

U.T.N. Facultad Regional Rafaela

U.T.N. – ARGENTINA

MAESTRÍA EN DESARROLLO TERRITORIAL

Tesis de Maestría

Título

LA ASOCIACIÓN REGIONAL PARA EL DESARROLLO Y

LOS GOBIERNOS LOCALES DEL Dpto. CASTELLANOS.

(Período 1999 – 2015)

Ing. Agr. Miguel Vega

migueve.mv@gmail.com

DIRECTOR DE TESIS: Prof. ALEJANDRO CASALIS

Rafaela, Argentina. Diciembre de 2016

INDICE

Agradecimientos	vii
Resumen	ix
ABSTRACT	xi
CAPITULO 1	
INTRODUCCIÓN y ASPECTOS METODOLÓGICOS	
1. Fundamentos del tema y objeto de estudio	13
2. Antecedentes y enfoques	16
3. Objetivo de investigación	18
4. Hipótesis	20
5. Enfoque metodológico	21
6. Recorte espacio – temporal	24
7. Estructura de la tesis	25
CAPITULO 2	
TEORÍA y EVOLUCIÓN POLITICA DE DESARROLLO	
1. Las discusiones alrededor de la idea de desarrollo	29
1.1. Estrategias del desarrollo anteriores al desarrollo desde abajo	31
2. El paradigma del desarrollo desde abajo	32
3. Las agencias de desarrollo	43
CAPITULO 3	
ASPECTOS CONTEXTUALES DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL EN ARGENTINA	
1. Procesos de reforma del estado en Argentina	51
2. Descentralización y regionalización en la provincia de Santa Fe	56
3. Gobiernos locales y Asociaciones para el Desarrollo Regional de la provincia de Santa Fe. Nuevas funciones municipales	62

CAPITULO 4.

CARACTERIZACIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE Y DEL DEPARTAMENTO CASTELLANOS

1. La provincia de Santa Fe	71
2. El Departamento Castellanos. Aspectos demográficos y sociales	75
2.1. Superficie y aspectos edáficos del Departamento	79
2.2. Aspectos políticos – institucionales del Departamento Castellanos (incluye gobiernos locales y microrregiones)	78
2.3. Aspectos productivos del Departamento Castellanos	86

CAPITULO 5

LA ASOCIACIÓN REGIONAL PARA EL DESARROLLO DEL DEPARTAMENTO CASTELLANOS Y LA PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO EN EL TERRITORIO.

1. Antecedentes de las Asociaciones Regionales para el Desarrollo	91
1.1. El funcionamiento de la Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos	92
1.2. Objetivos y acciones de la Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos	93
2. La problemática del desarrollo en el territorio del Departamento Castellanos para los actores de la sociedad civil.	96
2.1. Las consideraciones de los actores civiles. Aspectos positivos	95
2.2. Las consideraciones de los actores civiles. Aspectos negativos	96
2.3. Caracterización de los actores civiles locales en el territorio.	99
3. La caracterización de los gobiernos locales, y su relación con la Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos	102
4. La Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos ¿despliega una estrategia de desarrollo regional?	108

CAPITULO 6

LOGROS Y OBSTÁCULOS PARA LA MEJORA EN LA GESTIÓN DE LA
ASOCIACIÓN REGIONAL PARA EL DESARROLLO DEL
DEPARTAMENTO CASTELLANOS

1. Principales logros y obstáculos	111
1.1. Logros surgidos de la gestión	111
1.2. Los obstáculos al desarrollo endógeno	113
2. La estimulación del desarrollo regional	117
3. La construcción de capacidades competitivas	121
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	125
BIBLIOGRAFÍA	135
Índice de Cuadros	143
Índice de figuras y gráficos	144
Anexo 1	145
Anexo 2	149
Anexo 3	153

AGRADECIMIENTOS

No me resulta difícil acordarme de todos a quienes debo agradecer, siempre los he tenido presentes. Ellos han sido mi *Prometeo*, que han robado el fuego a los dioses y me lo han traspasado, por eso, y porque parece casi una zoncera, es que siempre los tengo presentes en mi memoria. Especialmente a mi familia, que fueron los que primero comprendieron lo trascendental que era este trabajo para mí. Mucha gente es la que me ha ayudado; desde lo más espiritual, como el apoyo emocional, la confianza y el impulso, hasta lo económico. En esto último quedo agradecido a la UTN, especialmente a la Facultad Regional Rafaela en la persona de su Decano. También a la FAGDUT (el gremio de los docentes de la UTN) por el apoyo económico brindado. Ambos solventaron parte del costo de esta maestría mediante becas de ayuda económica.

