

Gestionar en Red: Una herramienta para promover el Desarrollo Territorial.

Análisis del programa de Fortalecimiento de la Red de Asociaciones para el desarrollo de la Provincia de Santa Fe.

Autor: Mauro Casella

*“Si los hechos no encajan en la teoría... cambie los hechos”
A. Einstein*

1. La teoría....

La teoría indica que es necesario descubrir y promover redes para gestionar territorios desde gobiernos centrales o intermedios, y más aún desde gobiernos locales carentes de recursos económicos y humanos.

Poder articular estas redes y posibilitar su desarrollo con herramientas promovidas desde los distintos niveles estatales a través de diferentes políticas públicas es de suma importancia para el ejercicio de un gobierno no basado el recurso exclusivo de la autoridad gubernamental ni en las sanciones decididas por él.

Lo que comúnmente se denomina “Gobernanza” puede traducirse como un modelo de gestión que no se caracteriza por la jerarquía, sino por la interacción entre actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones públicas y privadas.

Así pues, la gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos.¹

¹ Natera A. La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Universidad Carlos III de Madrid. Departamento de Ciencia Política y Sociología área de Ciencia Política y de la Administración. Documento de Trabajo n° 2/2004

Esta concepción nos remite a la ya clásica de Kooiman, quien propone definir la gobernanza como “los patrones y estructuras que emergen en un sistema sociopolítico, como el ‘común resultado’ de los esfuerzos de intervención interactiva de todos los actores implicados”.

En este sentido, puede decirse que “existen también otros dispositivos y principios de autorregulación social, cuya mayor o menor vitalidad aumenta o disminuye la cohesión social.”²

La idea de gestión por redes multinivel ha derivado en gran medida del debate habido en las últimas décadas en torno a las transformaciones del Estado, especialmente la idea de que el Estado ha dejado de tener el monopolio sobre los conocimientos y sobre los recursos económicos e institucionales necesarios para gobernar, y por otro lado ha aumentado la influencia de los actores no gubernamentales en tanto que cambio significativo con respecto al pasado reciente.

El Estado, que aún refleja en sus estructuras el paradigma de su génesis (a saber monopolio de la fuerza física y soberanía sobre su territorio para el ejercicio del poder desde arriba) lo cual se traduce en compartimentos estancos que imposibilitan pensar el territorio como unidad, ha comenzado a mutar en los mecanismos que hacen a su intervención especialmente debido a la necesidad de adaptarse a las modificaciones de tres atributos claves del cambio en la sociedad: *“la complejidad, velocidad y diversidad del campo social han incidido en transformaciones significativas en la naturaleza de las políticas públicas en la mayoría de los países occidentales”³.*

En el momento actual, las políticas reflejan el cambio en las estructuras sociales que gobiernan los territorios hacia temas como la participación ciudadana, la protección del medio ambiente o las cuestiones de género. Ello ha supuesto nuevos desafíos a los gobiernos en sus diferentes niveles, no

² Ibidem.

³ Ibidem

tanto porque requieran nuevos instrumentos, *“sino porque se trata más bien de imponer o fortalecer una serie de nuevos valores a las estructuras gubernamentales y a la sociedad en general”*⁴

El incremento de la complejidad y fragmentación de las estructuras de las estructuras sociales y la monolítica y fragmentada tradición de las estructuras políticas y administrativas han llevado a un fraccionamiento y una multiplicación de organizaciones que operan a distintos niveles, se solapan entre sí e interaccionan con la sociedad de múltiples modos.

Como consecuencia de ello, se produjo una mayor descentralización administrativa tanto territorial -hacia las regiones y municipios- como funcional -hacia organismos autónomos, agencias independientes, ONGs y organizaciones privadas o semipúblicas mediante procesos de privatización y/o externalización sin una consecuente generación de capacidades estatales en los diferentes niveles para la gestión de herramientas que permitan visualizar y gestionar redes para la implementación de políticas públicas en diferentes niveles.

En resumen, las consecuente modificación de la relación entre Estado y Sociedad debido a las nuevas relaciones establecidas por la globalización y mundialización de los mercados, ha conducido a una redefinición de las funciones y relaciones entre los Estados-Nación y sus territorios. Esta redefinición, debido a la velocidad de los cambios en las estructuras sociales, se ha traducido en una multiplicación de instancias territoriales de gestión de las demandas sociales y consecuentemente de gestión de políticas públicas. Pero esta multiplicación anárquica ha beneficiado sólo a aquellos territorios que poseen *“capacidades”* de gestión de acuerdo a sus entornos institucionales, quedando fuera del alcance de aquellos más postergados.

Por lo tanto, la idea de gobernanza como herramienta de gestión democrática y participativa de políticas públicas encuentra sus limitaciones en aquellos territorios carentes de capacidades institucionales.

