políticas aplicadas han incidido de manera favorable y promueven un mayor trabajo en conjunto para abordar nuevos proyectos a desarrollar.

Integrar el ordenamiento de usos y espacios con los programas o proyectos que surgen de esta propuesta de desarrollo turístico de la Comarca, es decir, vincular el ordenamiento territorial con la creación y desarrollo de la infraestructura y equipamiento turístico, el apoyo logístico al sector turístico, el fortalecimiento institucional, el fomento de nuevas actividades, la capacitación en función de actividades específicas y la sensibilización y promoción turística local. (Fundación Génesis y Fundación para el Desarrollo Turístico, 2002)

6. Bibliografía y fuentes utilizadas

Arocena, J. (2001): “El desarrollo local: un desafío contemporáneo”. Montevideo. Universidad Católica y Ediciones Santillana.

- Boisier, S. (2001): "Desarrollo local: ¿De qué estamos hablando?" Artículo publicado en Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Editorial Homo Sapiens, Rosario.
- Boisier, S. (2003): "El desarrollo en su lugar. (El territorio en la sociedad del conocimiento. Instituto de Geografía. Serie GEOLibros. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Calvo Palomares, R. y Lerma Montero, J. (2009): "Agentes sociales Locales. La necesidad de un modelo integrado para el desarrollo socioeconómico del territorio. Sociedad Española de Agricultura. Cartagena de Indias, Colombia.
- Cortés, H. (2010): "Una estadística de la población actual situada a orillas de los ríos mesetarios norpatagónicos. Cuencas de los ríos Neuquén, Limay, Negro y Colorado. Ministerio de Producción. Gobierno de Río Negro.
- Craig Jenkins, J. (1987): "Non-Profit Organization and Policy Advocacy", Yeal University. Londres. Inglaterra.
- Fundación Génesis y Fundación para el Desarrollo Turístico. (2002): "Turismo y desarrollo local en la comarca. Viedma-Carmen de Patagones. Diagnóstico y Propuestas para un desarrollo sustentable". Agencia de desarrollo micro-regional. Viedma Patagones. Inédito.
- Fua, G. (1983): "L'industrializzazione nel nord est e nel centro". En Vázquez Barquero, A. "Surgimiento y transformación de clúster y milieus en los procesos de desarrollo". EURE. Ciudad de Santiago. Chile.
- Gómez Ana María (2005). "Turismo y Desarrollo Local. Construcción y Producción de valor. Estudio de caso Establecimiento Nueva Gales". Universidad Nacional de Quilmes. Argentina.
- Lynch, K. (2008): "La imagen de la ciudad". Editorial Infinito. Buenos Aires.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976): "Estado y política estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento GE. CLACSO/Nº 4.
- Meny, I. y Thoenig, J. (1992): "Las políticas públicas". Editorial Ariel. Barcelona.
- Subirats, J. (1994), "Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración". Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Subirats, J. (2005): "Perfils d' exclusió social urbana a Catalunya. Servei de Publicacions de Universitat. Autònoma de Barcelona.
- Varisco, Cristina. (2008) "Desarrollo Turístico y Desarrollo Local. La competitividad de los destinos de sol y playa". Tesis de Postgrado-Orientación en Economía. Universidad Nacional de La Plata. Argentina.
- Vázquez Barquero, A. (2007): "Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial". Investigaciones Regionales. Asociación Española de Ciencia Regional. Madrid, España.

- Vidal Koppmann, S. (2001): "Sustentabilidad ambiental de las ciudades intermedias Argentinas: fortalezas y debilidades de los municipios en relación con su medio ambiente". Revista Geográfica. Instituto Panamericano de Geografía e Historia. México.
- Wallingre, N. (2007): "Historia del Turismo Argentino". Ediciones Turísticas de Mario Bianchik.
- Wallingre, Noemí (2010).Aportes del Turismo al Desarrollo Local: evolución experimentada en la Ciudad de Federación, Argentina. En Revista EM ANÁLISE. Vol. 21. n° 3.
- Planes Estratégicos Provinciales y Municipales
- Concejo Deliberante de la ciudad de Viedma sancionó la ordenanza referida a regular el alojamiento turístico para el año 2009. "Pautas para la Elaboración de un Plan Urbano Ambiental elaborados en el año 2011".
- Decreto del Poder Ejecutivo Municipal N° 380/2000: Creación del Consejo de Desarrollo Local Estatuto de la Agencia de Desarrollo Microregional Viedma – Patagones.
- Ley N° 2603: Declara de Interés Provincial el Turismo y la Recreación.
- Plan Rionegrino de Desarrollo Estratégico denominado Río Negro 2015.
- Plan de Desarrollo Estratégico de Viedma y Zona de Influencia para el año 1999.
- Plan Estratégico y Participación en el Desarrollo Local realizado en el año 1998
- Plan Estratégico de Turismo de la Comarca de Viedma y Patagones 2012-202

Presupuesto con perspectiva de género.

Estudio de caso del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Río Negro

Claudio Ruben Domínguez¹

Introducción²

El tema de la igualdad entre hombres y mujeres no es nuevo, pero la desigualdad es tan común que siendo hombre no había reparado en ella hasta que surgió el interés por realizar esta investigación.

Así, buscando en mi memoria, recuerdo a mi abuela, allá en los años setenta, diciendo que ella no había aprendido a manejar porque eso “eran cosas de hombres”, a mi madre respondiendo que “no trabajaba” luego de haber atendido a un marido y a tres hijos, o a mi esposa, pudiendo, luego de casada, darse el gusto de “aprender a nadar”, porque en su pueblo había pileta pero sus padres sólo dejaban ir a su hermano porque “eso eran cosas de varones”. Estos ejemplos, íntimos, pequeños, muestran que el problema de la desigualdad de género se encuentra en las formas más elementales de la vida de las personas, aunque en nuestro país solo recientemente se la ha identificado como problema social, se la ha conceptualizado, se le ha dado visibilidad y, finalmente, se han determinado propuestas de acción para solucionarla.

Esto se ha puesto en evidencia, en los últimos años, en las acciones dirigidas a erradicar la violencia de género, una de las expresiones más crueles de esta desigualdad, y en otras medidas orientadas a mejorar la situación de las mujeres en muchos ámbitos; el ejemplo más claro de ellas ha sido tal vez la reciente aprobación de la ley de paridad electoral.

Mi desempeño profesional como contador público en la administración pública provincial me ha demostrado que el estado es un actor fundamental en la modificación de la realidad social a través de sus programas de gobierno, que se reflejan en cada uno de los presupuestos anuales.

1 Contador Público Nacional y Magister en Políticas Públicas y Gobierno de la UNRN.

2 Este artículo forma parte de la Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la UNRN, dirigida por la Dra. Daniela Heim. Defensa 27/06/18.

La elección de esta temática se inscribe dentro de los análisis de las políticas públicas, entendiendo a éstas como el conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, necesidad, interés o movilización de diversos actores de la sociedad civil.

Decidido el objeto de estudio, la primera pregunta que surgió fue si la Provincia de Río Negro estaría aplicando, de alguna manera, esta perspectiva a los presupuestos y partí de la hipótesis general de que la provincia sí estaría aplicando la perspectiva de género a sus presupuestos, al menos de forma implícita.

La elección del Ministerio de Desarrollo Social se basó en el supuesto que conteniendo el mismo al Consejo Provincial de la Mujer cabría esperarse que fuera el lugar más indicado desde donde podría implementarse esta perspectiva a los presupuestos.

Así las cosas, el objeto de la tesis fue determinar si los presupuestos del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Río Negro en el trienio 2013- 2015 incorporan la perspectiva de género, mediante el análisis combinado de los distintos gastos que se llevan a cabo en el Ministerio de Desarrollo Social y, en particular, del Consejo Provincial de la Mujer. También se analizaron los mensajes de elevación del Señor Gobernador a la legislatura provincial en cada uno de esos períodos.

1. Aspectos teóricos y metodológicos de la investigación

Los objetivos de esta investigación, como se adelantó en la presentación, surgen de una combinación de intereses personales en torno a los temas de género y los presupuestos, que se da en un contexto sociopolítico de gran transformación, tanto a nivel nacional como en la provincia de Río Negro.

El Frente para la Victoria asumió el gobierno provincial el 10 de diciembre de 2011 con mandato hasta el 10 de diciembre de 2015, luego de 28 años de gestión del radicalismo en la Provincia de Río Negro. Este hecho, a la luz de los avances experimentados en relación a la temática de género, como la creación de las Comisarías de la Mujer a partir de 2006, la reglamentación de la ley 24.632 (que aprueba la adhesión de Argentina a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer, también llamada Convención de Belem do Pará, 1994), la posterior sanción, en 2009, de la Ley 26.485, de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en los que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales y su decreto Reglamentario 1011/2010, el nombramiento

del Consejo Nacional de Las Mujeres como el ente de control sobre la difusión de mensajes o imágenes que atenten contra los fundamentos de la ley, la creación en 2013 de “la línea 144” (una línea telefónica disponible las 24 horas del día, los 7 días de la semana, con el fin de proporcionar atención y asesoramiento a víctimas de violencia de género de manera gratuita) y la Ley de Identidad de Género aprobada en 2012, entre otras iniciativas relacionadas con la igualdad entre mujeres y varones, entre las que cabe resaltar la puesta en marcha de proyectos para implementar presupuestos de género en otros lugares del país, permitía suponer que la asunción por parte de un gobierno del mismo signo político que el que había impulsado estas transformaciones, vendría acompañada de un impulso mayor a las políticas de género, como lo sería, por ejemplo, la incorporación de la perspectiva de género a los presupuestos.

El problema a investigar quedó formulado, entonces, de la siguiente manera: ¿Incorpora el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Río Negro, en general, y el Consejo Provincial de la Mujer, en particular, la perspectiva de género en la formulación y ejecución de los presupuestos? . Para ello, se decidió estudiar el caso del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Río Negro, en general, y el Consejo Provincial de la Mujer, en particular en los Ejercicios 2013-2014-2015.

Se formularon algunas preguntas en referencia a este tema de la perspectiva del género, que guiaron la investigación. ¿Existen otros gastos en el Ministerio de Desarrollo Social destinados al adelanto de la Mujer no incluidos en el Consejo de la Mujer?; ¿Existen diferencias cualitativas o cuantitativas entre lo presupuestado y lo ejecutado en el Consejo de la Mujer del Ministerio de Desarrollo Social?; ¿Se ejecuta la totalidad del presupuesto asignado al Consejo de la Mujer?

El objetivo general consistió en analizar si el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Río Negro incorporó la perspectiva de género en la formulación y ejecución de la política presupuestaria de los ejercicios 2013-2014-2015, con la intención de contribuir al desarrollo de la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos provinciales.

Así se trató de constatar si el estado provincial en los presupuestos ha dado cumplimiento a la Ley 2459 de adhesión a la Ley Nacional N°. 23.179 que aprueba la convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Se realizó una comparación entre los gastos presupuestados y ejecutados y un seguimiento de los resultados asignados y los recursos obtenidos. Con ello intentamos generar información presupuestaria precisa con perspectiva de género y crear categorías programáticas para visibilizar la perspectiva de género en el gasto público.

La investigación se realizó con un enfoque cualitativo, lo que permitió ir desde un caso particular a la temática general, buscando determinar si la perspectiva de género era considerada en la elaboración y ejecución de los presupuestos públicos. Metodológicamente se realizó un análisis de los distintos gastos que se llevaron a cabo en el Ministerio de Desarrollo Social (de acuerdo con una parte de lo que describe el modelo australiano) buscando detectar gastos que pudieran asociarse a esta perspectiva y una lectura de los mensajes de elevación de cada uno de los proyectos de ley de presupuesto del Gobernador de la Provincia a la Legislatura Provincial, para determinar si desde las intenciones existía la decisión de incorporar la perspectiva de género a los presupuestos (en consonancia con parte de lo que señala el modelo sudafricano).

La recolección de la información se llevó adelante a través del método de lectura de textos, técnica que permitió, como señala Ruiz Olabuenaga (2012) “entrevistar” a los textos buscando la captación del significado de los mismos. En primer lugar se buscó determinar si la provincia de Río Negro tenía la obligación de incorporar la perspectiva de género a los presupuestos para lo cual se procedió a investigar la legislación relacionada con la temática en la misma. Se analizó la Constitución de la Provincia de Río Negro, la Ley N° 3186 de Administración Financiera y Control Interno de la Provincia de Río Negro, que rige las normas presupuestarias del Estado Provincia, la Ley N° 2459 de Adhesión a la Ley Nacional N° 23179 que consagra con carácter de Ley de la Provincia lo establecido por la CEDAW y la Ley n° 3095 que Creación el Consejo Provincial de la Mujer y establece las competencias del mismo. A continuación se analizaron, para el trienio seleccionado, los mensajes de elevación a la Legislatura provincial por parte del Gobernador de la Provincia buscando detectar en ellos alguna referencia a la perspectiva estudiada. Este análisis se extendió a la totalidad de los mensajes y no sólo a lo referido al Ministerio de Desarrollo Social debido a la posibilidad que la perspectiva de género fuera referenciada en algún otro Ministerio u Organismo del Estado. Finalmente, para cada uno de los ejercicios seleccionados se analizaron los presupuestos formulados y ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social en general y por el Consejo Provincial de la Mujer en particular durante los ejercicios 2013-2014-2015. También se contactó a diversas personas que ejercían cargos relevantes dentro del Ministerio de Desarrollo Social, del Consejo Provincial de la Mujer y de la Sub Secretaría de Presupuesto, por considerarlas informantes clave que podían responder a entrevistas en profundidad sobre la materia. Atento al desconocimiento de la temática por parte de los funcionarios y funcionarias contactados, a la escasa importancia otorgada a la temática y al virtual desinterés hacia la misma mostrada, en particular, por parte de la persona a cargo de la Sub

Secretaría de Presupuesto, esas entrevistas en profundidad no pudieron ser realizadas, de modo tal que la investigación perdió una de las fuentes primarias de información que se había planteado en sus orígenes.

Se seleccionaron como unidades de análisis las partidas parciales de los presupuestos y la ejecución presupuestaria de los años 2013, 2014 y 2015 del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Río Negro, las partidas sub parciales del Consejo Provincial de la Mujer, la legislación vigente en la Provincia de Río Negro con relación a los presupuestos y al género y los fundamentos de la elevación de los presupuestos provinciales a la Legislatura de Río Negro.

2. Estudio de caso del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social durante los ejercicios 2013, 2014 y 2015

Como fue expresado en la presentación de la presente investigación la propuesta australiana divide los gastos de cada departamento o área de gobierno en tres categorías: Gastos específicamente enfocados a cubrir necesidades de las mujeres, iniciativas a favor de la igualdad de oportunidades realizadas por y para el sector público: formación específica para mujeres, permisos por maternidad y paternidad, cambios en la descripción de los puestos de trabajo para hacer frente a la discriminación de género, etc. y el resto del gasto público del departamento o administración, valorado desde la perspectiva de su impacto de género. La propuesta sudafricana de los cinco pasos, por su parte, explica que se debe comenzar por analizar la situación de las mujeres, hombres, niñas y niños de la sociedad en la que se inserta el presupuesto, momento en el cual suele aparecer la primera dificultad por la falta de datos desagregados por sexo. Se debe proceder a valorar la sensibilidad de género de las políticas incluidas en el departamento a analizar, buscando situar los gastos dentro de las políticas de género de las administraciones tratando de determinar sus intenciones y diferenciando lo que se dice de lo que se hace para determinar si una política concreta puede aumentar o disminuir las desigualdades, y que se deben valorar las asignaciones presupuestadas de gasto analizando las cifras del programa a analizar, la memoria del mismo y los indicadores que puedan existir, para hacer una primera aproximación donde también pueden aparecer problemas por la mala imputación presupuestaria lo que puede concluir en la necesidad de mayor transparencia por parte del departamento analizado.

El análisis de los presupuestos del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Río Negro se realizó siguiendo un modelo que resulta de

la combinación que integran de modo parcial la propuesta australiana con la sudafricana.