En cuanto al traspaso del *fuego de los dioses*, están mis compañeros de cursado, la gente de la dirección de la Maestría, desde el director, los profesores, y la gente de la estructura académica. Especialmente Alejandro Casalis, mi director de tesis, quien desde el primer momento aceptó dirigir y discutir mi trabajo.

También alguien, que brindó su colaboración sin reticencias, fue el Director del Nodo N° 2 de la Provincia de Santa Fe, el Prof. Omar Martínez, sin cuya colaboración me hubiera resultado sumamente difícil conocer en detalle el funcionamiento de la Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos, él fue quien me facilitó las entrevistas con los Presidentes de Comuna e intendentes de las localidades que figuran en este trabajo.

RESUMEN

En la primera parte se presentan los antecedentes e interés del problema y el enfoque metodológico. En los “Fundamentos del tema y objeto de estudio”, se trabajan conceptos que permitirán dar cuenta de la significación que tiene el desarrollo como mecanismo de inclusión social, estrategia para retener población, generar empleos, y reducir la pobreza. El contexto de trabajo de esta tesis comprende el análisis de las políticas de desarrollo aplicadas por la Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos. Se plantean los objetivos, la hipótesis, y la técnica de investigación. Un recorrido por las teorías del desarrollo. Las transformaciones profundas genéricamente conocidas como globalización, y el enfoque del desarrollo local. El fenómeno de las agencias e institutos de desarrollo. La teoría de los polos de crecimiento, el desarrollo polarizado que tuvo gran desarrollo a partir de la posguerra. Finalmente, las teorías del capital social, cuyo centro ubica a las redes sociales, la cooperación, la confianza y la cultura como lo más importantes, dejando atrás los procesos anteriores a los 90.

Procesos de reforma del Estado en Argentina, descentralización y regionalización en la Provincia de Santa Fe, Caracterización de los gobiernos locales y nuevas funciones municipales. La descentralización y el desarrollo local que implica un proceso político, social, económico e institucional. La descentralización del gasto en la década de 1991 estuvo fuertemente motivada por razones fiscales, y no atendió al impacto de la misma sobre la prestación de servicios en cada jurisdicción. El plan estratégico provincial de Santa Fe organizó el territorio en cinco regiones concebida como redes y se repasan las variables climáticas y edáficas que caracterizan la provincia de Santa Fe, y se caracteriza socio económicamente a la Provincia. Un repaso a los importantes procesos que comprende la regionalización provincial, y una parte para la caracterización de los gobiernos locales del Departamento Castellanos.

Se trabajan los antecedentes de las Asociaciones Regionales de la Provincia de Santa Fe, la formación de asociaciones para el desarrollo, y el análisis de las estrategias desplegadas por la “Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos” (ARDC) para lograr acciones de desarrollo entre los gobiernos locales que la integran. También se repasa el contexto operativo de la ARDC. Todas las poblaciones del departamento Castellanos tienen un componente rural. El análisis de las políticas públicas en la región marca algunos aspectos relevantes, como son las migraciones.

ABSTRACT

Concepts that will allow to realize the significance of the development as a mechanism for social inclusion strategy to retain population, create jobs, and reduce poverty work. The context of this thesis work includes the analysis of the development policies implemented by the Regional Development Association Castellanos Department. The phenomenon of development agencies and institutes arise.

State reform processes in Argentina, decentralization and regionalization in the Province of Santa Fe, Characterization of local governments and new municipal functions. Decentralization and local development that involves political, social, economic and institutional process. The provincial strategic plan of Santa Fe organized the territory into five regions conceived as networks and climatic and soil variables that characterize the province of Santa Fe are reviewed, and socio economically characterized the Province. A review of the important processes comprising the provincial regionalization, and a part for the characterization of local governments Castellanos Department.

CAPITULO 1

INTRODUCCIÓN y ASPECTOS METODOLÓGICOS

1. Fundamentos del tema y objeto de estudio

La presente tesis se integra en el ámbito de la investigación de procesos de desarrollo territorial en espacios rurales periféricos. En este contexto se plantea el estudio de la problemática o, más bien, los obstáculos al desarrollo experimentados a lo largo de la última década y media (período 1999 – 2015 que es el espacio temporal que abarca este estudio).

Los procesos de transformación territorial que comienzan a ocurrir en Argentina tienen un punto de partida en la crisis económica de 1989/90. Ya desde 1980 en adelante el país ha asistido a procesos de transferencia de responsabilidades en las decisiones y en la articulación de las acciones, tanto desde el gobierno nacional, como desde los gobiernos de las provincias hacia los municipios. A este proceso se lo llamó descentralización, y en este sentido, Santa Fe viene realizando acciones desde el año 1996. Así se llevó a cabo el Plan Estratégico Provincial y se organizó el territorio en 5 regiones, con lo cual la transferencia territorial de capacidades y recursos a las regiones, los municipios y las comunas fortalecía el desarrollo (Abalos y Mendiondo, 2012).