⁴ Ibidem

Es en este punto dónde emerge la necesidad de redefinir el rol de los Estados-Nación, los estados intermedios y los gobiernos locales como vehículos esenciales para promover políticas públicas que conlleven al bienestar de toda la población en función de sus capacidades en lugar de sus poderes formales y de los instrumentos puramente coercitivos.

En este sentido, como nos señala Natera *“la gobernanza no implica el fin o el declive del Estado, ya que su papel sigue siendo crucial como una estructura fijadora de fines y de coaliciones, aunque en buena medida lo haya perdido como estructura de implementación (...) en cualquier caso, el espacio más importante de cooperación Estado-Sociedad son las redes de actores públicos y privados que se observan en niveles específicos o sectores de las políticas.”*⁵

El surgimiento y la importancia creciente de las redes de políticas constituye uno de los rasgos singulares en la forma moderna de gobernar. Para muchos analistas, se está produciendo una transformación en los roles de las autoridades estatales con el paso del ejercicio jerárquico (“gobierno”) a la gestión de redes de actores individuales o colectivos de diversa naturaleza (“gobernanza”).

La ejecución de políticas a través de redes permite que el Estado y la sociedad se acoplen de modo flexible posibilitando una interacción en el interior de la red que redunde en mayor legitimidad y compromiso de los diferentes niveles para con los resultados, a la vez, este mecanismo facilita consensos y disminuye la resistencia al momento de su implementación adaptándose mucho mejor a los escenarios sociales complejos y dinámicos, cuya coordinación resultaría difícil cuando no imposible desde el punto de vista práctico si el Estado interviniera de forma monopolística o exclusiva.

Entre las ventajas de las estructuras en red se suele destacar, precisamente, su capacidad para fomentar la eficacia y la innovación, porque:

⁵ Ibidem

1. *permiten acceder a una variedad mayor de fuentes de información;*
2. *ofrecen mayores oportunidades de aprendizaje;*
3. *ofrecen bases más flexibles y estables para la coordinación y el aprendizaje interactivo;*
4. *representan mecanismos adecuados para la creación y el acceso al conocimiento tácito.*

Al decir de Natera, estos “*macrosistemas organizativos horizontales promueven unas relaciones de igualdad entre los distintos agentes sociales y los actores y estructuras públicas. El mecanismo de coordinación que caracteriza a las redes es, por definición, la confianza y/o lealtad entre los integrantes de la red, que se aleja de los mecanismos empleados por las burocracias (jerarquía) y los mercados (competencia de precios)*”⁶

Sin embargo, resulta decisivo en la gestión de redes de gobernanza el papel vertebrador de las estructuras y actores estatales en general, y de los líderes políticos en particular, ya que el Estado es el único actor de la red que tiene atributos específicos para orientar estratégicamente la red de relaciones que permitan generar los consensos necesarios para la implementación de una política. Esta capacidad se evidencia en dos dimensiones:

1. *En primer lugar, la dimensión relativa a la gestión de las relaciones internas en la red con el objeto poner en marcha o intensificar aquellas relaciones y alianzas que tiendan a favorecer los objetivos planteados. Entre otras posibles, las estrategias se concretarían en (i) el impulso de la red, mediante el estímulo de aquellas relaciones y actores nodales necesarios para activar la red y llevar adelante las políticas; (ii) la generación de condiciones que reduzcan los riesgos en las relaciones entre actores, induciendo la creación de escenarios de suma positiva, por ejemplo, así como el diseño de instrumentos apropiados de regulación de conflictos; y (iii) el fomento de alianzas*

⁶ Natera. Ob. Cit.

que potencien los intereses comunes, que generen confianza y, en definitiva, que limen las diferencias hacia la acción.

2. *La segunda dimensión se relacionaría con la gestión de la propia estructura de la red para adecuarla a las estrategias impulsadas por los responsables públicos y/o líderes, influyendo sobre los siguientes parámetros de la red: (a) sobre su ordenación elemental, mediante el incremento del número y diversidad de la red con nuevos actores participantes, por ejemplo; (b) sobre la distribución del poder en su interior, con el objeto de reducir las posibles desigualdades en la distribución fuentes de poder o recursos para tratar de evitar escenarios de monopolio decisonal por parte de actores o intereses no mayoritarios pero potentes; y (c) sobre el espacio de las percepciones, mediante el impulso de un marco de referencia cognitivo mínimo, un conjunto de creencias comunes tendencialmente compartidas por los actores integrantes de la red⁷.*

Como bien lo expresa Natera en la larga cita que precede al presente párrafo, para la gestión multinivel de redes es imprescindible y decisivo que el Estado posea las capacidades necesarias para ordenar sus estructuras en función de objetivos complejos, para ello no sólo son necesarios actores estatales sino también líderes políticos con capacidad de generar los consensos necesarios para lograr los objetivos planteados en las políticas públicas.

