

LAS ASOCIACIONES PARA EL DESARROLLO REGIONAL COMO INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL. EL CASO DE LAS ADR DEL NORESTE DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, REPÚBLICA ARGENTINA, ENTRE LOS AÑOS 1997-2007

Tesista:

María Laura Ocampo

Director de tesis:

Víctor Ramiro Fernández

Co-Directora de tesis:

María Jimena García Puentes

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El trabajo de investigación aborda como objeto de estudio a las Asociaciones para el Desarrollo Regional, entendiendo a estas como instrumentos de intervención territorial destinados a disminuir las asimetrías regionales y promover procesos de desarrollo territorial en las localidades en las que están insertas. Específicamente se toma como casos a las Asociaciones para el Desarrollo del Departamento Vera y la de la Región Norte del Departamento San Javier y sur del Departamento General Obligado, al noreste de la provincia de Santa Fe de la República Argentina.

Ambas instituciones fueron seleccionadas puesto que surgieron casi en simultáneo, pero a lo largo de su existencia han tenido desempeños heterogéneos. La relevancia de los casos está dada además por el área geográfica en la que se encuentran las mismas, que presenta marcadas diferencias territoriales. A ello se

suma el hecho de que se trata de una zona periférica¹, dentro de una provincia relevante a nivel nacional, donde la región estudiada posee una dinámica con características demográficas, socio-económicas y territoriales diferentes que inciden en el desenvolvimiento de sus instituciones. La inexistencia de análisis comparativos sobre las experiencias de las Agencias en la Provincia de Santa Fe fue otro de los motivos por los cuales se decide investigar y explorar ésta modalidad de política pública vinculada al Desarrollo Regional y la creación de este tipo de instituciones en dicha región durante el período 1997-2007. Tal recorte temporal comprende diversos sucesos relevantes a nivel regional y nacional en los aspectos político- económicos², que permiten observar y analizar el desempeño de estas instituciones.

Se analiza la creación y el desempeño de las Agencias y Asociaciones para el Desarrollo

(ADR) en relación a su rol en la generación de un desarrollo integral, con crecimiento perdurable, inclusión y equidad económico-social; que incluya también una dinámica regional menos asimétrica, que conlleve a disminuir las desigualdades territoriales³, y que contribuya al fortalecimiento del desarrollo integral del territorio.

Específicamente, se aborda mediante el estudio de caso comparado, la realidad de las dos ADR mencionadas, y su modalidad de intervención para disminuir las asimetrías territoriales de sus respectivas áreas de actuación, bajo el supuesto de que ambas presentan performance diferenciadas, que responden a su origen y medio en que se desarrollan, lo que determina sus estructuras internas y capacidad de actuar e impactar en el territorio, generándoles limitaciones para actuar, junto con las limitaciones que intrínsecamente ellas poseen.

De acuerdo con ello la hipótesis de investigación sostiene que las Asociaciones para el Desarrollo Regional del Departamento Vera y la del norte del Departamento San Javier y Gral. Obligado, provincia de Santa Fe, no obstante su potencialidad para promover procesos de desarrollo regional basados en el involucramiento colectivo de los agentes sociales, presentan limitaciones para darle a ese desarrollo un carácter sostenible y territorialmente equilibrado. Ello resulta tanto de restricciones que las Asociaciones del desarrollo comparten, como del diferencial de desarrollo y desempeño exhibido entre las mismas, tanto a nivel de sus estructuras internas como de aspectos cuantitativos y cualitativos involucrados en las relaciones con otras instituciones públicas, actores empresariales y demás organizaciones de la sociedad civil.

OBJETIVOS

El objetivo general de la investigación es conocer si las ADR son instrumentos adecuados de intervención territorial para disminuir

las asimetrías regionales y promover procesos de desarrollo territorial en las localidades de su área de influencia, centrando el análisis en el noreste santafesino. Paralelamente, comprende el análisis de los factores internos y externos que inciden como limitantes y/o potenciadores de su accionar en el territorio, mediante el estudio de caso comparado de dos instituciones en el área mencionada.