El proyecto de desarrollo enmarcado en el Plan Estratégico Provincial constituye una propuesta valiosa para la provincia y se incluye entre las ideas de descentralización que se vienen llevando a cabo desde el gobierno provincial. El proyecto permite, fundamentalmente, un crecimiento de las actividades económicas, conjuntamente con un mejoramiento en la calidad de vida de la población y todo lo que signifique bienestar y desarrollo humano. Pero además, permite pensar en la puesta en valor de una amplia región con localidades de escasa población y estancamiento económico. Con ello, se pretende lograr un proceso de reequilibrio del territorio provincial, que para el departamento Castellanos presenta contrastes muy importantes entre una porción central

estructurada en torno al eje representado por la ruta nacional 34 que lo cruza en sentido norte – sur, y la franja sur del territorio bajo la influencia del segundo eje posicionado alrededor de la ruta provincial N° 19 que atraviesa el departamento en sentido este – oeste (Figura 1). La primera vía relaciona físicamente el territorio con el norte y el sur del país; en un extremo con la Capital Federal, y en el otro con el Nor-Oeste argentino, encontrándose sobre esta traza las ciudades de Rafaela y Sunchales, dos de los tres municipios con que cuenta el Departamento.

El segundo eje, donde se asienta el tercer municipio de la provincia, la ciudad de Frontera, une la capital provincial de Santa Fe con la de Córdoba. Luego, el territorio está atravesado por otras vías provinciales como son la ruta 70 con dirección este-oeste que pasa por Rafaela y comunica la capital provincial con la localidad de Freire en Córdoba. Otro eje lo constituye la ruta 13 con traza en sentido norte-sur permitiendo la conexión del centro –sur de la provincia con localidades del centro norte de la misma, pasando por Sunchales. La ruta 17 que también atraviesa Sunchales y se une con la ruta nacional N° 9 en el norte de Córdoba. La ruta 62 que arranca desde el límite con la provincia de Córdoba y une localidades del oeste de la provincia.