2. Acercándonos a los hechos.

Con esta noción de Estado presente y gestión en red cuya unidad de análisis fuera el territorio es que comenzó a trazarse la idea de regionalización, descentralización y planificación estratégica del Estado Provincial.

Concebir a las regiones como redes y a la regionalización como un proceso complejo que tiene por objetivo redefinir los alcances y funciones del estado

⁷ Ibidem

nos permite articular una política de descentralización política-administrativa con el objetivo de poder incidir estratégicamente en los territorios con “*menos capacidades*” y poder acompañar esa operación con una descentralización de competencias que permita un creciente consenso de los actores sociales de dichos territorios. El concepto de regionalización, entonces, apunta a un papel más activo del Estado y de la sociedad en la implementación de políticas de desarrollo de los territorios.

La descentralización de competencias del Estado-provincia a los municipios y comunas (incluida la capacidad de asociarse entre ellos) tiene que ver con la democratización de la vida provincial. La gestión del interés público requiere hoy día, con mayor intensidad que en tiempos pasados, que los ciudadanos, productores, consumidores, no sean considerados objetos sino sujetos de la solución de los problemas territoriales. Los problemas provinciales son variados y complejos para que la sola intervención del Estado-provincia se haga cargo de las soluciones.

En consecuencia, *las regiones resultantes de la regionalización son espacios territoriales donde las relaciones productivas y sociales son procesadas institucionalmente con la intervención de autoridades políticas (centrales y locales) y organizaciones de productores, consumidores y ciudadanos para mejorar la gestión de los respectivos intereses públicos y privados*. Por tanto, la **región** no es simplemente una identificación territorial con arreglo a una o varias variables escogidas sino una institucionalidad territorial en actividad. En esta institucionalidad, que envuelve a actores públicos y privados para promover los **intereses públicos** queda contenido el concepto de **gobernanza**.

Entonces, **governabilidad** y **governanza** son dos aproximaciones institucionales, complementarias, a la misma cuestión: el cambio de carácter y funcionamiento de la gestión pública donde el concepto de **región** es un apoyo operativo para los cambios institucionales. De ahí que el concepto de **regionalización** aporte a un nuevo modelo de desarrollo, administración provincial y participación de los comprovincianos, y requiera ser profundizado, ampliado y operado.

En este sentido la Reforma del Estado, la Regionalización y Descentralización de la Provincia de Santa Fe configuran una nueva forma de intervenir en el territorio puesto que como se manifiesta en el Plan Estratégico Provincial *“La regionalización posibilita la institución de una nueva escala de proximidad entre Estado y Ciudadanía, la integración de territorios hasta ahora desconectados y el equilibrio de las capacidades provinciales. De esta manera, al resignificar la provincia en términos espaciales, el Estado adquiere las herramientas necesarias para hacer frente al desafío de la integración en su doble sentido: socio-económico y territorial”*⁸, al tiempo que *“la descentralización entraña la transferencia de capacidades y recursos a nuevos entes y, como tal, requiere de una profunda reingeniería del Estado Provincial en sus aspectos administrativos y funcionales”*⁹

a. El rol de los estados locales.

La densidad institucional de los territorios, su grado de articulación para establecer programas y proyectos en función de objetivos compartidos y llevarlos a cabo es lo que nos proporciona el nivel y capacidades que tiene cada territorio para generar redes de gobernanza locales o regionales entiendo por tal a una red de instituciones locales y regionales que contribuyen al desarrollo por razones de colaboración y complementariedad.

Sin embargo, debiéramos preguntarnos si el desarrollo local (plan estratégico, asociaciones y agencias de desarrollo, servicios municipales de empleo, consejos de educación y formación, cooperativas de crédito, sedes regionales de universidades, colegios profesionales y otros) debiera preceder al desarrollo regional, o si la voluntad política de los municipios para construir una región es suficiente para estimular simultáneamente el desarrollo local.

La pregunta arriba planteada no puede eludirse con la expresión *“desarrollo local y regional”*: Las ventajas de estimular inicialmente el desarrollo local aumentando la densidad institucional donde participa la Sociedad

⁸ Plan estratégico Provincial Santa Fe. Cinco regiones, una sola provincia. Parte I, una nueva organización del territorio. Rosario 2008. Pag. 18.

⁹ Ibidem. Pag. 19

pareciera lógica, porque la gestión de una región supone también una voluntad social.

En la provincia de Santa Fe existen varios ejemplos de asociativismo intermunicipal que suponen cierta colaboración horizontal entre municipios e instituciones locales para el logro de objetivos comunes, generalmente vinculados con los sistemas productivos.

b. Las redes regionales promovidas por el Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa fe.