Los objetivos específicos que guiaron la investigación fueron:

- Definir las características específicas de cada región donde se insertan las instituciones bajo estudio, en cuanto a infraestructura, recursos, servicios, NBI, habitantes, entre otros,
- Determinar cuáles son los actores, instituciones, vínculos, recursos, servicios ofrecidos, que conforman las dinámicas internas de cada ADR,
- Conocer cuáles son los insumos que abastecen a estas instituciones y de dónde provienen, generando la relación con el contexto,
- Comparar los efectos e impacto logrados en el territorio por las ADR.

CONCLUSIONES

Vale señalar que, a pesar que ambas instituciones han emergido en un contexto en el cual el Estado nacional estaba reduciendo y modificando sus políticas públicas, y se presentaba al mercado como el ámbito prioritario para proveer las soluciones, no se puede desconocer que más allá de los obstáculos y carencias observados, las ADRs analizadas cumplen un rol muy importante para el desarrollo de los territorios que abarcan.

Como se mencionó antes, ambas instituciones surgen en un contexto nacional donde el Estado central y el provincial comienzan a tomar medidas descentralizadoras, trasladando a los

gobiernos locales mayores responsabilidades y toma de decisiones, sin las suficientes capacidades y recursos humanos, técnicos y económicos. Puede ser ésta la causa de la carencia, aún existente, de un marco regulatorio homogéneo a nivel nacional y provincial, así como un apoyo “real” por parte de los gobiernos al crecimiento y sostenimiento de estas instituciones.

Vinculado a ellos se presenta el hecho de la insuficiente articulación entre las instancias estatales nacionales, provinciales y las ADRS, mediante programas de intervención y asistencia para el desarrollo de proyectos a nivel regional.

Por otro lado es notable la marcada influencia que ha recibido toda Latinoamérica de los organismos internacionales, quienes bajo las teorías del Nuevo Regionalismo (NR) implantaron metodologías de acción, educación, financiación, que no eran acordes a las características de los países de la región. De allí surgieron la gran mayoría de las Asociaciones y Agencias para el desarrollo vigentes, las cuales se puede observar que presentan serias dificultades para subsistir.

La tendencia prevaleciente ha sido desafiar a las regiones a afrontar la competitividad regional y la convergencia hacia la descentralización, a través de una combinación fortalecedora de estímulo al desarrollo endógeno, promoción del emprendedorismo y construcción de redes de instituciones científico tecnológica y gubernamental con eje en las Pymes.

En este sentido, se puede decir que las ADR tienen un potencial de impacto muy importante en sus territorios, siempre que puedan adaptarse a las características del contexto en que se insertan, ya que son una herramienta necesaria para el desarrollo de la región. Pero no se debe olvidar que para lograr dicha función estratégica necesitan contar con un apoyo real de los gobiernos provincial y nacional, a través de aportes financieros, asistencia profesional

para la gestión y sobre todo respaldo en las decisiones tomadas y en las demandas de cada zona. Esto es, que los órganos superiores de gobierno adecuen sus planes y programas a las características territoriales, teniendo en cuenta las demandas de las ADR y la dotación de recursos suficientes para llevar adelante el proceso, lo que requiere una dinámica articulación entre dichas instancias.

Se observa que en general estas instituciones fueron creadas con funciones y objetivos que se acoplan con las instituciones de apoyo ya existentes, por lo que los servicios que brindan y ofrecen son similares, no produciéndose complementariedades ni coordinación de actividades, ello genera una “sensación de competencia”, dificultando la cooperación y confianza necesarios en estos procesos.