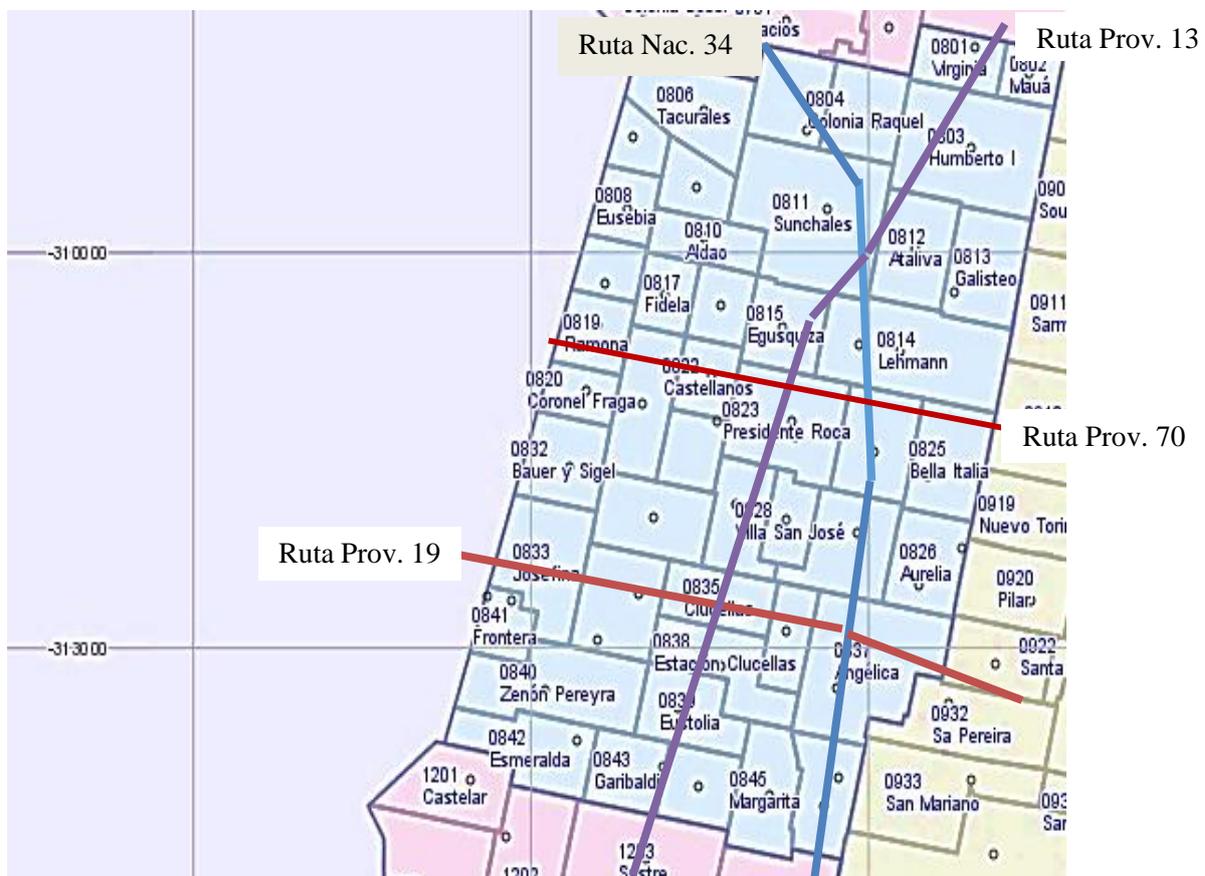


Figura 1. Distritos y rutas más importantes en el Departamento Castellanos de la Provincia de Santa Fe.

El interés de la problemática abordada en este trabajo deriva de la importancia del tema, tanto para la provincia de Santa Fe, como para sus ciudadanos, que esperan un abordaje del proceso desencadenado a partir del mismo estudiando la naturaleza intrínseca del fenómeno, es decir, la problemática del esquivo desarrollo territorial de la zona. Desde esta perspectiva, se toman dos motivos para el análisis; el primero es el desafío para la tesis que significa intentar hacer inteligible la problemática poniendo cierto orden a la profusión informativa y los múltiples puntos de vista; políticos y de la sociedad, en torno al desarrollo mediante un esquema argumentativo que constituye un punto de vista más entre los múltiples posibles. El segundo motivo del estudio, es el abordaje del objeto de estudio propuesto. El mismo estuvo movido por un interés de carácter teórico, ya que mediante la problemática tratada en la tesis se intenta realizar una contribución a las investigaciones sobre el desarrollo en espacios periféricos (el Dpto. Castellanos dentro de la Provincia de Santa Fe), en particular en el marco de las investigaciones sobre desarrollo local.

Desde esta perspectiva es importante no perder de vista el entorno económico de nuestro país como un componente de fundamental importancia. El contexto económico argentino juega un papel decisivo para el crecimiento de las localidades, principalmente las de menor población, y ello constituye una problemática significativa para el desarrollo local. Es decir, algunas veces estamos hablando de la necesidad de contar con un perfil definido en un contexto de incertidumbre y falta de visión estratégica. Por ello, una idea fuertemente arraigada en la sociedad es que el futuro de lo local, como lo es el ámbito de vida cotidiano de las personas y esto depende necesariamente de procesos que están fuera del alcance de los ciudadanos. Por otra parte, el centralismo político muchas veces parece dejar la puerta abierta a la esfera política local para la vía del “clientelismo” a la hora de alcanzar ciertos objetivos planteados desde abajo, es decir, desde el llano de la sociedad. Todo lo anterior contribuye a reforzar esa impresión, y es una de las principales debilidades del desarrollo local. En una síntesis, se puede decir que se tiene que trabajar desde lo local estando alerta a los cambios del contexto nacional.

En esta situación, la perspectiva geográfica resulta sumamente importante, puesto que al poner el foco de atención en el territorio y sus dinámicas endógenas, tiene la oportunidad de llamar la atención sobre lo que Albuquerque (2004) señala como: “los entornos favorables”, y la necesidad de construirlos para obtener un impulso real de la productividad y la competitividad. Todo contribuye a concertar actuaciones conjuntas para la construcción de una “atmosfera”

facilitadora del desarrollo económico local (Albuquerque, 2004). En esta idea se afirma la noción del desarrollo local, y constituye el punto de partida de esta tesis, en la que, desde esa perspectiva, se intenta llamar la atención sobre el papel jugado por ciertas dinámicas fuertemente ancladas al territorio en la determinación de sus posibilidades de desarrollo, más allá de las características asumidas por los procesos de carácter estructural en el ámbito nacional, o internacional.

Es en el contexto anteriormente mencionado donde se plantea esta tesis que comprende el análisis de las políticas de desarrollo aplicadas por la “Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos” (ARDC), organización fundada en octubre del año 1999 en la ciudad de Sunchales. Es una estructura que nuclea a todos los gobiernos locales del departamento Castellanos; 43 comunas (menos de 10.000 habitantes) y 3 municipios. Tiene carácter de asociación civil, de bien público y sin fines de lucro, y en noviembre del mismo año obtiene la personería jurídica. Entre sus estatutos cuenta con 8 objetivos¹ cuyo propósito es contribuir al desarrollo económico, productivo y social de la zona, y favorecer la mejora de la gestión local.