La readecuación funcional de la estructura organizativa del Ministerio de la producción y la implementación de políticas de Desarrollo Territorial concebidas como la configuración de redes de servicios de apoyo que sirvan de plataforma para la gestión local/regional de diferentes herramientas direccionadas hacia el fortalecimiento de entramados institucionales y la generación de capacidades estatales que permitan la mejora de la competitividad de los territorios y de los eslabonamientos débiles de los sistemas productivos, responden a una reconfiguración de los espacios estatales, a un rediseño de la intervención territorial y a la necesidad de relegitimar el Estado como actor clave del desarrollo lo cual se manifiesta en el proceso de Reforma del Estado, Regionalización y descentralización del Gobierno de la Provincia de Santa Fe descrito más arriba.

Las políticas orientadas a la concreción de esta idea plasmada en el Plan Estratégico Provincial implica que se modifiquen las relaciones de poder presentes en los territorios, que se generen resistencias y que se activen diferentes mecanismos de legitimación que permitan una sustentabilidad del modelo a largo plazo.

Esbozar estos mecanismos de rearticulación y legitimación, entendidos como mecanismos de poder, son los que nos permitirán explorar las alternativas de construcción de capacidades regionales y locales de gestión

territorial dónde el Estado, como nodo “caliente” de una gran red, pueda convertirse en un actor clave en el proceso de reconfiguración de los territorios, dotándolos de capacidades para asumir los desafíos que plantea el nuevo contexto: la generación de redes de gobernanza territorial.

Un análisis de las políticas de Desarrollo Territorial del Ministerio de la Producción del Gobierno de Santa Fe, especialmente la promoción de la red de Asociaciones para el Desarrollo Regional, nos permitirá tomar un caso concreto dónde detectar los mecanismos de rearticulación y legitimación que se dan en la ejecución de una política de gobierno que intenta reconfigurar las relaciones Estado-Sociedad.

Específicamente es en el área de Desarrollo Territorial, anclada en el paradigma de la delegación y la ortodoxia del desarrollo local que tuvieron su apogeo en la década de 1990, que este nuevo enfoque significa un cambio radical y un desafío de gestión pasar a pensar en función de un esquema de gobernanza territorial y descentralización, que conlleva la construcción de capacidades Estatales y redes de gestión multiescalares.

Las posibilidades de institucionalización del nuevo paradigma, la ejecución de políticas concretas y el análisis de este proceso nos permitirán observar y dimensionar también las dificultades que acarrea la idea de Reforma del Estado, pensada a mediano plazo, y las necesidades mucho más urgentes de generar mecanismos de legitimación tanto internos como externos que posibiliten la continuidad del proceso a futuro.

3. Los Hechos....

a. Las asociaciones para el desarrollo un ejemplo de redes regionales.

Al igual que otras experiencias institucionales para el desarrollo inscriptas en el ámbito nacional e internacional, las Asociaciones se crearon para responder a situaciones de crisis que afectaban la dinámica de la acumulación y regulación social por la vía de la movilización de recursos

endógenos. En términos fundacionales sus objetivos se fijaron en la: “1) *promoción de la producción agrícola, ganadera, industrial, socioeconómica, educativa y cultural de micro regiones; y 2) en el fomento de actividades económicas alternativas que generen nuevos puestos de trabajo y una eficiente y racional utilización de los recursos materiales y humanos*”.

Desde un punto de vista operativo, cada Asociación, a los efectos de planificar y gestionar sus acciones, debe elaborar su Plan Estratégico de Desarrollo Local, concibiéndose como un proceso de participación y concertación de los principales referentes políticos, económicos y sociales de cada micro región. En ese espacio es donde deben optimizar las decisiones estratégicas compartidas y donde se debe decidir la implementación coordinada de acciones orientadas al desarrollo. En este proceso, la planificación y la gestión estratégica del territorio son inseparables, por eso los actores de cada micro región deben definir un orden de prioridades para la ejecución de sus Programas y Proyectos según la factibilidad de su realización y la disponibilidad de recursos financieros propios o a gestionar.

Si bien las Asociaciones son entidades independientes con personería jurídica reconocida en el derecho privado, quedan automáticamente vinculadas al Ministerio de Producción cuando reciben aportes económicos provenientes tanto del orden nacional como provincial. El Gobierno Nacional suele realizar contribuciones económicas para atender situaciones de emergencia o desequilibrios financieros que se producen en las provincias, destinadas a empresarios, productores agropecuarios, industriales y al apoyo financiero de entidades. El Ministerio de la Producción provincial que actúa como intermediario en dicha operación, recibe las contribuciones y a su vez las transfiere a las Asociaciones para el Desarrollo. Éstas funcionan como puente entre los beneficiarios y la Provincia, y son las responsables de gestionar el reintegro de los importes otorgados para reciclarlos nuevamente en proyectos productivos para las micro-regiones, de acuerdo a lo establecido en sus Planes Estratégicos de Desarrollo Local aprobados por el Ministerio de Producción, y según disposiciones de la legislación provincial.