La combinación entre el análisis de los distintos gastos que se llevan a cabo en el Ministerio de Desarrollo Social (tomando de esta manera parte del modelo australiano) con el análisis de los mensajes de elevación del Señor Gobernador a la legislatura provincial, buscando valorar a través del mismo la sensibilidad de género de las políticas y sus intenciones diferenciando lo que se dice (y se propone en el presupuesto) de lo que se hace (y se ejecuta en el presupuesto, conforme el modelo sudafricano) es la metodología que se ha aplicado al análisis de cada uno de los mensajes de elevación y de los correspondientes presupuestos provinciales y su ejecución en la búsqueda de solucionar la contradicción entre la ley N° 2459 de Adhesión a la Ley Nacional N° 23179, que consagra con carácter de Ley de la Provincia lo establecido por la CEDAW (entre lo que se encuentra la incorporación de la perspectiva de género a los presupuestos) y la Ley N° 3186 de Administración Financiera y Control Interno de la Provincia de Río Negro, que rige las normas presupuestarias del Estado Provincial que no hace ninguna referencia alguna al tema del Género.

El período de gobierno 2011-2015 significaba por primera vez, luego de 28 años de gobierno por parte de la Unión Cívica Radical, el acceso al poder del Frente para la Victoria.

Este momento se presentaba como propicio para analizar si conjuntamente con la nueva gestión se pondría en práctica la tan demorada Ley provincial 2459, que adhiere a la Ley Nacional 23179 sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Si bien el estudio podría haberse efectuado sobre los cuatro presupuestos que sancionó la nueva administración se optó por dejarse de lado el del año 2012 por la razón que no era de esperar que una administración que accedió al gobierno el 10 de diciembre de 2011 pudiera haber puesto en práctica la perspectiva de género en los presupuestos en escasos 21 días.

En el Ministerio de Desarrollo Social durante el trienio analizado se han producido cuatro cambios de ministros, con los consiguientes cambios de funcionarios que acompañan a cada uno de ellos, entre los cuales se encuentra el Consejo de la Mujer (que actualmente posee rango de sub secretaria). Estos cambios han hecho que el Ministerio no tenga el poder político necesario para plantear a la Sub Secretaría de Presupuesto los cambios para modificar los clasificadores presupuestarios para incorporar la temática investigada.

Además también surge que si bien la temática de género es relativamente conocida no se relacione tan fácilmente la misma con los presupuestos, a los que se los ve como algo técnico y quedan a criterio del

Ministerio de Hacienda y de la Sub Secretaría de Presupuesto provincial. Las conversaciones realizadas con funcionarios de la Sub Secretaría de Presupuesto permiten señalar que si bien la temática aparece visualizada, aún no se encuentra en proyecto la incorporación de los mismos a los presupuestos. Tampoco en la sociedad rionegrina se encuentra presente la temática analizada, la misma no es objeto de tratamiento público.

El tema de género aparece en los medios provinciales a partir de cuestiones sensibles como la violencia de género o la trata de personas y, más recientemente, a partir de algunas denuncias de discriminación en el ámbito laboral, particularmente por la recientemente creada área de Género y empleo de la Secretaría provincial de Trabajo, pero no se avanza más allá en la búsqueda general de la igualdad entre las mujeres y los hombres.

El análisis de cada uno de los ejercicios se realizó de la misma manera:

- En primer lugar se analiza el mensaje de elevación del Gobernador a la Legislatura Provincial en cada uno de los ejercicios a los efectos de determinar si el mismo hace referencia a la perspectiva de género. Este análisis se efectúa sobre la totalidad del mensaje de elevación y no sólo en la parte pertinente al Ministerio de Desarrollo Social por la posibilidad que la referencia al tema de género se efectúe en otras áreas de gobierno. Se considera relevante el análisis de los mensajes de elevación del Gobernador a la legislatura provincial porque a partir de ellos se podría determinar si desde la máxima autoridad provincial existe la decisión política de avanzar en políticas de género en los presupuestos.
- A continuación se comparó el presupuesto inicial y el presupuesto ejecutado en el Ministerio de Desarrollo Social en general y en cada uno de las Actividades y Programas del mismo.
- Seguidamente se presentan las distintas actividades que comprende el Consejo Provincial de la Mujer y se determina la relación entre lo presupuestado y lo ejecutado. También se analiza el resto del Ministerio buscando determinar si en algunas otras actividades o programas existe alguna referencia alguna a la cuestión de género.

El análisis del ejercicio 2013 permitió arribar a algunas conclusiones preliminares:

El mensaje de elevación para ese año se hace en forma sintética, no existen referencias a Ministerio u Organismo alguno por Actividad Central por lo que la conclusión a la que se puede llegar respecto a la temática de género es de carácter general y no referida al Ministerio de Desarrollo Social en particular.

En el año 2013 el Consejo de la Mujer inicia el ejercicio presupuestario con \$ 2.007.218 sobre un total de \$ 311.442.866 con que comienza el año el Ministerio, es decir un 0,64% del total del presupuesto, lejos del 5% que es de esperar para los gastos destinados a las mujeres. La situación va a empeorar al finalizar dicho año, ya que mientras que el presupuesto del Ministerio se incrementaba hasta llegar a los \$ 408.768.747, el del Consejo de la Mujer se reducía hasta los \$ 266.155 que en términos relativos implican tan solo el 0,07% del total vigente a dicha fecha. La ejecución es aún menor de tan sólo \$ 115.818 es decir un 0.03% del presupuesto al cierre del ejercicio.

La falta de categorías específicas para los gastos referidos a la mujer hace imposible determinar si otros gastos efectuados en el Ministerio de Desarrollo Social son realizados a favor de mujeres o de hombres pudiendo efectuarse el análisis sobre los gastos del Consejo Provincial y sobre aquellos que por su nombre claramente están relacionados con ellas.

El análisis del ejercicio 2014, por su parte, presenta las siguientes conclusiones preliminares:

La temática de género aparece además del Consejo de la Mujer (con \$ 2.081.668), en el Programa Promoción Familiar en la actividad delitos de trata (con \$ 1.636.218,00). Sumadas ambas áreas al comienzo de dicho ejercicio disponían de \$ 3.717.886,00 sobre un total de \$ 412.679.634 para todo el Ministerio, es decir un 0,90% del total del presupuesto. Nuevamente analizado el presupuesto al cierre de este período, el Consejo de la Mujer disminuyó a la suma de \$ 391.108 y el de la actividad Delitos de Trata a \$ 1.107.017, lo que en conjunto hace un presupuesto final de \$ 1.498.125, es decir un 0,29% sobre el total del presupuesto del Ministerio, que al cierre de este ejercicio que ascendía a la suma de \$ 511.781.721.

El análisis de la ejecución reitera números aún peores, dado que mientras en la actividad Delitos de Trata el compromiso se eleva a \$ 37.870 el Consejo de la Mujer no ejecuta gasto alguno durante todo el período.

Se reitera lo señalado para el año 2013 respecto a la falta de categorías específicas para los gastos referidos a la mujer, lo que hace imposible determinar si otros gastos efectuados en el Ministerio de Desarrollo Social son realizados a favor de mujeres o de hombres pudiendo efectuarse el análisis sobre los gastos del Consejo Provincial y sobre aquellos que por su nombre claramente están relacionados con ellas.

Finalmente con respecto al ejercicio 2015 las conclusiones preliminares son las siguientes:

No existe una correlación entre la novedosa aparición de la temática de género en el mensaje de elevación a la Legislatura provincial por parte

del Gobernador y los gastos que con relación a la mujer pueden detectarse en el Ministerio de Desarrollo Social.

El año 2015, último del trienio analizado, inicia con un presupuesto del Consejo de la Mujer de \$ 1.085.250,00 y de la Actividad Delitos de Trata del Programa Promoción Familiar de \$ 5.252.000,00 es decir un total de \$ 6.337.250,00 sobre un total del presupuesto inicial del Ministerio de \$ 650.845.468,00, lo que en términos porcentuales significa el 0,97% del total del presupuesto.

El presupuesto al cierre arroja como presupuesto para el Consejo de la Mujer la suma de \$ 78.750,00 y para la Actividad Delitos de Trata de \$ 288.114,50, lo que hace un total de \$ 366.864,50 sobre un presupuesto final de \$ 771.409.552,43 es decir un 0,05%.

La ejecución nuevamente es aún menor dado que el Consejo de la Mujer compromete la suma de \$ 71.959,92 y la Actividad Delitos de Trata menos aún, tan sólo \$ 22.001,00.

No existe una continuidad en el tiempo de la idea de la transversalización de la perspectiva de género en los presupuestos dado que el mensaje de elevación del año 2016 no solamente omite la temática de género sino que también ignora al Ministerio de Desarrollo Social y al Consejo Provincial de la Mujer. De ello se desprende que la mención en el mensaje de elevación de la cuestión de género se trató de un hecho aislado que no tuvo repercusión en la práctica.

Al igual que en los años 2013 y 2014 la falta de categorías específicas para los gastos referidos a la mujer hace imposible determinar si otros gastos efectuados en el Ministerio de Desarrollo Social son realizados a favor de mujeres o de hombres pudiendo efectuarse el análisis sobre los gastos del Consejo Provincial de la Mujer y sobre aquellos que por su nombre claramente están relacionados con ellas.

3. Análisis de los resultados obtenidos

Como se señaló en la presentación, metodológicamente se combinó el análisis de los distintos gastos que se llevan a cabo en el Ministerio de Desarrollo Social, en consonancia con lo propuesto por el modelo australiano, con el análisis de los mensajes de elevación del Señor Gobernador a la legislatura provincial, buscando valorar a través del mismo la sensibilidad de género de las políticas y sus intenciones, diferenciando lo que se dice (y se propone en el presupuesto) de lo que se hace (y se ejecuta en el presupuesto), conforme el modelo sudafricano.

Los mensajes de elevación a la Legislatura provincial por parte del Gobernador de la Provincia ignoran la temática de género en los ejercicios

2013 y 2014, en el ejercicio 2015 aparece textualmente expresado la necesidad de la transversalización de la perspectiva de género en todas las políticas públicas e instituciones del Estado, pero esto queda solo en un texto de dicha elevación ya que no existe continuidad en las propuestas del período siguiente ni se traducen en hechos concretos en el análisis presupuestario del Ministerio de Desarrollo Social.

El análisis de los montos presupuestados y ejecutados en cada año confirman lo que podía esperarse a partir de los mensajes de elevación descriptos:

- En los tres períodos existe una sustancial reducción de los montos disponibles en cada uno de los inicios de los ejercicios analizados y de los montos disponibles al cierre de ellos.
- Los gastos comprometidos (que verdaderamente implican gastos) son sensiblemente inferiores en cada uno de los ejercicios a los montos disponibles de acuerdo a la información disponible al cierre de los tres ejercicios.
- Otros gastos que hacen a la temática de género pueden encontrarse en los ejercicios 2014 y 2015 en el programa promoción familiar en la actividad delitos de trata pero los mismos no son significativos.

La falta de categorías programáticas de género hace imposible determinar la forma en que otros gastos del Ministerio de Desarrollo Social tales como ayudas sociales a personas, becas, transporte, médicos, capacitación, entre otros, se distribuyen entre mujeres y hombres.

Las palabras del Gobernador al momento de la elevación del presupuesto 2015 no se tradujeron a la realidad dado que el compromiso del año 2015 con un 0.01% supera, al 0% del año 2014 y es inferior al 0.07% del año 2013.

La comparación de los gastos presupuestados, disponibles al cierre de cada ejercicio y ejecutados por el Consejo de la Mujer y la Actividad delitos contra la trata en los tres ejercicios arroja la misma lógica: se aprueba un determinado monto por la Legislatura Provincial, este se disminuye fuertemente por parte de las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social a lo largo del año y la ejecución, aún luego de la disminución, no llega nunca a acercarse a la totalidad de este monto disponible.

4. Algunas líneas propositivas.

La incorporación de la perspectiva de género a los presupuestos dista de ser en la Provincia de Río Negro una realidad tal como surge de los resultados obtenidos de la investigación realizada.

Por tal motivo se cree necesario efectuar distintas propuestas que colaboren en la incorporación de la perspectiva de género a los presupuestos de la Provincia.

Concretamente, podrán considerarse las siguientes situaciones:

- Capacitar a los funcionarios y empleados de los distintos ministerios en la temática, mediante la realización de actividades de sensibilización sobre la situación de desigualdad de mujeres y hombres y sobre las medidas necesarias para promover la igualdad.
- Crear categorías programáticas que permitan distinguir entre gastos que inciden en forma explícita o directa en la superación de brechas de género, gastos dirigidos a la población en general que contribuyen indirectamente a ampliar las oportunidades de ejercicio de los derechos de las mujeres y otros gastos etiquetando cada uno de los gastos que se presupuesten en función de estas tres categorías.
- Establecer que los gastos de la primer categoría no deberán ser inferiores a un 10% en el primer año y que deberán incrementarse hasta alcanzar un mínimo del 25% en el plazo de cinco años.
- Establecer que los gastos de la segunda categoría deberán ser como mínimo de un 15% en un plazo de cinco años.
- Establecer mecanismos para que se controle que los porcentajes señalados precedentemente. Entre estos indicadores se señala como prioritario establecer la relación entre cada una de las categorías programáticas creadas y la totalidad del presupuesto para verificar el cumplimiento de los porcentajes señalados. Los mismos deberán verificarse al momento de la gestión presupuestaria y al finalizar la misma.
- Establecer la obligación de realizar una encuesta anual a los efectos de determinar si las beneficiarias de los gastos etiquetados recibieron las prestaciones que se corresponden con dichos gastos y su nivel de satisfacción con los mismos.
- Establecer que en todos los organismos públicos deberán, independientemente de la tarea que se trate, contratar como mínimo a un 40% de mujeres en tareas de similar jerarquía a la de los hombres en un plazo de cinco años.
- Desalentar en los organismos del Estado mecanismos de pago que atenten contra la mujer, tales como extensión horaria, horas extras, presentismo, entre otros.
- Adecuar las estadísticas al principio de igualdad para obtener un conocimiento integral de la situación diferencial entre mujeres y hombres incluyendo la variable sexo en las mismas.

5. Consideraciones finales y conclusiones

Los presupuestos son una herramienta de transformación de la sociedad y si se pretende lograr la igualdad entre el hombre y la mujer los mismos deben ser dotados de los recursos necesarios para tal fin.

La Provincia de Río Negro tiene el deber de incorporar la perspectiva de género en los presupuestos porque la Ley de la Provincia N° 2459 adhirió a la Ley Nacional N° 23179 que aprueba la convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Ello la obliga a aplicar todas las herramientas necesarias en pos de la igualdad, la cual sería de imposible cumplimiento sin los recursos necesarios volcados a los respectivos presupuestos.

El Poder Ejecutivo provincial no incorpora la perspectiva de género en los presupuestos del Ministerio de Desarrollo Social como surge claramente del trienio analizado.

Tal como surge del análisis de los presupuestos del Consejo de la Mujer en los tres años analizados se repite una misma constante: se aprueban presupuestos por determinado monto pero el mismo es disminuido constantemente para concluir al final de cada uno de los períodos con reducciones muy significativas en relación a lo presupuestado. De esta manera a través del ejercicio se burla la voluntad de los legisladores respecto a los montos asignados a estos gastos ya que las sucesivas modificaciones a los presupuestos se hacen a través de decretos del Poder Ejecutivo provincial.

Aún con lo escasos recursos presupuestado, como consecuencia de las sucesivas reducciones, la ejecución no llega en ningún caso al 100% del presupuesto al final del ejercicio. Existen otros gastos que fácilmente se pueden identificar con la temática analizada (Delitos de trata) pero tampoco reviste una importancia significativa.

La falta de categorías programáticas de género hace imposible determinar si otros gastos que podrían incidir sobre la igualdad de género efectivamente lo hacen y en qué medida; etiquetar los gastos es entonces indispensable como uno de los primeros pasos para la incorporación de esta perspectiva.

Se deben establecer sanciones para aquellos funcionarios que no cumplan en los presupuestos con los porcentajes destinados a la perspectiva de género y a aquellos que los reduzcan durante el ejercicio sin una justificación fundada.