En 1999 el gobierno de la Provincia de Santa Fe decide trabajar más estrechamente con las Asociaciones para el Desarrollo Regional, cuyo objetivo es promover el desarrollo regional entre municipios y comunas, con fuerte influencia institucional en la coordinación y planificación del desarrollo.

2. Antecedentes y enfoques

A mediados de la década de 1990, el centro oeste de la provincia de Santa Fe experimentó la puesta en marcha de actuaciones provinciales de política pública orientadas a poner en valor el desarrollo del territorio del departamento Castellanos. La idea era llevar a cabo acciones de crecimiento con miras a implementar el desarrollo de la región.

El resultado final de los procesos de crecimiento y desarrollo en los últimos 15 años dista de aquel pensado y explicitado en los diversos planes de descentralización llevados a cabo por la

¹ Se pueden consultar en la página 82 del presente trabajo.

provincia de Santa Fe, que comienza a hablar del tema, por lo menos, desde el año 1996. Sin embargo, no existe abundancia de antecedentes relativos a la cuestión del desarrollo socioeconómico del territorio. Esta región, más allá de las características estructurales de la economía, la forma de inserción del país en el mercado mundial, o la política monetaria y fiscal, mantiene un conjunto de factores económicos, sociales e institucionales endógenos, que se han tejido a lo largo del tiempo favoreciendo el desarrollo territorial, y en otros casos obstaculizando.

Desde el punto de vista de esta tesis, se trata de una serie de fenómenos, como los ya citados, que han lentificado la visión de progreso local o, en todo caso, han permitido interpretarlo como derivadas de los procesos estructurales a manera de simples manifestaciones en el territorio de las lógicas de acumulación y poder imperantes en el seno de las actividades económicas, cuya determinación excede ampliamente lo local, para situarse en el ámbito regional, nacional, o global. Tal como lo manifiesta Cavuoto (2012): *“ha ocurrido un vaciamiento de la política para llenarla con criterios propios del mundo mercantil”* (Cavuoto, 2012: 186)

Desde el punto de vista teórico podría decirse que en el ámbito de los estudios sobre desarrollo se ha debatido desde la década del '50 con un concepto fuertemente economicista, comparable al de crecimiento económico y etnocéntrico que asimila toda idea de desarrollo a las formas de vida de las sociedades modernas capitalistas (Altschuler, 2007).

El Desarrollo como discurso y como práctica tiene una larga y compleja evolución. En las décadas del '70 y '80 aumentan las voces críticas en relación al concepto economicista, a esta concepción dominante del desarrollo, y a las prácticas y políticas que se han asociado al mismo en América Latina (Altschuler, 2007). También la orientación de las prácticas y políticas del desarrollo se van transformando en los '80 y '90, desde enfoques y planificaciones más centralizadas en los gobiernos nacionales, hacia los puntos de vista del desarrollo local, territorial, regional, y la inclusión de las ideas sobre la planificación descentralizada. Entre las posiciones y las perspectivas se señala el enfoque de los factores endógenos (Rofman y Villar, 2005; Cao y Marengo, Sf; Osorio, 2001; y Vázquez Barquero, 2007), es decir, que el desarrollo económico se centra en el territorio, y con él en los recursos locales.

También Villar y Matesanz Gómez (2014) señalan la intensa crisis desde mediados de 1998 que terminó en el 2002 con el modelo de crecimiento económico implementado con la

convertibilidad hizo claramente visible el hecho de que el mero crecimiento económico e incremento de la productividad no eran suficientes para lograr un desarrollo sostenible; el desarrollo social a la par, se vio claramente, era necesario. Las políticas locales posteriores vieron esta situación y las políticas sociales fueron el centro de muchos esfuerzos en esta dirección. Así, las políticas alimentarias y sanitarias de algunos municipios, la gestión de los programas de empleo, el apoyo a los micros emprendimientos, son claros ejemplos de estas políticas sociales (Villar y Matesanz Gomez, 2014)

Los nuevos contextos, debates, crisis y conflictos fuerzan a la construcción de una concepción más integral del desarrollo, que incluya los aspectos ambientales, culturales, humanos, políticos y sociales.

La presente investigación pretendió analizar las múltiples experiencias locales que surgen en un contexto regional, explorando las dinámicas territoriales a escala local. El esquema teórico adoptado es, por lo tanto, el del desarrollo local-endógeno, es decir, un enfoque que privilegia los factores endógenos al territorio como elementos centrales en la explicación de las trayectorias de desarrollo de las regiones.

Se puede decir, entonces, que la adopción de la perspectiva del desarrollo endógeno se justifica, por un lado, a partir de la aceptación inicial de una premisa teórica de partida, y por ciertas características inicialmente reconocidas en el territorio durante la fase de trabajo de campo exploratorio, que han constituido la “base empírica” de la investigación.