Del mismo modo se procede con los fondos provenientes de la Provincia destinado a las Asociaciones, quienes son las responsables de la administración, manejo de fondos y toma de decisiones que garanticen la recuperación del dinero prestado.

De esta manera, las Asociaciones y el Gobierno Provincial a través del Ministerio de la Producción son “socios” en la implementación de determinadas acciones en el territorio provincial. De ahí la importancia que se le asigna a la conformación de una sólida organización de trabajo en red, y una eficaz dinámica de trabajo conjunto.

Como se mencionaba anteriormente, las primeras Asociaciones surgen a mediados de los noventa, en el centro y norte de la provincia como respuesta a situaciones de crisis que afectaban la dinámica de la acumulación y regulación social, recordemos que en aquel momento el contexto macroeconómico era sumamente desfavorable para la actividad agropecuaria de dichos territorios, y las dificultades de acceso al crédito eran muy acuciantes (privatización del banco de Santa Fe y fuerte retroceso de la banca cooperativa), a lo cual se le suman importantes inclemencias climáticas conocidas como el fenómeno del “niño” que provoca grandes inundaciones. Es en este marco donde la provincia de Santa Fe otorga a los productores afectados un crédito reintegrable conocido como créditos RECUPRO cuyo cobro actuó como mecanismo de capitalización de las Asociaciones ya existentes y las que surgían al calor de esta línea de crédito.

Para los años 1998-1999 se habían creado doce Asociaciones que se sumaban a las cinco ya existentes conformando un total de diecisiete Organizaciones movilizadas por la captación de los fondos RECUPRO, cuyo monto total fue de US\$ 20 millones, provenientes del endeudamiento provincial con la banca privada nacional.

Con lo expuesto, podemos observar que la actividad financiera aparece desde el nacimiento de éstas instituciones como su línea nodal de trabajo, objetivo que responde a las mencionadas falencias del mercado en términos de

la disponibilidad del crédito, pero que se referencia, a su vez, con el rol asumido por estas organizaciones de brindar financiamiento y asesoramiento a los productores que por sus condiciones socio-económicas no pueden acceder al crédito formal¹⁰.

Siendo la actividad financiera lo que otorga identidad a las Asociaciones por igual, al constituirse éstas con conformaciones internas muy divergentes (si bien todas son Asociaciones Civiles, su constitución puede ser exclusivamente privada, exclusivamente pública o mixta), al nacer con estructuras, apoyos y saberes también muy variados y al desempeñar sus acciones en entornos socio-productivos también diversos, es que decíamos que surgen con ciertas “*particularidades congénitas*” que van a marcar diferentes trayectorias en términos de éxitos y consolidaciones institucionales posibles. Es sobre estas trayectorias diversas sobre las que el Programa de Fortalecimiento de Asociaciones para el desarrollo iniciado en 2010 intenta influir, a fin de lograr nivelaciones en términos organizacionales y buscar alternativas de actuación sobre problemáticas compartidas.

Las ADR conformadas legalmente al momento son 17 (diecisiete), involucrando a 206 distritos¹¹ de la Provincia de Santa Fe, algunas de las constituidas en la década del `90 han desaparecido y otras se han creado en los últimos años, lo cual arroja un variado mapa de estadios organizacionales, niveles de experiencia y capacidades de gestión.

Si bien se reconoce que las Asociaciones constituyen un eficaz instrumento para la Gestión de Políticas y Estrategias destinadas al Desarrollo Local donde participan los sectores públicos y privados, con autonomía operativa y flexibilidad en la toma de decisiones lo que constituye una fortaleza a ser potenciada, en la actualidad, al desarrollar sus actividades en forma individual unas de otras, al ser sus desarrollos irregulares y presentar grados de fortalecimiento disímil, se dificulta el diseño de políticas tendientes a su

¹⁰ Esto es la resultante de una variedad de condiciones, de entre las que resaltan: altos niveles de interés de la banca privada, situaciones de alto riesgo financiero de los productores, dificultades de tipo legal (inexistencia de garantías, deficiencias o inexistencia de condiciones impositivas requeridas, morosidad previa, etc.), aspectos socio-culturales que dificultan el acceso por parte del productor a la banca formal.

¹¹ Equivalente al 57% del total de localidades de la Provincia de Santa Fe.

consolidación y capitalización en términos de herramientas estratégicas para el desarrollo de las micro-regiones de la provincia.

En el marco del rediseño estatal provincial orientado hacia la conformación de cinco espacios regionales, uno de los proyectos estratégicos que quedaron plasmados en el Plan estratégico provincial es el fortalecimiento y consolidación del entramado institucional territorial.

Desde la perspectiva productiva y económica, Agencias y Asociaciones para el Desarrollo Regional deberían asumir un rol activo mejorando la competitividad de los sistemas regionales a través de un incremento en los niveles de productividad empresarial, sean estos estimulados por un incremento de los factores de la producción o bien por un mejoramiento en la organización de los mismos a través de la articulación de redes territoriales dinámicas que presten servicios de apoyo al desarrollo.