La relación entre la perspectiva de género y los presupuestos es desconocida por la ciudadanía en general lo que lleva a que no exista un reclamo de la sociedad hacia esta temática como sí ocurrió con otros temas relacionados con el género (trata, femicidios). Este desconocimiento de

la relación entre los presupuestos y la perspectiva de género también aparece en los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social.

Urge capacitar a los funcionarios y agentes del estado provincial, como así también a la ciudadanía en general, en la importancia que tiene para la igualdad de género que la misma se incorpore a los presupuestos provinciales para lo cual es indispensable el compromiso por parte de las más altas autoridades provinciales.

6. Bibliografía

- Alvarez Castiñeiras, P. (2009) Presupuestos públicos con perspectiva de género. Ponencia realizada en el Seminario Internacional sobre Presupuestos Públicos con Perspectiva de Género en la ciudad de Toledo, España. Recuperado de: http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/planif_presup/genero/documentacion/PresupuestoyGeneroCLM.pdf. Último acceso 30 de abril de 2016.
- Alonso, M. (2008) Una mirada de género en los presupuestos públicos. Recuperado de <http://agendadelasmujeres.com.ar/index2.php?id=3¬a=6776> Último acceso 03 de noviembre de 2017
- Bellamy, K. (2002). Presupuestos de género: Documento de información para la Red informal de expertos en presupuestos de género del Consejo de Europa. Grupo de presupuestos de mujeres del Reino Unido. Recuperado de <http://centreantigona.uab.es/docs/articulos/Presupuestos%20de%20g%C3%A9nero..pdf>. Último acceso 26 de junio de 2016
- Benería, L. (2006) “Trabajo productivo/ reproductivo, pobreza y políticas de conciliación”. En Revista Nómadas (Col), núm. 24, abril, 2006, pp. 8-21. Universidad Central, Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/1051/105116598002.pdf> Último acceso 04 de diciembre de 2017.
- Budlender, D y Hewitt G. (2002). Gender budgets make more cents. Country studies and good practice. London. Commonwealth Secretariat. Recuperado de <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Gender-Budgets-Make-More-Cents-Country-Studies-and-Good-Practice.pdf>. Último acceso 14 de agosto de 2016.
- Budlender, D., Sharp, R., Allen K. (1998) How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice. Londres: Australian Agency for International Development y Commonwealth Secretariat. Çagatay, N. (2004). Incorporación de género en la macroeconomía. Recuperado de <http://www.yorku.ca/ishd/CUBA.LIBRO.06/DEL/CAPITULO22.pdf> Último acceso 03 de Noviembre de 2017.

- Cagatay, N. (1999). Incorporación del género a la economía. Recuperado de: http://ciiesregion8.com.ar/portal/wpcontent/uploads/2016/02/Incorporacion_genero_macroeconomia.pdf Último acceso 14 de octubre de 2017
- Caplán de Cohen N. y Caplán B. (1979). El presupuesto del sector público. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Carrasco, C. (2006). La economía feminista: una apuesta por otra economía. Recuperado de: <http://obela.org/system/files/CarrascoC.pdf> Último acceso 04 de noviembre de 2017.
- Castellanos Serrano C. (2011). Mainstreaming de Género en España. La interrelación de las políticas económicas y sociales. Tesis de Maestría. Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de: http://eprints.ucm.es/13509/1/Cristina_Castellanos_Serrano_TFM_16.06.11.pdf Último acceso 23 de septiembre de 2016.
- Chamorro, M. (2009) Presupuestos públicos con perspectiva de género. Ponencia realizada en el Seminario Internacional sobre Presupuestos Públicos con Perspectiva de Género. Toledo. Recuperado de: http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/planif_presup/genero/documentacion/PresupuestoyGeneroCLM.pdf Último acceso 30 de abril de 2016.
- Ciciliani, G. (s./f.). Presupuesto Participativo desde una perspectiva de género. Experiencia de la Municipalidad de Rosario, Argentina. PP 2003-PP 2008. Recuperado de: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4514&tipo=objetivoMultimedia> Último acceso 22 de septiembre de 2016.
- Congreso de la Nación Argentina. (30 de noviembre de 2016). Ley n° 27.343 de Creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación
- Constitución de la Provincia de Río Negro. (1988). Convención Constituyente. Viedma, Río Negro, 3 de junio de 1988.
- Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer. Resolución General 34/180 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos, 18 de diciembre de 1979. Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm> Último acceso 03 de agosto de 2016.
- Convenciones Convenidas n° 1997/2 del Consejo Económico y Social de la Organizaciones de las Naciones Unidas. Julio de 1997. Recuperado de: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/ECOSOCAC1997.2.PDF> Último acceso 05 de agosto de 2016.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. Resolución 217 A (III) de la Organización de las Naciones Unidas. París, Francia, 10 de diciembre de 1948. Recuperado de http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml Último acceso 10 de agosto de 2016.
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Resolución n° 1 de la Cuarta Conferencia Mundial de Mujeres. Beijing, septiembre de 1995. Recuperado

- de <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%2oS.pdf>
Último acceso 23 de agosto de 2016
- Elson, D. (2002). *Iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género: Dimensiones Claves y Ejemplos Prácticos*. Presentado en el Seminario Enfoque de género en los presupuestos de Gobierno de Chile (Sernam y Ministerio de Hacienda), PNUD, CEPAL, Unifem, GTZ., Santiago, Chile. Recuperado de <http://www.presupuestoygenero.net/media/elson3.pdf> Último acceso 21 de septiembre de 2016.
- Elson, D. (2003). *Gender Equality and the Europe's Future*. Bruselas, Bélgica. Disponible en <http://wbg.org.uk/pdf/gender-mainstreaming-and-budgetingelsonEU2003.pdf> Último acceso 18 de octubre de 2016
- Elson, D. (1997). *Integrating Gender Issues into Public Expenditure: Six Tools*. Manchester: Unit. Graduate School of Sciences, University of Manchester.
- Giménez, M. (2010). *Principios de Economía*. Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur.
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2003) *Guía conceptual 2004 para elaborar presupuestos con perspectiva de género*. México. Recuperado de: <http://www.presupuestoygenero.net/Herramientas/H007InamuMX.pdf> Último acceso 18 de abril de 2016
- Jubeto Ruiz, Y. (2006). *Los presupuestos públicos con enfoque de género: Instrumento de análisis de la política económica desde la perspectiva feminista*. Tesis Doctoral. Universidad del País Vasco. Recuperado de http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/15846/original/Presupuestos_Publicos_de_Genero_Tesis.pdf Último acceso 23 de mayo de 2016
- Lamas, M. (2002). *Cuerpo: Diferencia sexual y género*. México: Taunus Pensamiento
- Legislatura de la Provincia de Río Negro (20 de diciembre de 2012). Ley N° 4814 de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para la Administración Pública Provincial, ejercicio fiscal 2013.
- Legislatura de la Provincia de Río Negro. (29 de noviembre de 2013). Ley N° 4924 de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para la Administración Pública Provincial, ejercicio fiscal 2014.
- Legislatura de la Provincia de Río Negro. (19 de diciembre de 1991). Ley N° 2459 de Adhesión a la Ley Nacional N° 23179.
- Legislatura de la Provincia de Río Negro. (22 de diciembre de 1997). Ley N° 3186 de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial.
- Legislatura de la Provincia de Río Negro. (22 de diciembre de 2014). Ley N° 5021 de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para la Administración Pública Provincial, Ejercicio Fiscal 2015.
- Legislatura de la Provincia de Río Negro. *Mensaje de elevación del Presupuesto de la Provincia del ejercicio fiscal 2016*. Recuperado de <http://www.legisrn.gov.ar/original/p00460-2015.pdf> Último acceso 03 de noviembre de 2016.

- Legislatura de la Provincia de Río Negro. (29 de abril de 1997). Ley N° 3095 de Creación del Consejo de la Mujer.
- Lombardo E. (2003). Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres El mainstreaming de género en la Unión Europea, vol. 10-15, pp. 6-11. Recuperado de https://app.sernam.cl/pmg/archivos_2007/pdf/Art_MainstreamingUE.pdf Último acceso 16 de octubre de 2016.
- McKay, A y Fitzgerald, R. (2003) Presupuestos Sensibles al Género en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Recuperado de: www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/.../presupuestos_sensibles_genero_capv.pdf Último acceso 06 de noviembre de 2017
- Martínez, C y Arena, E. (2013). Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo. Buenos Aires: Fondo de las naciones Unidas para la infancia (Unicef). Recuperado de: https://www.unicef.org/argentina/.../monitoreo_sistematizacion_PresupuestoParticipativo. Último acceso 25 de noviembre de 2017
- Ministerio de Economía de la Nación de la República Argentina. (s.f.). Manuales del Sistema Presupuestario Público. Recuperado de http://mecon.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf Último acceso 22 de octubre de 2016.
- Mochón, F. (2006). Principios de Economía (3ª ED.). Madrid: McGraw-Hill / Interamericana de España
- Observación General n° 16. La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). 34º Período de sesiones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Organización de las Naciones Unidas. Ginebra, Suiza, del 25 de abril al 13 de mayo de 2005. Recuperado de http://observatoriopoliticasocial.org/sitioAnterior/images/stories/biblioteca/pdf/documentos-sistema-naciones-unidas/observacionesgenerales/16_igualdad_de_derechos.pdf Último acceso 29 de agosto de 2016
- Ordenanza no 7033/05 de la Municipalidad de Morón. Recuperado de <http://moron.gob.ar/wp-content/Boletines/2008%20Boletines/13%20-%20Boletines%20Especiales/b.%20especial%20N%C3%9F%202-2008%20%20Nueva%20Estructura.pdf> Último acceso 06 de noviembre de 2017
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Resolución 2200 A (XXI) de la Organización de las Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos de América, 16 de diciembre de 1966. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> Último acceso 29 de agosto de 2016
- Palma Rojas, L. (2007). Presupuestos públicos con enfoque de género. Acercamientos teóricos y procedimientos. San José, Costa Rica: Instituto

- nacional de las mujeres. Recuperado de <http://www.presupuestoygenero.net/Herramientas/H009PalmaCR.pdf> Último acceso 15 de marzo de 2016
- Paredes, F. (2011) El Presupuesto Público. Aspectos teóricos y prácticos. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes. Recuperado de <http://www.serbi.ula.ve/serbiula/librose/pva/Libros%2ode%2oPVA%2opara%2olibro%2odigital/presupuesto%2opublico.pdf> Último acceso 03 de mayo de 2016
- Presupuesto 2017 de la Municipalidad de Rosario. Recuperado de: www.rosario.gov.ar/web/gobierno/presupuestos/presupuesto-2017 Último acceso: 27 de Noviembre de 2017
- Recomendación general n°25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal.30ª Período de Secciones del comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 30 de Enero de 2004 Recuperado de [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%2orecommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%2orecommendation%2025%20(Spanish).pdf) Último acceso 19 de agosto de 2016.
- Rodríguez Enríquez, C. Economía Del Cuidado Y Política Económica: Una Aproximación A Sus Interrelaciones. Trigésima octava reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Mar del Plata, Argentina, 7 y 8 de septiembre del 2005. Recuperado de: https://www.cepal.org/mujer/reuniones/mesa38/C_Rodriguez.pdf Último acceso 04 de diciembre de 2017
- Ruiz Olabuénaga, J. (2012). Metodología de la Investigación Cualitativa. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Sharp R. y Broomhill R. (2002). Budgeting for equality: the australian experience. Recuperado de: http://www.bridge.ids.ac.uk/docs/sharp_broomhill.pdf 2002 Último acceso 29 de julio de 2016.
- Tercera Conferencia Mundial de Mujeres. Plenario n° 20. Nairobi, Julio de 1985. Recuperado de: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Nairobi/Nairobi%2oFull%2oOptimized.pdf> Último acceso 11 de octubre de 2016.
- Sitio Web Provincia Noticias: <https://provincianoticias.com.ar/2017/08/31/media-sancion-para-la-ley-de-presupuesto-con-perspectiva-de-genero-en-la-provincia-de-buenos-aires/> Último acceso 03 de noviembre de 2017
- Sitio Web Nueva Ciudad: <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201707/33434-el-pro-se-nego-a-incorporar-una-perspectiva-de-genero-al-presupuesto-2018.html> Último acceso 03 de noviembre de 2017
- Valle Rodríguez, G y Bueno Sanchez, E. (2006). Novedades en Población (Año 2, n° 4 2006). La Habana. Editor 2006. Recuperado de: biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cedem-uh/20100313023232/Politicapublicas.pdf Último acceso 27 de noviembre de 2017

Zaro, M. (2009). La identidad de género. Revista de psicoterapia, Vol. 10, N° 40.
Recuperado de: <http://docplayer.es/1254056-La-identidad-de-genero.html>
Último acceso 16 de septiembre de 2016.

La incidencia de la implementación del Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE) en la capacidad de gestión de la política educativa rionegrina. Período 2004-2008

Silvia Luciana León¹

Introducción²

Durante cinco años aboque mi trabajo profesional en coordinar y gestionar líneas de acción de programas educativos (Pregase, Promse, Promedu) con fondos no reintegrables, establecidos por el gobierno nacional, en el Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro.

En un sentido tecnopráctico, en torno a la política de gestión educativa, note la particularidad de que estos programas van gestando sus lineamientos en base a una estructura rígida de procedimientos normativos y administrativos, que en ocasiones no coinciden con la realidad social y política de cada provincia provocando desvíos que impiden parcialmente el cumplimiento de sus metas.

Es una lógica meramente interpretable y acertada, dado que la vinculación de estos programas con financiamiento externo, provenientes

1 Magister en Políticas Públicas y Gobierno (UNRN), Lic. en Administración Pública (UNC), Esp. posgrado: “Evaluación de Resultados e impactos en organizaciones y programas Públicos” (Top); Dipl. Superior en Desarrollo Local, Territorial y Economía Social (Flacso); Posgrado de especialización en “Proyectos Digitales para el Gobierno Abierto” (Becada de la OEA); Becada Fulbright por parte del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación para indagar sobre “Formación en áreas de liderazgo, futuro de la educación, innovación y gestión educativa”. En The University of North Carolina at Chapel Hill (Mayo 2017).

2 Este artículo forma parte del trabajo de la tesis de maestrando, titulado “La incidencia de la implementación del programa de Mejoramientos del Sistema Educativo (PROMSE) en la capacidad de gestión de la política educativa rionegrina. Período: 2004-2008”, dirigida por Mg. Pablo Pascual Bereau y co-dirigida por Mg. Mabel Álvarez. Maestría en Políticas Públicas y Gobierno, Universidad Nacional de Río Negro.

de organismos como el BID cuyo objetivo principal es cooperar con las políticas de calidad y eficiencia en los países en vías de desarrollo o subdesarrollados, se transformen en una especie de políticas “enlatadas”.

En el artículo, expreso de forma sintetizada el marco documental y metodológico necesario para llevar a cabo la investigación, la cual versara la primera parte. Seguidamente, de forma programática se desarrollaran cuatro capítulos que abordaran el trabajo realizado argumentando cómo el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE), incide en la Capacidad de Gestión de la Política Educativa Rionegrina, provocando cambios significativos en la dimensión administrativa, dado la utilización de procedimientos legales necesarios para su implementación y ejecución, al tratarse de un diseño secuencial con dos fuentes de financiamiento (Nacional e Internacional).

1. Planteos teórico y metodológico de la investigación

Este capítulo dará a conocer los indicios y conceptos teóricos que se utilizaron para llevar adelante la investigación, contrastando una guía de variables que se origina con el planteamiento y formulación del problema. A partir de allí, fueron surgiendo los objetivos, las hipótesis, el enfoque metodológico y teórico que conforman el esqueleto del trabajo.