3. Objetivo de investigación

Objetivo general

El objetivo general de la investigación consiste en:

Comprender los obstáculos endógenos al desarrollo del Departamento Castellanos, identificando las claves que contribuyen a explicar los mismos, donde la Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos como instrumento para el fortalecimiento de

áreas de apoyo a la producción creada por la provincia de Santa Fe, tiene un protagonismo relevante.

Objetivos específicos

- 1- Indagar en el funcionamiento de la ARDC la capacidad técnica y de articulación con los gobiernos locales del Departamento Castellanos para promover políticas para el desarrollo del territorio.
- 2- Identificar las principales fortalezas y debilidades de la estructura productiva del Departamento Castellanos, como así también reconocer las oportunidades que brinda el territorio para una estrategia de desarrollo por parte de la ARDC.
- 3- Analizar las características que asume la dotación de capital social existente en el territorio y la dinámica de interacción y generación de mecanismos de confianza y cooperación entre los gobiernos locales y productores a los fines de promover una estrategia de desarrollo.

La concreción del objetivo general y de los objetivos específicos implica el cumplimiento de una serie de acciones que realizaremos durante la investigación, que permiten dilucidar la complejidad de su abordaje. Las mismas pueden resumirse en las siguientes tareas:

Para dar cuenta del primer objetivo, describimos el funcionamiento interno de la ARDC, los objetivos que persigue, las acciones que realiza en pos del desarrollo, el nivel de articulación con los gobiernos locales y el gobierno provincial, etc. Asimismo, también discutimos el marco teórico del desarrollo local, revisando críticamente sus postulados básicos, así como las principales aportaciones en el marco de las acciones realizadas por la ARDC intentando evaluar por esa vía la contribución de la misma al proceso de construcción del desarrollo “desde abajo”.

Para dar cuenta del segundo objetivo, tuvimos en cuenta las características más relevantes que presenta la estructura productiva del Departamento Castellano, en particular en referencia al tipo de actividades productivas preponderantes tanto en el sector rural como urbano. Relacionado con éstas, hicimos referencia a la dinámica de acumulación de los excedentes económicos y su distribución en el territorio, y a las formas que adquiere principalmente la producción agrícola en el territorio y los riesgos de concentración de actividades y económicos que conlleva para éste. También, a partir de los datos disponibles, hicimos una breve mención

a las características de la estructura social, en particular las referidas a aspectos demográficos. Por último, desde el punto de vista teórico hicimos referencia a la relevancia explicativa que tiene el estancamiento económico de una actividad productiva en la dinámica territorial relacionada con procesos de desarrollo a escala local.

Para dar cuenta del tercer objetivo, analizamos las características que asume el capital humano, el capital social, y el contexto institucional a escala local que incide sobre estos, así como el efecto de sus mutuas determinaciones, tanto sobre la actividad productiva, como sobre las condiciones generales de desarrollo territorial. En ese marco, centramos la atención sobre la modalidad que asume la interacción público-privada, la cual es interpretada como un factor clave en la generación de sinergias para el desarrollo.

Finalmente, intentamos dar cuenta de estos objetivos tomando como referencia una concepción de territorio local, entendido como una construcción social (Villar, 2004; Altschuler, 2013; y Casalis y Villar, 2011), que es el resultado de la particular interacción de unas políticas públicas, con un determinado modelo de intervención política, de unas características institucionales, de ciertas actividades económicas y de dinámicas de interacción social (Villar y Matesanz Gómez, 2014). De este modo, tratamos de interpretar el modelo en que esos factores definen una organización con sus dinámicas territoriales específicas, determinando las condiciones de inserción del espacio local en el ámbito regional, nacional o global y, así define su propia trayectoria de desarrollo.

4. Hipótesis

Con base en las premisas teóricas de partida y la evidencia empírica recogida durante los trabajos de campo previos a la investigación, la hipótesis general que ha orientado la investigación plantea que la trayectoria seguida por el territorio en la búsqueda de los objetivos de desarrollo se ha visto afectada por dinámicas endógenas desplegadas como consecuencia de las propias características del territorio, donde la Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos está llamada a ser un protagonista relevante del desarrollo y que peca por comisión u omisión.

A partir de esa hipótesis general se han planteado, además, otras específicas relacionadas con cada uno de los principales obstáculos endógenos al desarrollo:

Se considera que todas las acciones que contribuyan a lograr un entramado institucional sólido para el diálogo sobre política de desarrollo y la participación organizada cumple un rol importante para la sociedad en general, y particularmente en la consolidación de los pueblos con idénticas culturas y raíces agropecuarias.