En este sentido, la actual gestión del Ministerio de la Producción ha enunciado que:

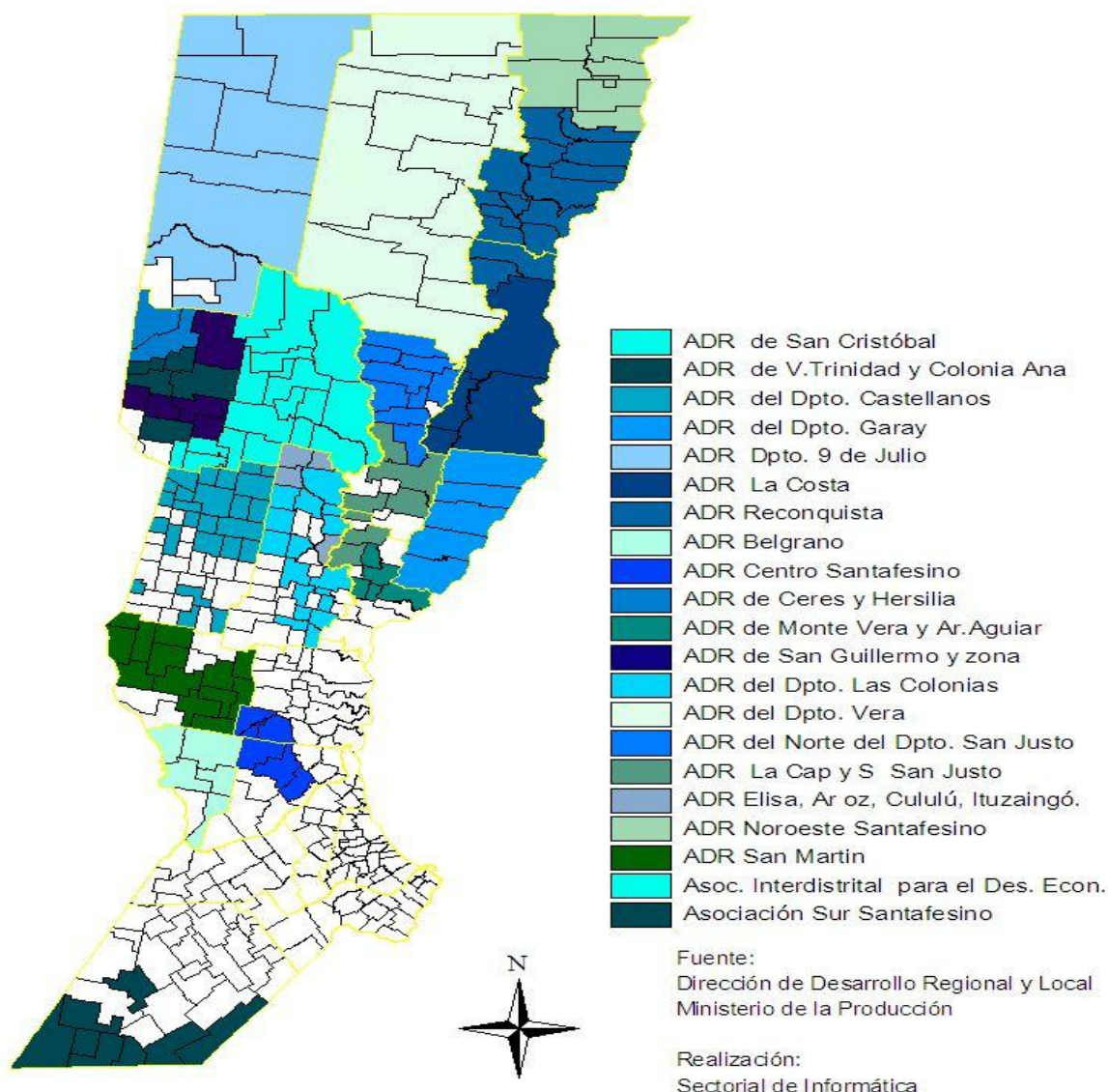
- 1.- Las Asociaciones son piezas importantes para el desarrollo productivo
- 2.- Poseen un rol importante y deben ser fortalecidas y jerarquizadas
- 3.- Su presencia será potenciada si logran aumentar su interacción con otras organizaciones locales que complementen sus actividades.

Para lograr estos objetivos, el Ministerio de la producción puso en marcha el Programa de fortalecimiento Institucional de la Red de Asociaciones para el Desarrollo Regional con el objetivo de consolidar el entramado de instituciones para el desarrollo regional y local a fin de optimizar un esquema descentralizado de implementación de políticas socio-productivas a nivel provincial.