A finales de la década de los 90', Argentina casi alcanzaba la universalización de la educación para el tramo de EGB 1 y EGB 2 pero, pese a los esfuerzos, registraba problemas de retención y de egreso en el nivel medio y, de cobertura en el nivel inicial (4 años)³, así como de desempeño en todo el trayecto escolar, con importantes variaciones entre regiones y entre el medio urbano, suburbano y rural. En este contexto, el PROMSE se originó como un programa centralmente orientado a la mejora en la educación secundaria, principal “cuello de botella” del sistema educativo argentino. Su capacidad política tuvo su inicio previo al peor momento de la crisis (2001-2002). El programa se aprobó en septiembre de 2001 por el Directorio del Banco Interamericano de Desarrollo, a tres meses de la crisis política del año 2001; posteriormente, a partir de una reformulación se firmó el contrato de préstamo en el año 2003. Los arreglos institucionales se desarrollaron durante el 2004, comenzando en el 2005 el ritmo activo de ejecución. Las metas del objetivo de general, inicialmente previstas para el año 2008, recién se alcanzaron a fines del 2011, dos años después del plazo final de desembolso del programa.

3 Martínez. E. y Otros “Informe de Terminación de Proyecto: PCR PROMSE”. Publicado por Inter – American. Development Bank en pág. web: www.iadb.org

Pero las dificultades fueron notorias en sus fases de implementación y ejecución, dado que al ser un programa financiado mayoritariamente con fondos internacionales, innovador a lo que se estaba acostumbrado a realizar en cuanto a procedimientos y control de legalidad, su incidencia en la calidad de la gestión pública y la ausencia de un método eficaz y sistemático en la administración central y estructura organizacional del Ministerio de Educación rionegrino, terminó por convertirse en un factor crítico, para ser llevado a cabo.

En este sentido, el interrogante de la investigación gira en torno a responder cómo incidió la implementación del programa PROMSE, en términos de calidad, eficiencia y equidad propuestos por el programa, en la capacidad de gestión de la política educativa rionegrina durante el período 2004-2008.

Nuestro objetivo se centró en describir y analizar la implementación del programa PROMSE y su incidencia en la capacidad de gestión de la política educativa rionegrina. Concretamente nos interesa conocer la eficiencia del programa, analizar los desvíos y tropiezos que sufrió antes y después de su implementación, cuál ha sido el alcance de los objetivos y metas planeadas, la estabilidad y el rendimiento de sus principales componentes como así también, y en forma más general, analizar la capacidad de gestión de la Política Educativa Rionegrina antes y después de la implementación del programa.

La incidencia del Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE), en la Capacidad de Gestión de la Política Educativa Rionegrina, provoca cambios significativos en la dimensión administrativa, dado la utilización de procedimientos legales necesarios para su implementación y ejecución, al tratarse de un diseño programático con dos fuentes de financiamiento.

Esta investigación mantuvo el propósito de describir con pretensión interpretativa, la capacidad de gestión de la política educativa rionegrina durante el período 2004-2008; y explicar la ejecución del programa PROMSE a través del análisis que se obtuvo como resultado de la evaluación de implementación y del proceso que se realizó del mismo. Además expone las fallas que se produjeron durante su ejecución, formulados a partir de modelos de racionalidad limitada.

En ese sentido, se combinaron técnicas de análisis documental y entrevistas, con una estrategia de estudio de caso que posibilita una visión sistémica e integradora de la problemática abordada.

Los documentos que se utilizaron fueron: Actas de Monitoreo de Evaluación-metas 200-2008 que anualmente el Ministerio de Educación de la Nación les remitía al Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro; Reglamento Operativo Particular (ROP) del programa PROMSE,

Resumen Ejecutivo del PROMSE (AR-0176), Informe Ejecutivo de la Auditoría general de la Nación- Área de Gerencia y Deuda Pública; Balance de la Gestión Educativa de la Provincia periodo 2005-2011; y, el Convenio de Adhesión General y sus Anexos – PROMSE aprobados mediante Decreto N° 569/2005, además fueron observados algunos de los expedientes de contratación, obras y consultoría para tener en cuenta el flujograma del acto administrativo.

Las entrevistas fueron realizadas al Responsable Contable de la Unidad Ejecutora Jurisdiccional, a la Responsable Pedagógica, y al Responsable de Infraestructura.

Sigue un enfoque cualitativo, con aportes cuantitativos, orientada a descubrir y comprender una teoría, analizando los datos mediante narraciones, cuadros de variables, y estadísticos. Esta modalidad de investigación permitió captar el significado de las funciones y competencias; en el transcurso de la investigación se utilizaron conceptos, narraciones, descripciones, gráficos y tablas.

El tipo de muestra es no probabilística. El criterio fue seleccionar aquellos sujetos partícipes en la ejecución y/o implementación del programa PROMSE, lo cual abarca a tres actores involucrados directamente con él, ya que no sufrieron modificaciones en sus cargos y funciones: Responsable de Administración y Finanzas, Responsable Pedagógico, y Responsable de Infraestructura y Adquisiciones.

El abordaje teórico seleccionado fue realizado en base a palabras claves como: política educativa, capacidad de gestión, incidencia, evaluación de implementación, equidad, eficiencia y calidad. Estos tres últimos conceptos, serán definidos desde el punto de vista educativo.

Casanueva Sáez. (2009) sostiene que, la política educativa latinoamericana tiene como punto de partida los lineamientos y acuerdos emanados de los Foros Internacionales en materia educativa organizados por la ONU, UNICEF, UNESCO, OEI. Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y otras entidades relacionadas, es así como surge la declaración de México del año 1981 que nos describe una realidad educacional de carencias que tiene como variables descriptoras significativas a: baja escolaridad, elevada tasa de analfabetismo adulto, crecido índice de deserción en los primeros años, sistemas y contenidos inadecuados para la población destinataria, desajuste en la relación educación / trabajo, desarticulación de la educación con el desarrollo económico, social y cultural, deficiente organización y administración de los sistemas educativos entre otras.

Posteriormente, en la declaración de Quito⁴ se propone en forma prioritaria mejorar la calidad, la equidad y la eficiencia de los sistemas educativos por medio de la realización de las reformas necesarias con la finalidad de asegurar la escolaridad mínima y bajar notoriamente la tasa de analfabetismo en la región, simultáneamente se dan los lineamientos que definirían una formación integral y permanente del hombre poniendo en el tapete el tema de igualdad de oportunidades de la mujer, entre otros importantísimos temas.

Algunos principios que orientan la política educacional implementada en la década del 90 y principios del 00^o son:

Políticas centradas en la calidad: (Graells, 2002) "La calidad en la educación asegura a todos los jóvenes la adquisición de los conocimientos, capacidades destrezas y actitudes necesarias para equipararles para la vida adulta."

Políticas centradas en la equidad: en el ámbito educativo, la equidad se involucra con la justicia social distributiva. Un ejemplo preciso lo brindan los recientes planteos sobre el uso de medios informáticos como recurso: la brecha entre la posesión y no posesión material de los mismos; esto derivó como conclusión que la inequidad podría reducirse igualando la posesión, mediante la dotación de equipos a escuelas distantes y desfavorecidas, aun cuando la buena voluntad obviara la ausencia de servicios eléctricos en alguna de ellas. (Arrupe, 2001).

Políticas centradas en la eficiencia: un sistema educativo eficiente, no será entonces aquél que tenga menos costo por alumno, sino aquél que, optimizando los medios de que dispone, sea capaz de brindar educación de calidad a toda la población.

Este trabajo pretende indagar sobre este tipo de variables, dado que son el eje de la formulación de proyectos que realiza el BID en el desarrollo de las Políticas Educativas.

Según Repetto (2004) la capacidad de gestión, es definida como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. También, es entendida como la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de las Políticas Públicas los máximos niveles posibles de valor social. Este ha de ser definido y redefinido constantemente a través de la interacción de la política de individuos y grupos con intereses, ideologías y diferentes recursos de poder. Se trata de explorar la capacidad de las instancias de gestión estatal- expresada particularmente en el Poder Ejecutivo, pero asociada a sus vínculos con los otros poderes del Estado-para recibir, priorizar y responder las demandas expresadas como problemas públicos, ya sea a través de la

4 Puede consultarse en <http://www.ifrc.org/docs/idrl/I908ES.pdf>

acción de los actores constituidos en la arena política o ya sea en la acción de los grupos que logran formular demandas. La capacidad de gestión, está compuesta por: a) la capacidad administrativa, se entiende como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar objetivos oficiales, resalta los factores organizativos y procedimientos para con los recursos humanos y que regulan aspectos tales como reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón; y b) la capacidad política, es interpretada como la capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de los recursos que puedan movilizar en la esfera pública.

El proceso de evaluación de implementación de programas busca averiguar y describir el funcionamiento del programa, y analiza hasta qué punto existen diferencias entre el funcionamiento real y lo previsto en los documentos fundacionales. La evaluación de la implementación es una precondition de la evaluación de resultados.

Este tipo de evaluación presenta dos principales problemas: La necesidad de contar con varias fuentes de información para aumentar su validez y la de un diseño muestral que tome en cuenta lugares y momentos de acuerdo al desarrollo del programa.

Por último, para el análisis de una Política Educativa con financiamiento externo hay que tener en cuenta tres palabras claves: equidad, eficiencia y calidad.

Una política pública es “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones que son tratados por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2002).

La incidencia es un medio para abordar problemáticas diversas que se quieren resolver. No es un fin. Las estrategias de incidencia de un programa, están dirigidas a crear políticas cuando se necesita y cuando estas no existen, cambiar políticas adversas o ineficaces, y/o asegurar que buenas políticas se implementen (Sprechmann y Pelton, 2001).

Las acciones de incidencia pueden estar enfocadas en una o varias fases de las políticas públicas: creación de la agenda política, formulación y promulgación de la política pública, despliegue o implementación, y seguimiento, control y evaluación de la política.

Al buscar incidir sobre algún tema en especial, se entiende que la construcción o mejoramiento de las políticas públicas no es un espacio exclusivo de las autoridades públicas. Por el contrario, en el marco de la

incidencia política o de un programa, se reconoce el papel que juega la empresa privada, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos de cooperación, entre otros, en la construcción, cambio y/o implementación de políticas públicas.

2. Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La formulación de políticas públicas post crisis del 2001

En este capítulo, se pretende describir la situación política, social y educativa de la Argentina y su relación con el BID, además del contexto financiero de la provincia de Río Negro, luego de la crisis del 2001, con el objetivo de recrear en el lector el contexto socio-político en el que se estaban formulando las políticas educativas en ese tiempo.

Después del colapso Argentina logró una notable recuperación reactivando el crecimiento en exportaciones y empleo. El PBI y el ingreso per-cápita se han recuperado, se redujeron las desigualdades y hubo avances en los indicadores sociales. Argentina había abandonado varias de las políticas neoliberales de los '90 formuladas económicamente por Domingo Cavallo y aplicadas políticamente por Menen y el BID. En este sentido, hay que destacar que, la Argentina es considerada el segundo cliente más importante que tiene el BID.

La estrategia del Banco con la Argentina⁵, establecida en el 2004, consistía en el otorgamiento de una serie de préstamos para afrontar problemas que abarcan cambios en la estructura normativa y de supervisión de los sistema de inversión nacionales, modificaciones en el sistema de protección social y en el sistema de jubilaciones y pensiones, amén de que el gobierno argentino, todavía estaba trabajando en su propia estrategia de recuperación y crecimiento. El enfoque del Banco fue diagnosticar desafíos, identificar áreas generales de actividad, centrarse en la cartera existente y proponer la formulación de programas de financiamiento más desarrollados en los años venideros.

En la formulación de proyectos conforme a la cartera, el Banco participó en temas relacionados a: I) préstamos sociales reestructurados; II) procesos de reforma del sistema de protección social; III) en el sector de salud, extendió la cobertura para incluir enfermedades crónicas; IV) desarrolló el programa Norte Grande para llegar a las provincias más pobres; V) otorgó préstamos individuales a las provincias; VI) en cuanto

5 Banco Interamericano de Desarrollo “Evaluación del Programa de País Argentina: Período 2003-2008”. Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE. Washington, D.C. Diciembre de 2009.

a la infraestructura, donde los temas más relevantes eran la expansión de aguas y energía, el Banco puso financiamiento pero no participó en el diálogo sobre muchos de los problemas centrales del desarrollo del sector como el de la sostenibilidad. Una excusa planteada en relación a este tema puntual es que el país no permitió que el Banco se metiera en la formulación de esta clase de políticas. Además, en cuanto a la competitividad el Banco no analizó, ni priorizó actividades y programas relacionados con este sector; actividades de planificación e inversión pública las hizo de forma limitada. A medida que mejoraba la situación fiscal de las provincias el Banco iba perdiendo protagonismo en temas relacionados a recursos federales, financiamiento subnacionales, sistemas jubilatorios y pensiones provinciales.

Interpretar la relación que el Banco mantenía con la Argentina y el porqué de la discordialidad en asuntos de agenda, se centra lo que Roth (2002) plantea como construcción de una política pública, son los procesos decisionales y acciones promovidas por los gobiernos y colectivos para enfrentar situaciones problemáticas y enfocar acciones relacionados con la prevención y promoción. Esta visión, implica diferenciar las políticas públicas en términos de los programas y propósitos de las autoridades públicas, por un lado como una serie de procesos y métodos de toma de decisiones por parte de los grupos y las relaciones de poder; y por el otro, en el ámbito propio del gobierno.

La cartera del Banco con la Argentina es el resultado de tres factores subyacentes: 1) la parálisis en la ejecución tras la crisis del 2002; 2) la reestructuración de numerosos programas tras la crisis, 3) el paréntesis de tres años en la aprobación de préstamos de inversión tras la crisis (2002-2004), seguido de una reciente reanudación de aprobaciones.

La crisis macro fiscal del 2001 y el incumplimiento de las obligaciones de la deuda en el 2002 trajo como consecuencia: i) desempleo en una cuarta parte de la población activa; ii) pobreza extrema, lo cual hace recordar la última etapa del gobierno de Alfonsín entre 1988 y 1989; iii) consecuencias drásticas en la política y en la sociedad civil, golpe al sistema federal y partidos políticos; iv) pérdida de la confianza en instituciones políticas.

Según la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) la expansión económica de recuperación se puede dividir en tres períodos i) inmediatamente luego de la crisis hubo una recuperación impulsada por las exportaciones netas, este período duró casi seis meses; 2) desde fines del 2002 hasta comienzos del 2004 comenzaron a recuperarse los actores privados y públicos gracias a la inversión; y 3) la última etapa fue

una transición de base amplia que tuvo su estancamiento en el último trimestre del 2008 por la crisis financiera mundial y la desaceleración económica⁶.

2.1. La situación político-social y económica de la Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner

La crisis social y económica ocurrida durante el período 2001-2002 que sacudió los cimientos de la sociedad Argentina convirtiéndose en un escenario de acción colectiva producto de las repentinas y visibles movilizaciones, ya no las vinculadas a las carencias sociales y gremiales en vistas a combatir la desocupación y pobreza, sino que ante la difícil situación financiera del país, se le suma a esto el surgimiento de otro tipo de manifestación denominado el “Cacelorazo”.

El 25 de Mayo del 2003 asume el candidato por el Frente para la Victoria, Dr. Néstor Kirchner como Presidente de la Nación. Políticamente trató de buscar consenso con los partidos políticos opositores. Social y económicamente Kirchner asumió confirmando al ministro de economía de Duhalde, Roberto Lavagna, y a otros miembros del gabinete de su antecesor. La política económica del gobierno de Kirchner continuó los lineamientos establecidos por Lavagna bajo la presidencia de Duhalde, manteniendo la devaluación de la moneda mediante una fuerte participación del Banco Central en la compra de divisas, impulsando mediante las exportaciones un crecimiento económico con tasas del PBI cercanas al 10%. Las políticas implementadas fueron exitosas, además, de sacar al país de la cesación de pagos más grande de su historia: se canjeó la deuda soberana, de valor nulo tras la crisis del 2001, por nuevos bonos indexados por la inflación y el índice de crecimiento económico. Los índices de pobreza y de desempleo disminuyeron notoriamente.