Ambas regiones tienen como principal aspecto en común que dependen de economías primarias de producción (actividad agropecuaria). Lo que las distingue es el desenvolvimiento de las actividades secundarias y de servicios alcanzado en el período estudiado, el cual ha tenido una evolución diferente entre ellas. Asimismo las trayectorias sociales logradas en cada una, son un factor clave a la hora de determinar el grado de desarrollo institucional alcanzado, principalmente en cuanto a la participación social, que fue generando capital social en las localidades que conforman cada región. Esto se evidencia por la constitución de gran cantidad de instituciones basadas en el asociativismo en la región de ADR Reconquista, en contraposición a la situación encontrada en ADR Vera.

Esto incide en que en la articulación público-privada, todavía no se encuentran en todos los casos alianzas firmes en los territorios, posiblemente por los problemas planteados anteriormente. Ello se puede detectar en el tipo de vínculo generado con otras instituciones intermedias, la capacidad de los dirigentes, las actividades realizadas, la modalidad de asisten-

cia técnica y financiera ofrecida y las condiciones generales de vida de los habitantes.

Según los datos estadísticos analizados, las opiniones recabadas y la observación presencial en ambas Asociaciones, se pudo observar la relación existente entre las posibilidades de que las características culturales, idiosincrasia, infraestructura, nivel de educación, potencialidades económico-financieras influyen directamente en las posibilidades de acción de las mismas.

Las características socio-económicas analizadas demuestran que este territorio sufre en forma directa el impacto de las grandes distancias hacia los centros urbanos y productivos, así como de un importante número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas. Ello influye directamente en la demanda de servicio a las instituciones intermedias, entre ellas las ADR.

Asimismo, al considerar el grado de instrucción alcanzado, para observar la formación de la población a partir de los 15 años de edad, se obtiene que en general para ambas ADR la mayor proporción corresponde al nivel primario completo, mientras que en ADR Reconquista hay una mayor proporción de la población que completa el resto de los estudios.

Al analizar la población económicamente activa (PEA) en el territorio, se encontró una situación bastante homogénea en ambas ADR, donde los valores rondan el 50%, y se asemeja a la condición general de población de toda la provincia.

Asimismo, un dato a destacar es que del total de personas económicamente activas en cada territorio, en promedio, más del 70% se encuentra ocupada para ambas ADR. En función de ello, se puede decir que dadas las características de la región este número es importante, ya que refleja que gran parte de la población, en edad de trabajar, se encuentran efectivamente ocupada.

Analizando la evolución de las actividades

económicas e incorporando a la población ocupada por cada sector de actividad, en cada ADR bajo estudio, se observa que de las actividades urbanas, el sector servicio abarca a más de la mitad de la misma, seguido por industria en ADR Reconquista y comercio en ADR Vera. Esto refleja una diferencia en cuanto a las actividades productivas de cada región. En paralelo, el sector industrial tuvo, en la década analizada, un notable incremento en la ADR Reconquista, encontrándose una alta de natalidad de empresas manufactureras en la región mencionada, mientras que en ADR Vera, no se observa la misma tendencia, pese a que hubo creación de industrias. Por su parte, en esta región, es más notable el crecimiento de la actividad comercial, en relación a la industrial.

Continuando el análisis de la información obtenida se detectó que mediante una gestión sostenida, la ADR Reconquista ha logrado apoyar a través de distintas estrategias, a un importante número de actividades productivas y de servicios, con el mantenimiento y generación de empleo, aumentando las posibilidades de empleabilidad en las Mipymes del territorio. En el caso de ADR Vera, este efecto se comenzó a observar en los últimos años estudiados (2005-2007), principalmente en emprendimientos pequeños, que fueron asistidos con financiamiento y capacitación.

Asimismo, en la mayoría de los servicios que ofrecen requieren que sean las mismas empresas las que identifiquen y expresen sus demandas para poder canalizarlas, ante lo cual sólo acceden al sistema aquellas Mipymes que poseen recursos y capacidad para gestionar su demanda.