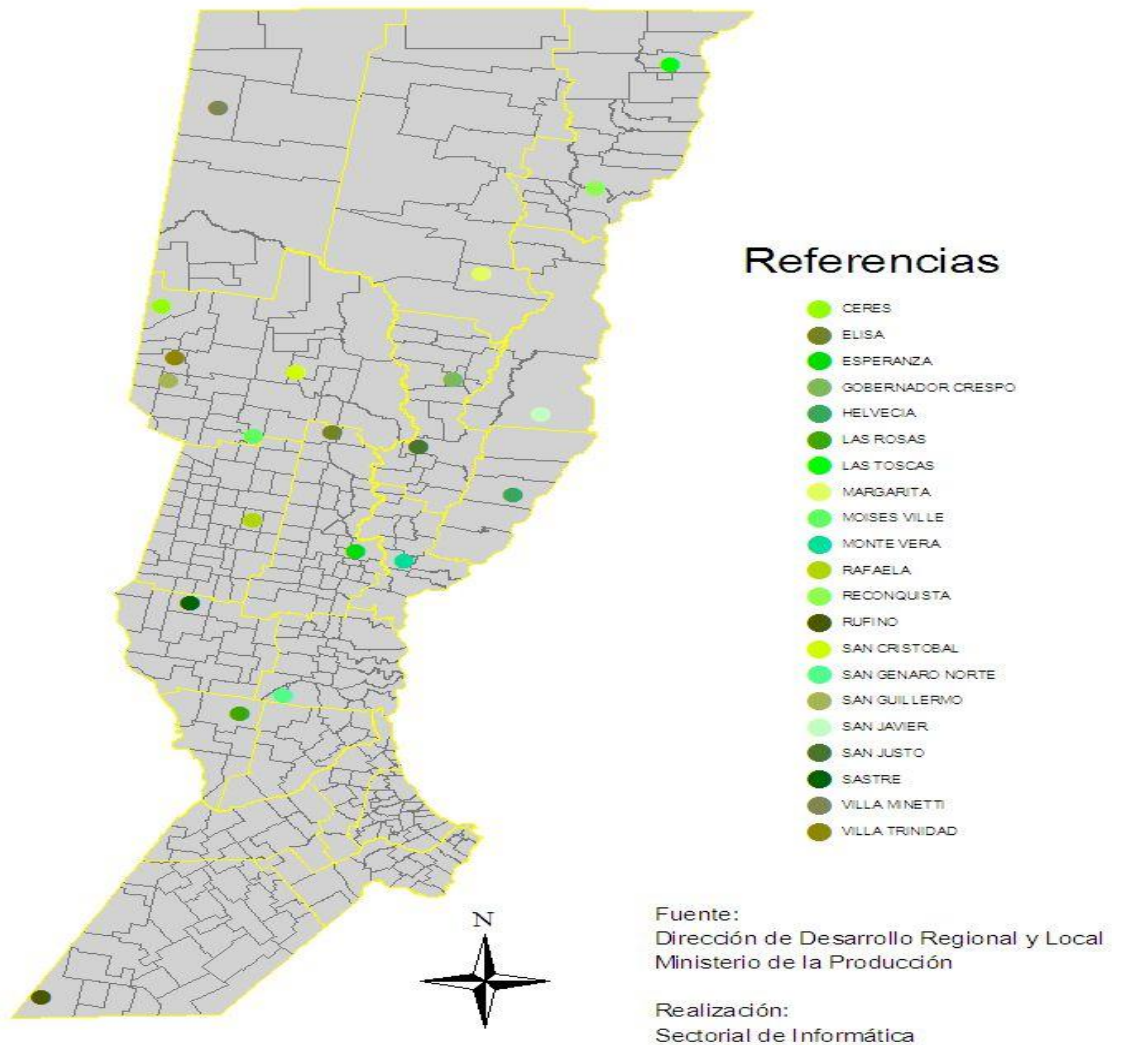
De esta manera, a través de dicho programa se pretende, a) Promover la actualización de los objetivos estratégicos de las distintas ADRs y; 2- Promover el diseño y la gestión de agendas estratégicas locales como instrumentos de transformación de los sistemas productivos territoriales.

A continuación ofrecemos un mapa de las asociaciones para el desarrollo presentes en el territorio y un listado de referencias territoriales de las mismas.

Provincia de Santa Fe - Año 2008 Asociaciones para el Desarrollo - Zona de Influencia



Provincia de Santa Fe - Año 2008 Sede de Asociaciones para el Desarrollo



A través del programa de fortalecimiento se ha podido trabajar en el desarrollo de algunos indicadores que nos permiten visualizar las capacidades que poseen dichas asociaciones para articular redes horizontales y verticales para implementar las políticas definidas por el Ministerio de la producción.