Kirchner ha llevado adelante una activa política para promover los Derechos Humanos. Además, ha impulsado el enjuiciamiento a los responsables por crímenes de lesa humanidad ocurridos durante los años 70, realizados por la Triple A y por el gobierno del Proceso de Reorganización Nacional. Para conseguirlo, sus partidarios apoyaron en el Congreso Nacional las anulaciones de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, las cuales mantenían frenados dichos juicios desde el gobierno de Raúl Alfonsín. Dicha medida fue posteriormente ratificada por el Poder Judicial. Algunos sectores criticaron estas políticas argumentando que funcionan en contra de la reconciliación nacional. Otros sectores consideran que su gobierno no promueve los Derechos Humanos, sino que

6 Ídem.

atenta contra ellos, tomando como ejemplos la represión ocurrida en Las Heras y el envío de tropas argentinas a Haití.

2.2. Sistema Educativo Argentino

Dado a los lineamientos y acuerdos emanados de los Foros Internacionales organizados por la ONU, UNICEF, UNESCO, OEI, BM, BID y otras entidades relacionadas, la base de las políticas educativas latinoamericana tienen que formarse en torno a mejorar la calidad, equidad y eficiencia con la finalidad de asegurar la escolaridad mínima, bajar el analfabetismo, y, definir una formación integral, inclusiva y permanente del hombre.

El sistema educativo argentino vivió intensas transformaciones en las décadas recientes, que marcaron tendencias a partir de períodos históricos prolongados, según marca la información provista por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Rivas, 2010).

Las características más relevantes que se pueden destacar en la sucesión de estos intensos periodos pueden ser:

a) El acrecentamiento de las desigualdades sociales equivalen al incremento de la escolarización: a partir de la universalización y obligatoriedad de la educación primaria con la Ley 14.195/93 en la década de los '90, la evolución y la expansión de acceso de la matrícula supone una disminución sensible en las políticas educativas que se venían implementando hasta el momento, y un gran desafío de financiamiento que genera la devaluación del salario docente y de planificación de la oferta de escuelas y cargos docentes.

En otras palabras, a medida que crecía el sistema ya no era posible inspeccionar cada aula y conocer como enseña cada docente, sino que había que generar sistemas de administración adecuados que puedan gestionar y llevar adelante la incorporación y el incremento de alumnos, docentes y escuelas.

La visión desigual planteada, se encuadra en el incremento poblacional en nuestro país y en las políticas de inclusión que se han ido desarrollando a lo largo de estos años.

b) La caída de la calidad educativa: la calidad educativa, entendida a lo Graells (2002) denomina como la forma de asegurarle a todos los jóvenes la adquisición de los conocimientos, capacidades, y destrezas necesarias para prepararlos para la vida adulta; en la Argentina, con respecto a las evaluaciones realizadas por los programas PISA y OCDE (según fuente de elaboración CIPPEC, en base a PISA 2006-2009, OCDE) arrojan como resultado la disminución de la calidad educativa por debajo del

promedio de los países desarrollados de la OCDE, e incluso por debajo de Chile y Uruguay, ubicándose en un escalón similar al de Brasil y Colombia.

c) **Financiamiento y salario docente:** el financiamiento educativo que marca el rol del Estado como garante central del cumplimiento del derecho a la educación, recién en el 2003 con la nueva ley de educación y en el 2005 con la puesta en marcha de la Ley 26.075 “Financiamiento educativo” comenzó a darse el incremento financiero nacional por la educación, el cual se mantiene en alza en la actualidad. Uno de los desafíos más importantes que tiene la educación argentina es continuar mejorando la dotación de recursos estatales para la educación e implementar políticas acordes que los traduzcan en mejores resultados de acceso, calidad y equidad.

Por otra parte, desde el 2003 crece tanto la inversión educativa como el salario docente. Esto refleja que en poco más de una década y luego del impacto desbastador de las crisis 2001-2002, el salario docente hasta el 2008 había aumentado un 44.9% en términos reales. Sin embargo siguen existiendo enormes desigualdades sociales entre provincias.

d) **Federalismo educativo:** las provincias argentinas presentan niveles de desarrollos muy diferentes y dispares con el esquema impositivo vigente. Es decir, datos estadísticos del CIPPEC refleja como las provincias con mayor población invierten menos en educación, bajando el índice del gasto por alumnos y por salario docente, dado que implica un mayor esfuerzo en financiamiento educativo.

2.3 La situación fiscal provincial en contexto de crisis

En la década de los '90 los gobiernos provinciales se involucraron en el proceso de cambio estructural asumiendo la responsabilidad en la prestación de servicios de salud y educación, la reforma del sistema financiero estatal, las privatizaciones de empresas del área de servicios y la transferencia a la órbita nacional de 11 cajas previsionales, entre las acciones más importantes.

En la provincia de Río Negro, como consecuencia de la reducción de los ingresos, tuvo que rediseñar políticas públicas asignándoles prioridades al pago de sueldos a los empleados públicos, al mantenimiento de los servicios básicos (salud educación y seguridad) y al refuerzo del sistema de asistencia social.

Comenzaron a circular los LECOP (letras de cancelación de obligaciones provinciales) fue una serie de bonos de emergencia emitidos durante el 2001 y 2002 en la Argentina mediante el Decreto 1004/01. No devengaban interés, y tenían como vencimiento el 30 de septiembre de 2006.

El común denominador de la población lo usaba para pago de impuestos tanto nacionales como provinciales.

Durante el 2003-2008 el período post convertibilidad, implica una variación en el esquema macroeconómico con eje en el sostenimiento de un tipo de cambio diferenciado, y la expansión deliberada del gasto público a partir de enfatizarse el rol que deben jugar los componentes de la demanda como motores del crecimiento.

3. Política educativa, organización y administración del sistema a partir de la reforma del 2003

En este capítulo, se pretende dar a conocer la política educativa rionegrina, a partir de la reforma del año 2003 ; por una parte, se analiza el grado de organización y administración en el sistema educativo y sus relaciones con el gobierno nacional; y, por el otro, la articulación del sistema educativo con el desarrollo económico, social y cultural de la Provincia de Río Negro, partiendo desde el análisis de las herramientas de participación social (foros, encuestas, debates, formación de equipos de trabajo) para la formulación de políticas educativas específicas y transversales.

3.1. El comienzo de la década

Con la llegada al gobierno en el 2003 del Dr. Néstor Kirchner, la política educativa de Río Negro ha tomado como propia varias de las aristas de la agenda político-educativa que se han ido planteando a nivel nacional a lo largo de la década, a través de la Ley de Financiamiento Educativo, de la Ley de Educación Nacional, o de las diferentes resoluciones del Consejo Federal de Educación, que de acuerdo a los informes de gestión analizados, se hicieron con un renovado ímpetu y con una clara impronta local.

Desde entonces, y durante el período de gobernabilidad del Dr. Miguel Saiz (2004-2011) y el entonces Ministro de Educación, Cesar Barbeito, la política educativa provincial, había centrado su eje en aquellos sectores vulnerables que habían sido fuertemente trastocados con la crisis financiera de 2001 denominada “El Corralito”. En este sentido, lo que se buscaba era mejorar las trayectorias educativas de los alumnos e interperlar el formato escolar, bajo la hipótesis de que el fracaso escolar era el síntoma de problemas situados en la pedagogía y en la misma organización política-administrativa. Para ese entonces, el eje de la política educativa, según las declaraciones del entonces gobernador Dr. Miguel Saiz "siempre fue el mismo objetivo el que motivó cada uno de los logros,

que pasan por acortar distancias, suprimir brechas, agilizar, dinamizar y equiparar oportunidades"⁷

Desde aquí, se comenzaron a dirimir una serie de políticas específicas para cada nivel de enseñanza abocados en la formalización y expansión de la oferta para la primera infancia, extensión de la jornada escolar, re- formulación curricular, entre otras.

3.2. La intención de formar política educativa en la Argentina y su descentralización en las provincias

En la Argentina, el Sistema Educativo (Espíndola, 2008) se basa en la interrelación de diferentes instituciones e instancias administrativas que se complementan y se auto-coordinan entre sí. Es decir, en el ámbito nacional, por ejemplo, el Congreso Nacional y el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación mediante la Ley Federal imponen jurídicamente la unidad del ser nacional y resguarda la identidad nacional.

En las jurisdicciones provinciales, sus legislaturas han normalizado el sistema mediante una Ley Provincial ejecutada por el Poder Ejecutivo de cada Provincia por medio de la institución ministerial específica en materia educativa (por ejemplo en la provincia de Río Negro, el Ministerio de Educación y el Consejo de Educación de la Provincia). Este nivel garantiza el pluralismo cultural, y el diseño de las modalidades que respondan a las diversidades existentes en cada región.

En el nivel Municipal los organismos legislativos y administrativos locales fomentan la participación de las fuerzas vivas de cada localidad, y, por último, a nivel institucional los establecimientos educativos mediante su proyecto educativo y reglamentos internos resguardan el derecho de iniciativa y el desarrollo curricular según la identidad de cada institución.

El gobierno, así constituido, garantiza la unidad normativa básica y la descentralización operativa limitada.

3.2.1. La estructura jurisdiccional de la educación y sus competencias

La provincia de Río Negro posee una estructura política autónoma sobre la que se constituyen las bases de las políticas educativas. Es decir, la jurisdicción se hace cargo de la administración inmediata del sistema educativo en sus respectivos ámbitos como así también puede diseñar y articular los componentes de su estructura. Asimismo,

7 Extraído del portal: <http://www.iprofesional.com/notas/90420-Ro-Negro-ya-puso-en-marcha-su-proyecto-de-aulas-digitales>

asume la responsabilidad de la gestión educativa menos la educación universitaria.

A partir de la sanción de la Ley Federal de Educación el gobierno de Río Negro recibe el poder de manejar el propio "subsistema" de la educación con una adecuación a las idiosincrasias locales, y teniendo como principios fundamentales los acordados a nivel Nacional.

De esta manera se evita el centralismo burocrático permitiendo el saneamiento de las estructuras, el desarrollo de las instituciones locales y el fortalecimiento de todo el sistema.

Esto debería crear una cierta complementariedad entre la jurisdicción y el gobierno nacional, constituyendo un sistema federal que evita el enfrentamiento entre los niveles de gobierno y, por el contrario, favorece su relación armónica.

Pero, estas instancias suelen cambiar cuando se aplican distintos tipos de financiamiento provocando que la red burocrática en la aplicación de los programas se extienda, ya no solo dentro del circuito de gestión administrativa en la provincia, sino que son partícipes áreas nacionales.

Este último punto, es lo que se intentará explicar en el desarrollo de la investigación a partir de la ejecución de un programa nacional con financiamiento mixto (Bid- Nación)

3.2.2 Política educativa para la primera infancia

Durante el período 2003-2008, la política educativa para la primera infancia estuvo orientada principalmente en la expansión de la oferta, y en la apertura de sala de cuatro años. En este sentido, mediante la Ley N° 4.268 de 2007 se creó el Programa de Jardines Maternales Comunitarios bajo la órbita del Ministerio de Educación, cuyo fin fue promover la atención del desarrollo infantil y la crianza de los niños y niñas mayores de cuarenta y cinco (45) días y menor de cuatro (4) años de edad.

En cuanto a la gestión política administrativa, que según Repetto F. (2004) es entendida como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar objetivos oficiales, este programa era sostenido y llevado a cabo, además del Ministerio de Educación, por los municipios y Ministerio de la Familia. Un punto resultante de su implementación, fue el impacto desfavorable causado en el gremio docente UNTER, ellos apelaban que los jardines maternales, en la cual muchos se encontraban funcionando en los centros comunitarios o Juntas vecinales debían estar al frente de docentes y no de las llamadas "madres cuidadoras" o "promotoras comunitarias". Pero, a pesar de estos puntos coyunturales entre gremio y gobierno, la implementación de este programa, sumado a que

en materia de nutrición los jardines comenzaron a recibir el servicio de comedor escolar, la evaluación por resultado fue, por un lado, positiva ya que para el año 2011 la provincia contaba con 19 jardines maternos que atendían a 809 niños, pero por el otro, negativa en cuanto a la demanda de ingreso en las salas de cuatro (4) y tres (3) años representaba tres veces más del lugar que se disponía⁸

3.2.3. Política educativa para el nivel primario: Jornada Extendida

La formulación de esta política redistributiva implementada en el año 2006 mediante la Ley 4.337 y financiada por el Banco Interamericano Desarrollo BID, estuvo orientada en la extensión de la jornada escolar en los contextos más desfavorecidos o vulnerables de manera de contribuir a mejorar la equidad de la educación primaria, revisión curricular, fortalecimiento de la alfabetización inicial e incorporación de nuevas tecnologías. El objetivo a cumplir era básicamente la “democratización del acceso a los conocimientos fundamentales, disminuir la repitencia y la sobreedad, mejorar los procesos de socialización y ampliar el universo cultural de los alumnos de los sectores más desfavorecidos”⁹.

En la etapa de implementación se priorizaron las escuelas con indicadores elevados de fracaso escolar (repitencia y abandono), tendencia a la fuga de matrícula y alta rotación docente, además de que no estuvieran beneficiadas por otros programas y que contaran con condiciones de infraestructura propicia.

La evaluación del programa y de los alumnos estuvo a cargo del Ministerio de Educación de Río Negro y de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, partiendo desde una evaluación inicial, intermedia y final.

Actualmente, diferentes actores (directivos, personal docente y administrativo, estudiantes, familias y agentes comunitarios) participan activamente en la construcción de un proyecto educativo que garantice una enseñanza de calidad, con una organización curricular flexible y abierta, en procura de mejores resultados de aprendizaje, mayor equidad, organización eficiente de los recursos, mayores espacios y tiempos para realizar actividades culturales, científicas, de tecnología, artísticas y recreativas.

A partir del año 2011 el proceso de extensión de la jornada escolar en el nivel primario fue completado con un nuevo modelo: el Programa

8 Datos obtenidos del informe de gestión elaborado por C. Veleda, F. Mezzadra, J. Coria, “Balance de Gestión Educativa 2005-2011”. CIPPEC.2012.

9 Ministerio de Educación Resolución Ministerial N°797/06.

“Una hora más”, creado por resolución Ministerial N° 14. Destinado a las escuelas interesadas en agregar una hora adicional a la jornada escolar sin que ello implicase cambios significativos en las instituciones. Ese tiempo era utilizado en la enseñanza de inglés y talleres de fortalecimiento de la alfabetización inicial en el primer ciclo y de la alfabetización científica de 4° a 7° grado. Por otra parte, al igual que en las escuelas de jornada extendida, las escuelas de “hora más” pudieron disponer de una hora semanal para el trabajo en equipo de los docentes. Otro punto positivo a destacar de estas clases de programas, es el intercambio de experiencias entre docentes de otros lugares del país y de latinoamericana.

Otras líneas de acción importante que se produjeron en el nivel primario fueron “Aulas Digitales Móviles” y “Alfabetización Inicial”. La primera, surgió entre los años 2005 y 2007 en pos de la implementación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), bajo la órbita del Programa Red Rionegrina de Educación Digital (RED) “red que mantenía comunicados a todos los organismos educativos de acuerdo a las necesidades y tecnologías actuales, permitiendo profundizar el flujo de comunicación en un sistema que necesariamente debe estar conectado, máxime en una extensión tan amplia como la del territorio rionegrino”¹⁰. Consistía en el equipamiento de 20 a 25 notebook portátiles para los alumnos, una notebook para el docente, pizarras digitales y cañones. El segundo programa, iniciado en el año 2008, tenía como propósito mejorar las trayectorias escolares de los alumnos de nivel primario a través de estrategias tácticas como “Escuelas de verano”, instancias de capacitación para docentes de 1er grado, revisión institucional y curricular, que permitieran mejorar las prácticas docentes de enseñanza de la lectoescritura y promoción de los alumnos.

Durante el año 2011, en articulación y extensión con el programa “Aulas Digitales Móviles”, comenzaron a llevarse a cabo para las escuelas especiales “Red Inclusiva” y nivel inicial, como una forma de hacer una política educativa más inclusiva en términos de calidad y equidad para niños y jóvenes.