Se reconoce que el desarrollo local depende de múltiples factores. Uno de ellos, y de particular gravitación es que los cambios abruptos en la política económica del país afectan la producción y consolidación de vínculos institucional, de cooperación y estrategias para el desarrollo, que generan los emprendimientos, como asociaciones o clúster. Por el contrario, la estabilidad facilita los acuerdos, disminuyendo los costos de transacción y aumenta las posibilidades de cooperación.

También juegan un importante papel las características productivas del territorio, el grado de inversión económica pública y privada, y las características socio – laborales, entre otros factores. Algunos de estos elementos no dependen de los gobiernos locales, y en otros éstos tienen responsabilidad, como en la organización de un marco de encuentro para generar estrategias congruentes y consistentes que harían efectivas la coordinación de acciones para el desarrollo urbano-rural que van más allá del corto plazo. En este sentido, las acciones que se vienen llevando a cabo entre los gobiernos locales, si bien pueden verse afectadas por los cambios económicos de nivel nacional, éstas no han construido una política de identificación de los recursos y potencialidades existentes en cada sistema productivo de los gobiernos locales.

5. Enfoque metodológico

La metodología de esta investigación tiene un fuerte componente de trabajo de campo e investigación cualitativa, debido, por un lado, a las propias características de la problemática estudiada, pero también, a la importante escasez y deficiencia de la información estadística disponible. La investigación puede dividirse en dos grandes etapas que implicaron diferentes abordajes metodológicos en función de los objetivos concretos de cada una de ellas; una fase inicial de aproximación exploratoria a la problemática y de construcción del objeto de estudio que significó la revisión bibliográfica y el análisis de documentación. La segunda etapa consistió en obtener fuentes de información secundarias mediante encuestas y entrevistas

personales a responsables de gobiernos locales (intendentes y presidentes de comunas) y actores de la sociedad. Con ellos se realizó la primera aproximación al objeto de estudio.

Para las fuentes de información se tomó la totalidad de los municipios, y una muestra de las comunas del Departamento Castellanos (figura 7 en el capítulo 5). Se visitaron cada una de las localidades de la muestra, y se hicieron encuestas a los presidentes comunales e intendentes. Dichos encuentros fueron facilitados por el Coordinador del Nudo N° 2 de la Provincia de Santa Fe. En la misma oportunidad se realizó una encuesta con preguntas abiertas a los miembros de la sociedad local de cada población, específicamente proporcionada por cada comuna con respecto a un actor activo de la sociedad. Se trataba, por un lado, de tomar contacto con el territorio para conocer de primera mano sus características físicas, de poblamiento, productivas, etc. Por otra parte, era necesario entender las características del gobierno local expresadas, tanto a través de su jefe de gobierno, como de los actores sociales.

El presente trabajo de investigación tiene, debido a sus propias características y las del entorno en donde se ha desarrollado, un fuerte componente de investigación cualitativa basada en sondeos y entrevistas con actores activos, además de la investigación documental y el apoyo de alguna información periodística.

Entre las principales bases de datos (fuentes secundarias) con las que contó, pueden citarse las siguientes: Censos Nacionales de Población, Censos económicos, Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) 2001 - 2010. Además se contó con la información que la provincia de Santa Fe dispone en su portal.

Para la entrevista con los jefes de gobierno local se utilizó la encuesta, cuyo protocolo figura en el anexo 1. Mientras que para los actores representativos de la sociedad civil a nivel local, cada uno de ellos con actuación en las sociedades intermedias de la población (Comisión del club de actividades deportivas, Comisión policial, Comisión de iglesia, Comisión vecinal, y Comisión comunal) se realizaron dos tipos de encuentros; uno a través de una entrevista no estructurada (anexo 3), y la segunda a través de una encuesta que responde al protocolo que figura en el anexo 2. Ambas fueron dirigidas a los habitantes del territorio con el objeto de recoger información que permitiera analizar las hipótesis planteadas y lograr una descripción del territorio en el marco de la investigación. La entrevista no estructurada, se realizó tal como sostienen Taylor y Bogdan (1987); en las mismas el investigador intenta construir una situación

que se asemeje a aquellas en las que las personas hablan naturalmente entre sí sobre cosas importantes: *“la entrevista es relajada y su tono es el de una conversación, pues así es como las personas interactúan normalmente. El entrevistador se relaciona con los informantes en un nivel personal. Por cierto, las relaciones que se desarrollan a medida que transcurre el tiempo entre el entrevistador y los informantes son la clave de la recolección de datos”* (Taylor y Bogdan, 1987: 207). El grueso de esta actividad se llevó a cabo entre los meses de enero y abril de 2014.