Se encontró una falencia común en ambas constituida por la insuficiencia de personal con que cuentan, ya que considerando las áreas de cobertura que cada una tiene y los servicios que ofrecen, el personal que las integra no puede cubrir con todas las demandas, en tiempo y

forma. Como factor positivo, se destaca el grado de formación y capacitación de estas personas. La ADR Reconquista posee esta estructura, lo que la consolida y proyecta como referente en la zona.

En este contexto, las relaciones y la forma de organizar la producción responden a las circunstancias históricas que se fueron mencionando, por ello las ADR colaboran en la preservación de esas estructuras productivas típicas, pero a su vez, es un puente para la adaptación y adopción de nuevas tecnologías y recursos, que son fundamentales para lograr competitividad de los productos en el mercado, que se vuelve cada vez más exigente.

Por esto el notable apoyo que les brindan a los productores rurales y los emprendedores, con financiación y capacitación, que tiene como objetivo potenciar al máximo los capitales disponibles, conciliando las formas de producción tradicionales, con la nueva tecnología. A través de ello, las ADR logran varios propósitos importantes que inciden en el desarrollo y el crecimiento de las localidades pertenecientes a su área de influencia.

En ADR Vera se detectó un importante desarrollo de emprendimientos, ya que en función de la cantidad de créditos otorgados y el monto distribuido, se trata de pequeñas empresas. Por su parte ADR Reconquista tiene menor cantidad de proyectos aprobados en el período por un monto total que triplica a la otra, lo que demuestra que se trata de empresas del tipo Mipyme.

Desde su rol institucional, la principal limitación que prevalece en ambas, es la orientación casi exclusiva hacia la asistencia financiera, con insuficiente –y a veces inexistentes– organización de actividades que permitan un desarrollo integral de las regiones (cultural, educativo, medio ambiente, entre otras). En el caso de ADR Reconquista, con la experiencia del Proyecto de Desarrollo Rural Local fue una instancia que articuló todos estos aspectos. Sin embargo,

una vez que éste fue suspendido no se han encarado otras actividades similares.

Tal como se destacó anteriormente, las materias pendientes de ambas ADR consisten en lograr un mayor acercamiento y trabajo conjunto con las instituciones del medio, así como el grado de cobertura total de su territorio, con los servicios ofrecidos. Asimismo, generar acciones para lograr su autosustentabilidad, sin tener que depender de aportes externos para subsistir.

Concluyendo el análisis y ante este marco de situación, se hace necesario plantear una alternativa a la teoría dominante, comprendiendo los procesos y formulando políticas que valoren la articulación entre los niveles de gobierno nacional, provincial y local. Esto implica tener al Estado nacional, provincial y local, como miembros estratégicos en la generación de esa articulación, con políticas públicas que fomenten la creación y/o consolidación de este tipo de instituciones, con el fin de lograr el desarrollo de las regiones periféricas, disminuyendo las asimetrías existentes, que dificultan un desarrollo integral e integrado para las los territorios.

Para ello sería necesario lograr insertar el enfoque regional, especialmente para abordar a las regiones periféricas, dentro una perspectiva integradora y articulada entre los niveles de gobierno, en la que las diferentes escalas de gobierno comiencen a tener nuevamente una mayor intervención, al momento de fijar condiciones macro/generales de acumulación y reproducción social. A partir de ello se pueden articular las dinámicas y las estructuras económicas, sociales e institucionales de las distintas instancias territoriales, reorientando múltiples intereses, acciones, flujos, recursos, entre otros, impactando, de este modo, en las formas que asume el desarrollo.

Esta integralidad “implica la conexión del crecimiento con el desarrollo, mediante una

redistribución de los resultados del crecimiento sostenido que asegura el acceso a bienes y servicios, y mejora con ello las condiciones de reproducción social”⁴ de las regiones.