3.2.4 Política para el Nivel Medio: Escuelas de la Transformación

La transformación de la educación media fue concebida como un proceso que comenzó en el año 2005 cuyo principal objetivo era el diseño curricular y organizacional, a partir de la unificación de las normas

10 Extraído del portal: [//www.iprofesional.com/notas/90420-Ro-Negro-ya-puso-en-marcha-su-proyecto-de-aulas-digitales](http://www.iprofesional.com/notas/90420-Ro-Negro-ya-puso-en-marcha-su-proyecto-de-aulas-digitales). Conferencia del entonces Gobernador de la Provincia de Río Negro Dr. Miguel Saiz.

curriculares para todas las escuelas secundarias de la provincia. Este proceso de transformación fue llevado a cabo por medio de audiencias públicas, comisiones regionales, centrales y directivas como la “Comisión 611” la cual otorgaba la participación de la Unterp y jornadas institucionales organizadas en las escuelas. La implementación de esta política tuvo como resultado un nuevo diseño de interdisciplinariedad y sistema de evaluación y promoción de los alumnos.

Por otra parte, y en relación a las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), durante el año 2008 se produjo la extensión de la oferta a los parajes rurales a través del entorno virtual. De esta forma los jóvenes de las zonas rurales tendrían la posibilidad de cursar sus estudios secundarios vía red, a partir de antenas satelitales que fueron incorporadas en la sede de los parajes rurales.

En referencia al nivel superior, también formó parte la revisión del diseño curricular, a partir de las políticas generadas a nivel nacional dado la implementación de la nueva Ley de Educación Técnica N° 26.058 que marcaba como eje principal los siguientes fines y objetivos: “a) Estructurar una política nacional y federal, integral, jerarquizada y armónica en la consolidación de la Educación Técnico Profesional; b) Generar mecanismos, instrumentos y procedimientos para el ordenamiento y la regulación de la Educación Técnico Profesional; c) Desarrollar oportunidades de formación específica propia de la profesión u ocupación abordada y prácticas profesionalizantes dentro del campo ocupacional elegido; d) Mejorar y fortalecer las instituciones y los programas de educación técnico profesional en el marco de políticas nacionales y estrategias de carácter federal que integren las particularidades y diversidades jurisdiccionales; e) Favorecer el reconocimiento y certificación de saberes y capacidades así como la reinserción voluntaria en la educación formal y la prosecución de estudios regulares en los diferentes niveles y modalidades del Sistema Educativo; f) Favorecer niveles crecientes de equidad, calidad, eficiencia y efectividad de la Educación Técnico Profesional, como elemento clave de las estrategias de inclusión social, de desarrollo y crecimiento socioeconómico del país y sus regiones, de innovación tecnológica y de promoción del trabajo docente; g) Articular las instituciones y los programas de Educación Técnico Profesional con los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la producción y el trabajo; h) Regular la vinculación entre el sector productivo y la Educación Técnico Profesional; i) Promover y desarrollar la cultura del trabajo y la producción para el desarrollo sustentable; j) Crear conciencia sobre el pleno ejercicio de los derechos laborales.”¹¹

11 Para más información, consultar a C. Veleda y otros, “Balance de la Gestión Educativa de la Provincia de Río Negro (2005-2011)”. Documento de trabajo n° 85. CIPPEC.

3.2.5 El rol de las políticas específicas y la función de las políticas transversales durante el período 2004-2008

La implementación de estas políticas públicas surgió a partir de la incidencia política de los sectores sociales. En referencia, las politólogas Sprechmann y Pelton (2001) explican que la incidencia es el medio para abordar las diversas problemáticas que se quieren resolver, utilizando estrategias dirigidas a crear políticas cuando se necesitan y no existen, cambiarlas y asegurar la implementación de aquellas que sean eficientes.

En este sentido, y en virtud del análisis teórico expuesto, las políticas más destacada durante el periodo 2003-2008 fueron la extensión de la jornada escolar en el nivel primario, la incorporación de cuatro horas supletorias destinadas a inglés, TIC'S y el dictado de talleres de diversas temáticas propuestos por las escuelas de contextos más vulnerables y la transformación o escuelas de la transformación en el nivel secundario, que se trata de una profunda revisión curricular, que comprendió la incorporación de nuevos espacios curriculares, nuevos perfiles docentes, la designación de los docentes por cargos.

A su vez, estas políticas fueron fortalecidas y articuladas por una serie de políticas transversales garantizando las condiciones adecuadas para la implementación de aquellas, en toda los niveles como ser: la beca para el transporte escolar, el servicio de comedores escolares, la conformación de bandas musicales, los juegos intercolegiales, el plan de lectura.

Este tipo de políticas, según el análisis planteado por Oraisón (2002) originadas a partir de la década de los 80 y 90 que, ante la crisis de la función normativa de la escuela, que pretendía alcanzar conductas neutras y susceptibles de ser generalizadas, promueve un modelo en el que las problemáticas socialmente relevantes se constituyen en el eje articulador de propósitos y actividades educativas.

Para el Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro, tenían el propósito de desarrollar e instalar temáticas de construcción de ciudadanía, de memoria -colectiva, institucional y personal-, de subjetividad e identidad en las escuelas rionegrinas. En este sentido, los programas están entendidos como dispositivos de apoyo que generan más y mejores condiciones en las Instituciones educativas con la finalidad de posibilitar la transmisión cultural, la inclusión y el fortalecimiento de la igualdad de oportunidades de los y las estudiantes en los diferentes niveles educativos.

Por otro lado, económica y financieramente, estas políticas trajeron como contrapartida el detrimento del salario docente cuyo aumento en

Marzo 2012.

términos reales fue magro entre 2005-2011, provocando extensos períodos de paros como los ocurridos en el 2009 con más de 30 días.

3.2.6 Políticas transversales en Río Negro.

Las políticas concebidas para cada uno de los niveles educativos fueron fortalecidas y articuladas a través de una serie de políticas transversales que tendieron a cubrir todos o varios niveles educativos. La mayoría de ellas se orienta a garantizar condiciones adecuadas para la enseñanza y aprendizaje o a instalar ciertos ejes y prácticas comunes a todos los niveles.

Algunos de los programas que se utilizaron para perseguir el objetivo expuesto anteriormente fueron: “Transporte Escolar”, “Juegos Intercolegiales Rionegrinos”, “Plan de Lectura”, “Suená Música”, “La escuela sale a leer”, “Comedores escolares”, y un programa de gran envergadura abocado a la ampliación del nivel primario (alumnos de seis a 14 años) y facilitar el acceso al nivel secundario (alumnos de 15 a 18 años), de manera de lograr mayores tasas de asistencia y promoción velando por los aspectos de calidad y pertinencia, y mediante una gestión eficaz del sistema educativo fue el PROMSE (Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo) formado por dos Subprogramas:

I) Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación: a ser ejecutado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación en coordinación directa con el Ministerio de Educación de la Pcia. de Río Negro;

II) Expansión de la Infraestructura Escolar (Plan 700 escuelas): a ser ejecutado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en coordinación directa con el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Pcia. De Río Negro.

Para el seguimiento, monitoreo y apoyo de las políticas específicas y transversales se conformaron Equipos Técnicos de Apoyo pedagógico (ETAP) y centros juveniles como los CAIE (Centro de Actualización e Innovación Educativa), se trata de ámbitos propicios para la experimentación y el diseño de proyectos educativos; es decir, lugares de referencia habilitados y dispuestos para la recuperación, documentación e intercambio de experiencias pedagógicas entre docentes como forma de enriquecer sus prácticas, y espacios de discusión y debate acerca del uso de las nuevas alfabetizaciones, lo que incluye las tecnologías de la información y la comunicación y las pedagogías de la imagen; y, los CAJ (Centro de Actividades Juveniles) es una línea de acción del Programa Nacional de Extensión Educativa, destinada a los alumnos del Nivel Secundario cuyo objetivo es crear nuevas formas de permanencia y aprendizaje en

las escuelas a través de la participación de los jóvenes en diferentes acciones organizadas en tiempos y espacios complementarios a la jornada escolar¹².

3.3. Escenario político y educativo entre Nación y Provincia

Políticamente la gestión del Dr. Miguel Saiz se mostró ventajosa en términos que tenía una buena relación con el entonces Presidente, Dr. Néstor Kirchner, y eso se evidenció con la formación de la pluralidad política reflejada en la entonces denominada “Concentración Plural” impulsada por propio Presidente. Por otra parte la reelección lograda en el 2007, le permitió dar continuidad a las políticas educativas inauguradas en el 2005.

Aun formando parte de un gobierno alineado con la concertación plural propiciado por Kirchner, el Ministerio de Educación mantuvo una relación de independencia crítica frente al Ministerio de Educación de la Nación. Esto se explica en gran medida, por la tradición propia de la provincia en materia de política educativa, particularmente marcada en la década de los 80 con la reforma de la educación secundaria. El pensamiento crítico de la provincia era que el MEN formaba políticas “enlatadas” que se asignaban bajo el mismo formato a todas las provincias y que muchas veces no eran propias a la región o no tenía efectos sistémicos. El equipo ministerial cuestionaba la concepción verticalista y unitaria de la política educativa nacional. Esto no impedía la implementación de los programas nacionales, sino que fueron articulados con las políticas provinciales coordinando estrategias entre las líneas nacionales y las direcciones de nivel, las cuales la mayoría resultaron coincidentes con la acción provincial como por ejemplo “Jornada Extendida” o la incorporación de las TIC’S.

Por otra parte el plantel político educativo valoro muchas de las políticas educativas planteadas por Nación como el Plan de Lectura, el Programa de Educación Salud Integral, o el Plan Integral de Igualdad Educativa.

Otro punto a tener en cuenta, es que en la formación de las políticas no solo participaron miembros del Ministerio sino que se invitó al sindicato UNTER, docentes y padres. De todos modos la ambición reformista se asentó en el fortalecimiento de las instituciones educativas a través de la mejora de las condiciones para la enseñanza.

12 Datos obtenidos de documentos del Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo.

En síntesis, por un lado, se dispuso que cada uno de los niveles educativo tuviera su política educativa específica. Por el otro, tomo una serie de políticas transversales que apunta a generar las condiciones necesarias para el cambio, articular los distintos niveles a fortalecer aspectos cruciales del sistema educativo provincial.

4. El PROMSE y la capacidad de gestión del sistema educativo rionegrino.

El presente capítulo, dará a conocer los lineamientos de implementación del Programa PROMSE y la capacidad de gestión de los actores involucrados para llevarlo a cabo en la Provincia de Río Negro, además de las fallas y logros alcanzados durante el período 2004-2008. En este sentido, describirá la capacidad administrativa del aparato estatal para instrumentar los objetivos del programa, resaltar los factores organizativos y procedimientos para con los Recursos Humanos.

4.1 El PROMSE y la Provincia: convenios y compromisos

Mediante Decreto 615/03, se aprobó el Modelo de Contrato de Préstamo entre la Nación y el Banco Interamericano de Desarrollo.

La finalidad del Programa PROMSE se orientaba en apoyar a las Provincias en el mejoramiento de la calidad, equidad y eficiencia del sistema educativo, haciendo hincapié en el fortalecimiento de la escuela media; financiado con fondos del BID (60%) y aportes del Estado Nacional (40%), no aplicando aporte monetario por parte de la Provincia. Estaba compuesto por dos Subprogramas, el Subprograma I destinando al Mejoramiento de la calidad y equidad de la Educación, ejecutado por el MECyT, y el Subprograma II referido a la Expansión de la Infraestructura Escolar, llevado a cabo el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

La participación de la Provincia de Río Negro, en ese entonces, se encontraba supeditada a la suscripción del Convenio de Adhesión General lo cual implicaba el compromiso de los firmantes para llevar adelante la ejecución del programa mediante el desarrollo de acciones y el cumplimiento de procedimientos detallados en los Reglamentos Operativos. Dichas acciones comprendían la creación de una Unidad Ejecutora Jurisdiccional, implementar líneas de acción de los Componentes del Subprograma conforme a lo acordado con el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación, además de asegurar los recursos físicos y materiales para ejecutar las distintas acciones del programa en la provincia, llevar

los registros contables, la apertura de cuentas bancarias, y asegurar la sustentabilidad de las inversiones realizadas. Es decir, requería la formación de una administración descentralizada, en ejecución paralela con las funciones y procedimientos administrativos del Ministerio de Educación Provincial.

Esto se podía visualizar en los compromisos que asumía la provincia con la firma del convenio en relación a los dos subprogramas.

Compromiso de la Jurisdicción para el desarrollo del Subprograma I:

“a) establecer una Unidad Ejecutora Jurisdiccional (UEJ) dotada de personal suficiente y los recursos operativos necesarios para garantizar la ejecución y el seguimiento de las acciones;

b) adscribir a la UEJ por Decreto del Poder Ejecutivo o Resolución Ministerial una dotación de personal igual o superior a la financiada por el PROGRAMA;

c) gestionar la apertura de cuentas bancarias detalladas en los Reglamentos Operativos, que serán para uso exclusivo del Subprograma I;

e) mantener registros contables independientes para los gastos del Subprograma I de acuerdo con las prácticas contables habituales y según los lineamientos establecidos por la DGUFI;

f) implementar las líneas de acción de los Componente del Subprograma I, en los plazos y condiciones que se acuerden con el MECyT;

g) reinvertir en el sector educativo los ahorros que genera la implementación de las acciones de los Componentes.

h) dar cumplimiento a las metas establecidas en la Matriz de Compromisos que forma parte del presente Convenio, así como cumplir con los lineamientos del Marco Lógico;

i) garantizar los recursos físicos y financieros necesarios para el mantenimiento en condiciones operativas de los bienes y obras ejecutadas por el PROGRAMA, a efectos de asegurar la sustentabilidad de la inversión a realizar”.

Compromiso de la Jurisdicción para el desarrollo del Subprograma II:

“a) Designar una Unidad Operativa Local, con funciones para coordinar las actividades necesarias para el logro de los objetivos del Subprograma II y asignar recursos humanos, técnicos, operativos y administrativos necesarios para el eficaz cumplimiento de las obligaciones contraídas;

b) gestionar antes las áreas técnicas de la UEC, la identificación y verificación de las condiciones de elegibilidad de las obras a proponer para su ejecución;

c) elaborar los proyectos ejecutivos de obras nuevas con sus especificaciones técnicas y documentos de licitación, conforme los Manuales, Instructivos generales y particulares, proporcionados por la Dirección

de Infraestructura del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, respetando el reglamento operativo general y particular del Subprograma II asumiendo la responsabilidad por la documentación presentada;

d) solicitar a la UEC la aprobación del financiamiento BID al proyecto ejecutivo de obra nueva;

e) Impulsar los actos administrativos y operativos de los procesos licitatorios que se realicen en la jurisdicción, implementando los procedimientos de rigor (publicación local de avisos, aclaraciones al Pliego, recepción, apertura de ofertas, etc.)”

Otro punto, relevante y que luego será el eje del conflicto en los procesos de gestión, era la cláusula octava del mismo convenio, la cual comprometía a la Jurisdicción a adherirse al orden de prelación de la legislación, normas y procedimientos para la ejecución de las acciones previstas: a) Contrato de Préstamo N° 1345/OC-AR y sus Anexos; b) Reglamento Operativo General, reglamento Operativos Particulares, y sus Anexos; y, c) Instructivos elaborados por la DGUFI¹³ y/o la UCPYPFE¹⁴.

4.2. Capacidad administrativa

El 02 de Junio del 2005 mediante Decreto N° 569, el Gobernador de la Provincia de Río Negro, Dr. Miguel Saíz aprueba el Convenio de Adhesión, con el fin de obtener fondos no reintegrables aportando por el Banco Interamericano de Desarrollo destinando a la ejecución del Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE), además en ese mismo momento crea la Unidad Ejecutora Jurisdiccional, bajo la órbita de Ministerio de Educación de la Provincia, integrada por (un) Coordinador General, (un) Responsable de Administración y Finanzas, (un) Responsable de Infraestructura y Adquisiciones, y (un) Responsable Pedagógico.

Para la ocupación de estos cargos, el programa traía consigo una estructura organizacional basada en las formas de reclutamiento, promoción, salario y escalafón inmodificables, es decir, el perfil del puesto a ocupar ya se encontraba preestablecido a priori de haber firmado el convenio, en los denominados Términos de Referencia del Programa.