Los siguientes indicadores surgieron del trabajo de campo realizado por el equipo de gestión del programa:

- conocer las características generales de cada asociación,
- identificar los distintos niveles de consolidación institucional existentes,
- conocer las formas institucionales que cada organización tiene,
- identificar las áreas geográficas y productivas sobre las que opera cada una,
- conocer su capacidad infraestructural, operativa y financiera, sus límites y posibilidades,
- identificar la diversidad de vínculos formales e informales de cada una y,
- conocer la red de entidades e instituciones con las cuales interactúan.

A raíz de ello, el análisis del conjunto de estos indicadores nos muestra la existencia de una *brecha* entre el **rol pretendido** y el **rol efectivo** que estas organizaciones pueden asumir.

Del diagnóstico provincial desprendemos dos situaciones-problema sobre los cuales el Equipo Técnico ha considerado determinante generar un proceso de focalización en cada una de las ADR con el objetivo de reducir la brecha mencionada, a saber:

- la **alineación de los objetivos estratégicos** con la visión y misión organizacional; y,
- el **incremento de las capacidades de gestión e institucionales a partir de los recursos existentes.**

Desde el comienzo de las actividades programadas se ha insistido en que la materialización de políticas de desarrollo regional demanda por parte de los actores involucrados:

- una visión compartida de hacia adónde se quiere ir,
- un conocimiento real de las capacidades propias que tenga en cuenta una adecuada contabilización de sus recursos
- una correcta temporalización de los procesos requeridos; y,

- una clara definición de la escala territorial sobre la que se pretende incidir, hecho que ayuda a definir el marco de contingencias con las cuales se va trabajar.

Uno de los puntos sobre los que se trabajó con más intensidad fue la búsqueda de un acuerdo en torno de cómo conceptualizar la idea de desarrollo regional. Partiendo de nociones generales que lo asocian con un *proceso a construir* y no como algo dado, se fueron identificando distintos métodos y herramientas que podrían permitir la activación de procesos de cambio de carácter territorial.

Desde este punto de vista, se ha remarcado la potencialidad de trabajo en la lógica de las cadenas de valor que caracterizan los distintos entornos regionales sobre los que actúan las ADR, visión que aún no está asimilada en los esquemas de trabajo.

Esta estrategia buscó sintetizar o focalizar el escenario de actuación de las organizaciones tratando de hacer más tangible el objetivo fundacional de las mismas que se presenta como demasiado general y amplio: ***“promover la producción agrícola, ganadera, industrial, socioeconómica, educativa y cultural de micro regiones, además de fomentar actividades económicas alternativas que generen nuevos puestos de trabajo y una eficiente y racional utilización de los recursos materiales y humanos”***.

El grado de amplitud en sus objetivos formales, la heterogénea composición de la demanda y las escasas capacidades financieras y de gestión, han dificultado el establecimiento de un patrón de actuación basado en mayores criterios de eficacia y eficiencia colectiva para la mayoría de las ADR¹².

Sumando a ello, una de las variables de mayor impacto para las ADR lo constituyen las características coyunturales de las economías regionales.

¹² Existen algunas excepciones como por ejemplo, la ADR Reconquista y la de Ceres, que han logrado desarrollos institucionales importantes.

La incidencia del **factor “crisis”** ha representado para algunas de ellas la existencia de un fondeo específico por parte del gobierno provincial que les ha servido para colaborar con sectores productivos afectados, y bajo ciertas líneas han generado –por medio de recuperos financieros- un mecanismo de fondeo regional que si bien es limitado, en términos prácticos ha significado posibilidades de acceso al crédito para sectores con dificultades de entrada al sistema bancario.

La relación *crisis-fondeo* ha significado -desde el punto de vista interno de las organizaciones- un factor de diferenciación cuyo impacto más claro para algunas asociaciones es la existencia de mayores niveles de recursos para afrontar algunos sectores productivos presentes en los territorios. Se constata sin embargo, que este hecho no explica necesariamente las diferencias en términos de capacidades organizacionales también vigentes.

Si bien existe parte de verdad en que los recursos –sobre todo los financieros- son siempre escasos y que las principales demandas de los actores que componen las ADR (sean estos personales directivos, gerenciales u administrativos) se vincularon mayoritariamente en los comienzos de este programa con la necesidad de recursos para afrontar los gastos operativos de la estructura; desde la implementación del programa se trabajó en aunar una visión común en torno a que se requieren habilidades institucionales y organizacionales innovadoras para operar de mejor modo la complejidad del tejido regional.

En este marco, el tema de los recursos no desaparece pero pasa a un plano de menor jerarquía, por cuanto van surgiendo nuevas temáticas en torno de: ¿Cómo se administra con mayor eficacia y eficiencia? ¿Cómo se compete por la búsqueda de recursos? ¿Qué capacidades se deben desarrollar para conseguirlos? ¿Cuáles son las ventanillas de oportunidad disponibles? ¿Cómo se logran mejores impactos con recursos escasos?.