Para lograr el funcionamiento óptimo de las ADR se considera oportuno tomar como eje de trabajo, adaptado a esta situación, la propuesta de Fernández y Dallabrida⁵ en la cual, considerando las relaciones multiescalares que comprenden estas instituciones, se hace necesario contar con ciertos elementos y aspectos:

- Una estructura institucional con epicentro estatal y capacidad centralizadora nacional, descentralizada a nivel regional.
- Una sólida estructura organizativa de las ADR.
- Información sobre las instituciones del territorio.
- Precisar objetivos, competencias, estructuras y recursos de esas instituciones.
- Evaluar el vínculo entre los objetivos y acciones de las instituciones, con las fortalezas y debilidades del territorio.

Todo ello demanda coordinar el cuadro de competencias, recursos y acciones comprendidas en las distintas instancias escalares (nacionales, regionales y locales), evitando las superposiciones y acciones fragmentarias, y permitiendo el enlace entre los procesos bottom up (de abajo hacia arriba) que nacen desde las interacciones territoriales horizontales, con los top down (de arriba hacia abajo), formulados desde las instancias superiores. En el marco de esa articulación debe darse prioridad a aquellos estímulos/condicionamientos

que, a través de la promoción de conectividades dentro y entre las aglomeraciones regionales, incorporen –en forma progresiva– a los actores y regiones menos favorecidas, como las que se presentan en el área territorial bajo estudio, noreste santafesino.

Como habitante de este norte santafesino considero importante fortalecer el desarrollo de estas entidades, que han logrado permanecer y subsistir por más de diez años, recibiendo la confianza de otras instituciones y personas. Asimismo ha quedado expuesto que son un instrumento de política pública sumamente valioso, considerando que ambas tienen como socios activos a Municipios y Comunas, por lo que son utilizados frecuentemente para obtener recursos desde los niveles de gobierno superiores a fin de hacer frente a distintas situaciones socio-económicas de la población.

Queda mucho por hacer y un largo camino por recorrer para que este tipo de instituciones puedan cumplir su rol de manera suficiente y adecuada al contexto en el que se encuentran.

No obstante ello, con este trabajo se espera haber realizado un aporte –con la información recopilada y el análisis realizado– factible de ser empleado al momento de la toma de decisiones por parte de las mismas instituciones analizadas, gobiernos, políticos y otras instituciones de cada región, para promover procesos de desarrollo regional basados en el involucramiento colectivo de los agentes sociales, a fin de delinear los cursos de acción necesarios para poder desplegar el potencial que tienen las ADR para lograr un desarrollo un carácter sostenible y territorialmente equilibrado.

NOTAS

¹ La noción de periferia se refiere a aquellos escenarios que no logran ingresar a las dinámicas de los nodos centrales, y tampoco logran dinámicas propias. Calderón Vázquez, F.J. (2008) "Nota sobre el Concepto 'Periferia'", *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, Disponible on line: www.eumed.net/rev/cccss

² El periodo investigado abarca la inundación del río Paraná que vivió la región; la crisis política-económica nacional del año 2001; sequías; grandes lluvias; entre los más relevantes.

³ Fernández, Víctor R. (2008) "¿Qué desarrollo regional para qué desarrollo nacional? Desafíos

para una Argentina post neoliberal." en www.flacso.org.ar/politicaspUBLICAS/files/libros/pdf/fern.pdf. Pág. 34.

⁴ Fernández, Víctor y Dallabrida, Valdir (2008) "Nuevo Regionalismo y Desarrollo Territorial en ámbitos periféricos. Aportes y redefiniciones en la perspectiva latinoamericana" En Fernández, V. R., Vigil J. I. y Amin, A. (comp.) *Repensando el desarrollo regional. Construcciones globales para una estrategia latinoamericana*. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires. Pág. 19.

⁵ Idem. Pág. 514

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Ocampo, María Laura (2011) "Recensión de tesis: 'Las asociaciones para el desarrollo regional como instrumentos de intervención territorial. El caso de las ADR del noreste de la provincia de Santa Fe, República Argentina, entre los años 1997-2007'", *DAAPGE*, año 11, N° 17, 2011, pp. 135-141. UNL, Santa Fe, Argentina.