13 Es la Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional, creada en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología por Decisión Administrativa N° 20/2002 (Resolución Ministerial N° 146/01) a cargo de la gestión, administración, seguimiento y monitoreo del Subprograma I.

14 Es la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo creada en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios por Decreto N° 1142/2003 y que estará a cargo de la gestión, administración, seguimiento y monitoreo del Subprograma II.

4.3. Proceso de Evaluación para la implementación de programas

Según Niremborg, Brawerman y Ruiz (2003) el proceso de evaluación de implementación de programas tiene por objetivo indagar y describir el funcionamiento del programa analizando las diferencias entre el funcionamiento real y lo previsto en los documentos fundacionales.

En este sentido, y a partir de las experiencias obtenidas por parte de los actores involucrados en llevar adelante el programa, coinciden en opinar que los tres objetivos generales se orientaban en torno a la calidad, equidad y eficiencia.

Al respecto, en una de la entrevista realizada a la Responsable pedagógica, anteriormente ocupaba el cargo de Coordinadora de Programas del Ministerio, caracteriza esas palabras a partir de tres grandes esferas interrelacionadas.

Calidad. La mejora de la calidad se promueve a partir de:

- El fortalecimiento de la articulación entre el nivel EGB y de media y polimodal.
- La reorganización institucional y curricular.
- El uso intensivo y apropiado de las TIC's.
- La actualización de las prácticas pedagógicas en la escuela.

Equidad. El mejoramiento de la equidad se profundiza con:

- La dotación de becas de apoyo estudiantil.
- La implementación de Proyectos Institucionales de Retención en las escuelas
- La dotación de equipamiento, recursos de aprendizaje y libros de textos.
- El mejoramiento de los edificios escolares.

Eficiencia. En relación con la mejora de la eficiencia, se propone:

- El mejoramiento de los sistemas administrativos.
- El mejoramiento de la gestión de la información en los distintos ministerios jurisdiccionales.

Dando a concluir, que las pretensiones del Programa eran: (i) aumentar la cobertura en la Educación Media; (ii) disminuir la deserción en la Educación General Básica (EGB3), particularmente en los grupos de bajos ingresos; (iii) disminuir la repitencia y la sobreedad; (iv) mejorar el rendimiento académico en las áreas de lengua, matemática, ciencias sociales y naturales; y (v) mejorar la eficiencia del gasto en el sector.

Desde su punto de vista, y a razón de indagar sobre los alcances de los objetivos y metas planeadas por el programa, ella deduce que durante el

período 2004 -2008, de acuerdo a los criterios expuestos para la selección de escuelas, el PROMSE logró llevar sus líneas de acción a 21 de ellas (CEM N° 10-CEM N° 48-CEM N° 44-CEM N° 57- CEM N° 39- CEM N° 82- CEM N° 79-, CEM N° 24- CEM N° 71- CEM N° 24- CEM n° 27- CEM N° 81- CEM N° 16- CEM N° 13- CEM N° 62- CEM N° 7- CEM N° 53- CEM N° 11- CEM N° 9- CEM N° 14- CEM N° 36- CEM N° 89) y 7 Institutos de formación docente (El Bolsón, Luis Beltrán, San Antonio Oeste, San Carlos de Bariloche, Viedma, Villa Regina y General Roca) en las cuales se implementaron los Centro de Actividad Juvenil (CAJ), Centro de Actualización e Innovación Educativa (CAIE), Becas para alumnos de toda la provincia, equipamiento de informático, mobiliario y multimedia, en el marco de ese conjunto de escuelas e institutos se lograron refaccionar, reacondicionar y construir salas de informática o SUM en aproximadamente 19 establecimientos, se otorgaron aporte en concepto de Planes de Mejora, se realizaron acompañamiento pedagógico y eventos de gran magnitud que oscilaba alrededor de 500 personas.

Desde el área Pedagógica, comentaba que, durante el mes de noviembre del año 2006, se realizaron reuniones con Directores y Supervisores, de los 21 establecimientos PROMSE, conjuntamente con personal técnico del Ministerio de Educación Provincial, a fin de acompañar a las instituciones, brindando asistencia para la elaboración de los Proyectos de Mejora que debían presentarse ante el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación en el mes de mayo 2007. Los mismos se legalizaron a través del Acta de Compromiso Institucional. De 21 escuelas fueron evaluados y aprobados 19 Proyectos de Mejora por un monto Total de \$ 10.000 cada uno.

El Proyecto CAJ, centrado en el mejoramiento de la enseñanza y los aprendizajes y en la atención de las actuales condiciones sociales y culturales de jóvenes y adolescentes rionegrinos, asume la necesidad de instalar nuevos debates y emprender cambios institucionales en las 21 escuelas de Nivel Medio donde los índices de repitencia, desgranamiento y deserción escolar son significativos. En este sentido, las seleccionadas se encontraban alejadas de los centros urbanos o ubicadas en las periferias de las ciudades, siendo los CAJ para muchos jóvenes la única alternativa posible de encuentro y de actividad fuera del horario escolar, el único ámbito que los convoca a participar, a demandar, a decidir, a disfrutar y a producir con otros.

Según la mirada de estos agentes, el programa cumplió de alguna manera en los términos de calidad y equidad, no tanto de eficiencia. Uno de los principales puntos críticos o débiles que tuvo el programa considera que los organismos transversales a los procesos administrativos no permitieron que la Unidad Ejecutora Jurisdiccional se implementara

o desarrollara correctamente, además de la falta de experiencia de los primeros ejecutores, si bien se reconoce la existencia de otros programas de similares características como PRODYMES I y II o PREGASE, los mismos no tuvieron el impacto ni las envergaduras en dimensiones como tuvo el PROMSE, es decir, parecía un “mini ministerio de educación” paralelo al que se encontraba. “... Resultaba tedioso, como pedagógica, tener que llevar adelante la ejecución de una línea de acción y no poderla cumplir por cuestiones procedimentales ... por ejemplo de tener que salir de comisión, para asistir a los coordinadores CAJ de las escuelas, y no tenerlo en el tiempo requerido, o de necesitar personal calificado pero para poder contratarlo, se necesitaba realizar todo un largo proceso que tardaba entre dos y seis meses...” y otro factor, comenta ella “... en muchas ocasiones resultó difícil poder ponernos de acuerdo en términos institucionales ..., es decir tratar de articular las políticas nacionales con las provinciales y sobre todo con la de la escuela, por la existencia de tres realidades diferentes, es cierto que en muchas ocasiones estos programas, como los que mencioné anteriormente, eran políticas enlatadas que resultaban difícil de adaptar a la realidad situacional de la provincia o de la escuela”. Por último, ella considera que la incidencia del programa fue fructífera, ya que se lo consideraba como una política transversal que acompañaba la Transformación del Nivel Medio en las nuevas formas de permanencia y aprendizaje en las escuelas a través de la participación de los jóvenes en diferentes acciones organizadas en tiempos y espacios complementarios a la jornada escolar.

Por otra lado, la perspectiva que se obtuvo de la entrevista realizada al Responsable de Administración y Finanzas, quien ocupó ese cargo durante el período 2006-2008, y cuyo rol era auditar las contrataciones, pagos y registros de obras civiles, bienes y servicios según las normativas nacionales, provinciales y del convenio suscripto con el organismo multilateral de crédito, en relación al proceso de implementación y ejecución desde cuando él asumió el cargo, planteaba que la unidad ejecutora que tenía que implementar el programa en la provincia de Río Negro no estaba conformada en su totalidad, contaba con pocos recursos humanos, existía un desorden administrativo y atraso en la rendición de fondos al Ministerio de Educación nacional y a los organismos de control local. Tampoco se contaba con el equipamiento informático adecuado y además se estaba cerca de la fecha de cierre de ejercicio con una agenda de actividades a realizar muy importante.

Cuando asume, y luego de haber realizado un diagnóstico de la situación, notificando a las autoridades educativas provinciales sobre el estado del programa, comienza con un proceso de reprogramación en la cual consistía: 1) priorizar las actividades a realizar hasta el cierre

del ejercicio (31/12/2006), 2) solicitar asistencia técnica a la UEC, en la parte administrativa y contable; 3) cursar pedidos de fondos para equipamiento informático y contratación de recursos humanos para el área; y, 4) solicitar la extensión de los plazos de rendición de fondos, y la colaboración a distintas áreas del ministerio provincial para la comprensión de los procedimientos administrativos.

Otro factor que destaca el Responsable es el acompañamiento político por parte del gobierno provincial que coincidía con la política educativa de efectuar una reforma al nivel medio, cuya implantación aún estaba incompleta en la provincia de Río Negro, además de brindar apoyo focalizado a la población escolar que se encontraba en situación de mayor riesgo social y educativo.

Cuando se le pregunta sobre cómo era la relación con los organismos controladores o interventores en la ejecución sostiene "... existió una desavenencia en la reglamentación y actuación de los organismos de control locales respecto de la prelación de normas e instancias de ejecución necesarias para la implementación del programa de referencia".

Es decir, que los organismos locales pretendieron que la ejecución del programa se efectuara conforme a la normativa provincial y según los registros del sistema Sáfica (Sistema de Administración Financiera y Control). Mientras que el organismo financiador (BID) exigió bajo pena de declarar el gasto no elegible y tener que reintegrar el dinero invertido, que la ejecución se realice según su normativa y que los registros se efectúen en un programa informático propio.

Por tanto, además de hacer todo por duplicado, había que hacer coincidir en simultaneo los registros contables y presupuestarios en ambos sistemas y ejecutar los fondos de manera de cumplir con los requisitos expuestos por ambos sistemas normativos y registrales. A esto se sumó que como la Unidad Ejecutora Central estaba en el Ministerio de Educación Nacional y como parte de los fondos los aportaba la Nación; "... además nos auditaba en forma indirecta los organismos de control nacional, SIGEN y AGN. En síntesis, nos auditaba el Banco Interamericano de Desarrollo, SIGEN (Sindicatura General de la Nación); AGN (Auditoría General de la Nación); y todos los organismos de control provinciales (Contaduría General de la Provincia, Fiscalía de Estado y Tribunal de Cuentas) y cada uno pretendía hacerlo según su propia normativa, lo cual en algunas ocasiones nos ha llevado más tiempo rendir los resultados que ejecutar las acciones...". En este sentido, él considera que el cumplimiento de requerimientos impuestos por múltiples organismos de contralor fue un obstáculo para la ejecución del programa, llevándolo a la sub-ejecución que implicó casi a la paralización de algunas líneas de acción del mismo.

Otro componente crítico era la contratación de personal, a fin de que con este proceso ocurría algo muy similar a lo que sucedía con la rendición de los fondos, había dos esquemas que cumplir. En principio la contratación se daba por concurso y los perfiles del puesto, las funciones del cargo y el monto del contrato, se encontraban preestablecidos por el programa, pero la dificultad comienza a notarse en el proceso de tramitación de expediente¹⁵, ya que no solamente se tenía que cumplir con las formas del Programa sino que además debían articularse con la normativa provincial y pasar por las diferentes áreas y órganos interventores en el proceso, lo cual contratar a una persona o esperar al cobro de sus honorarios llevaba aproximadamente entre 3 y 6 meses, esto incidía en la permanencia de los miembros en su cargo, en los estados de ánimo, en los procesos de formación de equipos de trabajo, en síntesis se generaba un ambiente desasosiego por estas manifestaciones latentes.

Por último, la postura del Responsable de Infraestructura y Adquisiciones quien ocupó y se mantuvo en el cargo casi en el mismo período que el Responsable de Administración y Finanzas, sostiene algo muy parecido al planteo que vienen realizando sus colaboradores, en cuanto a la falta de personal capacitado, el cumplimiento a la prelación normativa, procedimientos de ejecución de obras muy extensos, y a eso debe sumarse el vínculo con los proveedores. El área se encargaba de confeccionar, administrar, organizar y controlar todos los procedimientos -como licitaciones, concursos, contrataciones- vinculados a la rehabilitación de aulas de informática y de recursos, ampliación de los edificios y adquisición de mobiliario. En este sentido el componente 1 “Inversión Edificios Escolares-Desarrollo de los Recursos Físicos del sistema educativo” logró implementarse en un 70% de la línea de acción infraestructura (4 IFDC y 14 CEM) y en un 100% de la línea adquisiciones (28 establecimientos).

Uno de los inconvenientes que se presentaban en el proceso de ejecución eran los plazos de obras (180 días), que en varias oportunidades no pudieron cumplirse dando la opción a prórroga o en su defecto a la extensión. El Responsable decía que la injerencia a este incumplimiento estaba dada por varios factores muchas veces internos a la organización o al Programa, como la demora en las no objeciones (Nación-Provincia), o el cumplimiento a término de pago de los certificados de obras, o problemas con la fecha de inicio de la obra, ya que los procedimientos administrativos se tardaban demasiado en cada área, la firma del contrato también resultaba tardía, por eso un proceso de estas características

15 Un expediente es el conjunto de los documentos que corresponden a una determinada cuestión. También puede tratarse de la serie de procedimientos de carácter judicial o administrativo que lleva un cierto orden.

llevaba casi todo el año, “seis meses para que se firme el contrato y otros seis meses en ejecutarse la obra y cuando se quería acordar la obra ya había llevado un año”.

Otras de las causas eran las condiciones climáticas presente en la provincia en tiempos invernales, la relación que existían entre la empresa constructora y la Directora del establecimientos muy pocas veces no lograban ponerse de acuerdo, y, por último, en algunas ocasiones las empresas no llegaba a cumplir con los estados de avance estipulados, por motivos inherentes a la misma, que de alguna manera perjudicaban a la escuela por no tener la obra en tiempo y al programa en el atraso y confección de los POA's. El Responsable cuestionaba el alto índice burocrático que se necesita para ejecutar, en este caso, las obras, pero a pesar de las circunstancias vividas, que fueron fructíferas por que hicieron de un gran aporte a su experiencia el programa logro implementarse casi en un 87% de su totalidad, y eso es notorio en los resultados que arroja su evaluación.

4.4 Evaluación de resultados¹⁶

La evaluación fue realizada a partir de documentos y datos empíricos aportados por los actores entrevistados del Programa y documentos estadísticos obtenidos por el Ministerio de Educación de la Provincia.

4.4.1. Recomendaciones de los actores involucrados en las distintas áreas y organismos encargados de ejecutar programas.

Gestión

La ejecución de programas desde el nivel central, en países que han descentralizado la gestión de sus servicios educativos, plantea fuertes desafíos de articulación de instrumentos, procesos, capacidades y recursos.

16 “...Esta evaluación permite medir los resultados a corto y largo plazo de los programa. (...)Permite obtener informaciones y analizar el cumplimiento de las propuestas para cada uno de los objetivos específicos del programa en términos de su actividad, su eficacia y su eficiencia para obtener conclusiones que permitan retroalimentar la gestión del programa, además identificar, planificar y gestionar otros programas y proyectos. Esta evaluación de resultados concluye con un informe de evaluación que permita identificar la efectividad, la validez y la eficiencia del programa y sacar conclusiones y recomendaciones para futuros programas o proyectos”. Datos aportados por Albania Pérez, en “Evaluación de los Resultados”. Noviembre, 2006, obtenidos en la página web:
<http://www.educando.edu.do/articulos/directivo/evaluacin-de-los-resultados/>

Las regiones plantean realidades socio-económicas y culturales muy diferentes, así como en sus capacidades de gestión y en su disponibilidad de recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. Ello genera la necesidad de responder a la heterogeneidad desde una intervención que, desde el nivel central, tiene objetivos más homogéneos que están relacionados con una modalidad concreta de intervención para responder a un objetivo de política nacional prioritario (acceso, retención y promoción escolar). En este contexto, los aspectos de funcionamiento de la descentralización deben ser tenidos en cuenta pero no son un tema que pueda abordarse desde un programa de estas características, sino más bien desde el fortalecimiento institucional del Estado. Se recomienda entonces ser pragmático y desarrollar modalidades de intervención mixtas, según grados de mayor centralización o descentralización, atendiendo a las capacidades existentes y al objetivo del programa. En el caso de las acciones que se descentralicen, se deberían promover acuerdos previos que aseguren la consistencia y oportunidad de las acciones con los programas y estrategias educativas de las provincias, a fin de contribuir a una mayor apropiación por parte de las mismas.

Al interior de las Provincias, habría que fortalecer los mecanismos de control a nivel local, a través del cuerpo directivo y docente de las escuelas y de las familias de los alumnos, generando una mayor “apropiación” de las mejoras que aporta el proyecto. Ello incluye informes periódicos.

Referente a la evaluación del diseño del programa debería incluir la metodología y línea de base de la evaluación, así como garantizar la operatividad del sistema de información que se requiera a tal fin. A ello se adiciona la necesidad de mejorar las estadísticas educativas disponibles, con información relevante y oportuna para la toma de decisiones.

Con respecto a las finanzas y adquisiciones, la auditoría, previa a cada desembolso además de las auditorías de los estados financieros, si bien brindan un marco de seguridad mayor, puede generar demoras importantes en la rendición de los desembolsos. Sería recomendable utilizar informes semestrales de control interno, incluyendo una muestra representativa de desembolsos realizados, en forma ex-post, en el semestre inmediato anterior.

Algunas de las lecciones aprendidas, exponen los actores, fueron incorporadas en el diseño del PROMEDU en su gran mayoría, en particular en los temas de diseño de los programas compensatorios, infraestructura escolar, evaluación y aspectos financieros y de gestión.

Hay que tener en cuenta, que el PROMSE ha sido un programa caracterizado, durante su desarrollo, por: (i) una fuerte orientación a los productos más que a resultados; (ii) procesos de decisión y ejecución que involucran muchos ámbitos y niveles de equipos, personas y organismos,

a nivel central y provincial; (iii) un esquema incipiente de integración de información relevante de gestión y de proceso; y (iv) un programa con decisión y financiamiento nacional, y con distintos formatos de descentralización en las provincias para la ejecución. El involucramiento de numerosos y diversos actores institucionales, ha enriquecido los resultados a través de la participación, pero al mismo tiempo representó un desafío continuo respecto de la gestión, la coordinación y el monitoreo de las acciones. En este contexto, la planificación de las actividades, el consenso con las jurisdicciones y el monitoreo y evaluación posterior de sus resultados, tenía especial relevancia. Por ello, el programa aprobado originalmente consideró en su diseño, el desarrollo de un Sistema de Información, Seguimiento y Monitoreo (SISM) y de un Sistema de Evaluación de Resultados e Impactos (SERI), a través de la DINIECE. La DINIECE era también quien debía diseñar la metodología de evaluación y calcular la línea de base de los indicadores de resultados. El estudio ya mencionado de la DINIECE, se orienta a estos objetivos al presentar una matriz de dimensiones, variables e indicadores de la línea de base para la evaluación final.

Sin embargo, el programa no aportó una definición cuantitativa de los valores de la línea de base y de las metas esperadas del PROMSE. Por otra parte, ninguno de los sistemas previstos se desarrolló durante el programa. A ello se suman otras debilidades en materia de programación, como ser, la ausencia de un sistema de seguimiento de la población beneficiaria (becarios y escuelas) y, una fuerte debilidad en la planificación de las acciones que recién, en los últimos dos años comenzó a mejorar debido al esfuerzo desde el MEN. Los informes semestrales eran razonablemente completos, pero se focalizaban esencialmente en los productos generados y las actividades cumplidas, sin analizar los resultados intermedios.

Productos y resultados del PROMSE a nivel provincial

El PROMSE ejecutó los productos previstos con un alto nivel de eficacia, aun cuando ello seguramente no se produjo en términos de eficiencia debido a una gestión que no fue adecuadamente programada. El pago de las becas escolares “per se” no sería suficiente para lograr los resultados, para lo cual se deben complementar con acciones de apoyo a las escuelas, a sus docentes y en particular a los becarios en la superación de sus dificultades de aprendizaje.

El conjunto de intervenciones del programa ha tenido un efecto muy diverso. Algunas acciones han sido positivas y son muy valoradas como es el caso de los textos, las becas y los CAIEs. Otras actividades se consideran adecuadas pero en muchas escuelas se desarrollaron en un contexto

que restringió sustancialmente su potencialidad, en lo educativo. Tal es el caso de la compra de PCs en contextos de espacios inadecuados o sin conectividad. Finalmente, otras acciones deberían analizarse con mayor detenimiento (CAJs) en cuanto a su diseño y/o forma de implementación, o deberían modificarse en sus contenidos.

Las acciones desarrolladas por el programa pusieron de manifiesto la complejidad de este tipo de intervenciones donde no solo hay que supervisar la acción que surge desde el programa sino el conjunto de actividades que resultan desde otras esferas por fuera del mismo. Si estas acciones no se cumplen, muchos aportes del programa pueden ver limitada su contribución a los resultados. En este contexto resulta clave la identificación previa, en el diseño, de todos los factores determinantes de los resultados y la selección de aquellos que finalmente serán financiados por el programa.

5. Conclusiones finales.

La política educativa implementada, en ese periodo, coincide con la opinión expuesta por Casanueva Sáez, (2009), en donde la política educativa latinoamericana tiene como punto de partida los lineamientos y acuerdos emanados de los Foros Internacionales en materia educativa organizados por la ONU, UNICEF, UNESCO, OEI. Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, centradas en ejes de calidad, equidad y eficiencia, que de hecho fueron los factores que marcaron la bases del Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo.

El PROMSE, fue considerado como una política transversal de acompañamiento a otras políticas direccionadas en los niveles educativos, cuyo aporte era no reintegrable, con lo cual no le implicaba gastos a la provincia.

El proceso de evaluación de implementación de programas utilizado para averiguar y describir su funcionamiento, analizó hasta qué punto existen diferencias entre el funcionamiento real y lo previsto en los documentos fundacionales.

En este sentido, en función de las evaluaciones y entrevistas realizadas, el programa tuvo una importante relevancia en los cambios significativos producidos en la dimensión administrativa no sólo porque se estaba trabajando con un financiamiento mixto, sino que además fue necesario buscar maneras de articulación de los procedimientos legales para poder implementar y ejecutar las líneas de acción que esté presentaba, ya que en sus indicios exhibe una administración descentralizada y paralela al Ministerio de Educación de la provincia.

El objetivo principal del programa era acompañar la expansión de la oferta educativa a los sectores más vulnerables de la región tratando de llegar en términos de calidad y equidad, además, tuvo una fuerte incidencia a lo que Fabián Repetto (2004) considera como la capacidad de los gobernantes (capacidad política) para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de los recursos que puedan movilizar en la esfera pública, dado al permanente acompañamiento de los directivos ministeriales y decisores políticos, pero este acompañamiento resultó ser ineficaz en el momento articular capacidad política con capacidad administrativa dado a otras organizaciones gubernamentales que lo atravesaban horizontalmente, también fue incidente en términos de generar puestos de trabajos profesionales e idóneos educativos.

El PROMSE, a pesar de sus tropiezos se lo podría caracterizar, como un programa estable, mutante a las transformaciones del contexto (PROMEDU I y PROMEDU II), el cual ha ido aprendiendo de sus errores, y cambiando en virtud de las necesidades sociales, por lo que se conoce, ha expandido sus líneas de acción hacia los otros niveles, no obstante la capacidad administrativa para desenvolverse en los distintos niveles de la Política Educativa continúa siendo dificultoso, y eso puede darse por dos razones:

1) al ser un programa rígido y estructurado donde todo el ordenamiento organizacional se encuentra preestablecido y planificado, no permite circunstancias ocasionales o vicios, ya que el problema está en los plazos temporales que se necesitan para ejecutar una línea. Es decir, muchas veces los tiempos del programa no coinciden con los tiempos de la provincia y es, en ese tira y afloje, donde queda problematizada la Unidad Ejecutora Jurisdiccional. Por ejemplo, una de las cuestiones que planteaban los actores entrevistados era que para poder formular el Plan Operativo Anual era necesario la articulación no solo de los equipos técnicos ministeriales sino de los directivos escolares y eso lleva a que un conjunto de personas deban ponerse de acuerdo en qué, cómo, cuándo, y dónde llevar a cabo sus actividades vinculadas a las líneas de acción del programa; y,

2) la prelación de normas y la discordancia de las mismas con la legislación provincial, generan conflictos en los procedimientos administrativos necesarios e indispensables para ejecutar las líneas de acción.

Los desvíos y tropiezos detectados en el proceso de Implementación, a partir de las entrevistas realizadas:

1. Las bases estructurales para que la UEJ se insertara en el Ministerio de Educación de la Provincia, al principio no estaban preparadas.
2. La falta de experiencia de algunos de los Responsables a cargo de llevar a adelante el Programa, sumada a las líneas de acción que debían ejecutarse en un sentido de inmediatez, y la falta de confección de los POA's en tiempo y forma, provocó el retraso en el proceso de ejecución.
3. Falta de recurso humano calificado.
4. Falta de equipamiento de informática.
5. Incumplimiento de la prelación normativa.
6. Los procesos administrativos provinciales necesarios para llevar adelante una línea de acción, eran demasiados extensos.
7. Las rendiciones de gastos de las acciones ejecutadas se realizaban por triplicado, es decir se rendía a la UEC, a la Contaduría General y al Tribunal de Cuentas.
8. Falta de flujo-grama procedimental en la provincia. ("desorden administrativo")
9. Excesivo control, por duplicidad de controlar el gasto.

Ventajas y oportunidades:

1. Las estructuras organizacionales estaban explícitamente definidas.
2. Existencia de acompañamiento político.
3. A pesar de las dificultades mencionadas, existía una buena predisposición por parte de los miembros de la UEJ en querer llevar adelante las líneas de acción.
4. Las políticas educativas a nivel provincial se encontraban articuladas con los distintos niveles.
5. La implementación del programa permitió la apertura de nuevos puestos de trabajos no ocasionando gastos salariales a la provincia.
6. A pesar de las dificultades ocurridas, y dado al proceso de la información obtenidas de las Actas de Monitoreo periodo 2004-2008, el programa llegó a implementarse en un 84% de su ejecución total.

Por último, toda política pública cualquiera fuera su naturaleza produce cambios cuyos resultados pueden ser positivos o negativo, lo interesante es saber utilizar esos resultados en pos de mejorarla. También es condicionante poder llevar una buena articulación entre la capacidad política y la capacidad administrativa para lograr una eficiente y eficaz capacidad de gestión, si tenemos demasiada capacidad política

tendremos eficacia pero no ejecución administrativa, y, si hay capacidad administrativa estaremos siendo eficientes en la ejecución de las metas, pero no eficaces en el logro de los objetivos.

6. Bibliografía

- Arrupe, Olga “La Atención a la Diversidad en una Escuela para Todos” – Trayecto Formativo – Fundamentos del Proyecto. 2001.
- Banco Interamericano de Desarrollo “Evaluación del Programa de País Argentina: Período 2003-2008”. Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE. Washington, D. C. Diciembre de 2009.
- Basile M, y otros. “La situación fiscal provincial en contexto de crisis”. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Universidad de Ciencias Económicas. Agosto 2011.
- Casanueva Saéz, P. “Política Educacional”. Universidad de Concepción de Chile. Chile. 2009
- Ernesto Martínez (EDU/CPR); Natalia Benasso (EDU/CAR); Alejandro Morduchowicz (consultor); Claudia Cox y Tania Vera (SCL/EDU). “Informe de Terminación del Proyecto”. Septiembre 2001
- Espíndola, M. “El sistema Educativo Argentino. Tendencias actuales y desafíos futuros”. PROLATINA. Buenos Aires. 2008.
- Martínez. E. y Otros “Informe de Terminación de Proyecto: PCR PROMSE”. Publicado por Inter-American. Development Bank. www.iadb.org
- Marqués Graells, P “Calidad e innovación educativa en los centros”. Departamento de Pedagogía Aplicada. Facultad de Educación. RED SOCIAL DIM UAB. 2002
- Niremberg, Brawerman, Ruiz “Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia”. Ed. Paidós. Buenos Aires. 2003.
- Oraisón María Mercedes Presentado en el Panel 2: “La transversalidad en el Currículo” del Foro Iberoamericano sobre “Educación en Valores” organizado por la OEI en Montevideo, del 2 al 6 de octubre de 2000
- Repetto, Fabián. “Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina”. Serie documentos de trabajo 1-52. Washington DC 2004.
- Roth, A. “Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación”. Bogotá D.C, Ediciones Aurora, 2002.
- Rivas, Axel “Radiografía de la educación Argentina”. CIPPEC. 2010
- Svampa, Maristella “Argentina: una cartografía de las resistencias. Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo”. OSAL. Año IX N° 24. Octubre de 2008.

- Sprechmann, S, Pelton, E. “Guías y herramientas para la incidencia política. Promoviendo el cambio de políticas”. Care, 2001.
- Veleda, C. y otros “Balance de la Gestión Educativa de la Provincia de Río Negro (2005-2011)”. Documento de trabajo n° 85. CIPPEC. Marzo 2012.
- Verona Batiuk, “Tendencias recientes del nivel inicial: un análisis estadístico de la situación Argentina”. UNICEF. OEI. Buenos Aires. Octubre 2010

7. Fuentes de información

- <http://www.iprofesional.com/notas/90420-Ro-Negro-ya-puso-en-marcha-su-proyecto-de-aulas-digitales>
- <http://portal.educ.ar/noticias/educacion-y-sociedad/el-ministerio-de-educacion-de.php>
- <http://www.cepal.org/es/publicaciones/10971-los-prestamos-del-bid-las-instituciones-de-control-presupuestario>
- <http://www1.rionegro.com.ar/diario/tools/imprimir.php?id=18521>
- Ministerio de Educación Resolución Ministerial N°797/06.
- www.iprofesional.com/notas/90420-Ro-Negro-ya-puso-en-marcha-su-proyecto-de-aulas-digitales. Conferencia del gobernador de la Provincia de Río Negro Miguel Saiz.
- Informe de la Auditoría general de la Nación sobre el “Programa de mejoramiento del Sistema Educativo- PROMSE Subprograma II- Expansión de la Infraestructura Escolar” Convenio de Préstamo BID N° 1345/OC-AR al 31-12-2008.
- Pérez, Albania. “Evaluación de los Resultados”. Noviembre. 2006. <http://www.educando.edu.do/articulos/directivo/evaluacin-de-los-resultados>

Análisis de políticas públicas provinciales : Río Negro en tiempos de transformaciones y cambios / Miguel Ángel Franco ... [et al.] ; compilado por Miguel Ángel Franco. - 1ª ed. - Viedma : Universidad Nacional de Río Negro, 2020.
Libro digital, ePub - (Nuevos horizontes)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-4960-26-9

1. Políticas Públicas. 2. Gobierno Provincial. I. Franco, Miguel Ángel II. Franco, Miguel Ángel, comp.
CDD 320.6



© Universidad Nacional de Río Negro, 2020.
editorial.unrn.edu.ar
Belgrano 526, Viedma, Río Negro, Argentina.

© Franco, Miguel Ángel, 2020.
© Avila, Marcela, 2020.
© Cvitanovich, Iván, 2020.
© Domínguez, Claudio Ruben, 2020.
© Fagotti, Gustavo Fabián, 2020.
© León, Silvia Luciana, 2020.
© Marchisio, Romina J., 2020.
© Testore, Damián Andrés, 2020.

Queda hecho el depósito que dispone la Ley 11.723.

Realizado en la Dirección de Publicaciones-Editorial de la UNRN.
Diagramación y diseño: Gastón I. Ferreyra



Licencia Creative Commons. BY-NC-ND

Usted es libre de: compartir-copiar, distribuir, ejecutar and publicar públicamente esta obra bajo las condiciones de:

Atribución - No-comercial - Sin obra derivada

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PROVINCIALES fue compuesto con la familia tipográfica Alegreya y Liberation en sus diferentes variables. Se editó en febrero de 2020 en la Dirección de Publicaciones-Editorial de la UNRN.