Utilizando los protocolos para las encuestas que figuran en los anexos 1, 2, y 3 se realizaron 48 indagaciones. De ellas, 18 pertenecen a presidentes de comunas, e intendentes, y el resto corresponde a los actores civiles integrantes de la sociedad local (referentes sociales económicos, etc. de las localidades).

Las preguntas de la encuesta dirigida a los intendentes y presidentes de comuna se dividieron en tres dimensiones: 1- Caracterización del distrito; 2- Dificultades del gobierno, y 3- Relación con la Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos. El protocolo completo de esta encuesta se puede ver en el anexo 1.

Para la encuesta realizada a los actores civiles, participantes activos de la sociedad local, se utilizaron los protocolos que figuran en los anexos 2 y 3. Las preguntas del anexo 2 se distribuyeron en 5 dimensiones: 1- Caracterización individual del actor; 2- Pertenencia al territorio; 3- Solidaridad / Colaboración, 4- Liderazgo; 5- Capacidad de emprender.

Con este último sondeo se pretendió recoger información relacionada con los potenciales recibidores y destinatarios de las políticas locales, las relaciones con el entorno económico y social, y sobre los aspectos relativos a los procesos de colaboración y transferencia de conocimiento, aspectos todos que pueden actuar como barrera.

Además de las entrevistas de los anexos 1 y 2, se realizaron entrevistas no estructuradas utilizando el protocolo que figura en el anexo 3. Las mismas se efectuaron a los mismos actores civiles que participaron en la encuesta del anexo 2. Con ambas se logró información que se utilizó para conocer y caracterizar a los actores civiles del departamento Castellanos.

Los resultados de las encuestas y entrevistas apuntaron a conocer en qué medida las perspectivas personales señalan y definen la situación real de cada ítem analizado (su capacidad para desarrollar acciones conjuntas, participación, pertenencia, problemática, etc.).

Las localidades del departamento Castellanos donde se llevaron a cabo las encuestas y entrevistas con su ubicación geográfica se observan en la figura 7 del capítulo 5, y son las que figuran a continuación:

Humberto Primo	Frontera
Tacurales	Vila
Hugentobler	San Antonio
Aldao	Santa Clara de Saguier
Susana	Galisteo
Colonia Cello	Eustolia
Ataliva	Angelica
Sunchales	Colonia Iturraspe
Rafaela	Bella Italia

6. Recorte espacio – temporal

El escenario territorial de la investigación está constituido por el espacio físico que ocupa la totalidad del departamento Castellanos (6.600 km²) en la Provincia de Santa Fe. Esta área contiene 46 distritos, y en cada uno de ellos existe población rural y centros urbanos donde se concentran los servicios políticos y administrativos que conforman un contexto en el que el pueblo constituye el ámbito de articulación de la vida social y económica de la comunidad local.

En este marco, funciona la Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos. Esta asociación no representa en la actualidad un asociativismo entre gobiernos locales, sino que funciona de forma semejante a una agencia de desarrollo, agrupando a los gobiernos locales para ayudarlos en la ejecución de algunos proyectos que tienen que ver con materializar necesidades de la población, sobre todo de trabajo, mediante el sostenimiento de micro proyectos locales. De esta manera las acciones de desarrollo deben ser pensadas por cada gobierno local en función de los proyectos que desea implementar. También, la Asociación

constituye la sucesión de política pública provincial aplicada al área, y cuyo papel ha influenciado la construcción del territorio en el departamento. De este modo la investigación se remonta, en cuestiones concretas, desde el momento de constitución de la ARDC en el año 1999, y desde allí se dispone de la documentación hasta finalizar en el 2015.

Desde el punto de vista de las dinámicas socio – económicas internas en el territorio las actividades se centran especialmente en las producciones agropecuarias representadas por los cultivos tradicionales, principalmente soja, maíz, sorgo y trigo, conjuntamente con las actividades de tambo. También existen las acciones de servicio, y en algunas localidades se puede hallar una incipiente industria representada principalmente por la metalmecánica. De esta manera el agente económico predominante es el mediano productor agropecuario, y algunas pequeñas industrias cuyas ventas están destinadas a un consumidor regional.

7. Estructura de la tesis

La tesis se organizó en 6 capítulos, y al final se puntualizan las conclusiones y recomendaciones, bibliografía, índice de Cuadros, índice de figuras, y luego los anexos.

En el *capítulo 1: Introducción y aspectos metodológicos*, se presentan, entre otros tópicos, los antecedentes e interés del problema y el enfoque metodológico. En la primer parte “Fundamentos del tema y objeto de estudio”, se trabajan conceptos que permitirán dar cuenta de la significación que tiene el desarrollo como mecanismo de inclusión social, estrategia para retener población, generar empleos, y reducir la pobreza. En ese sentido se hace referencia a los procesos de descentralización política para, desde allí, discutir los métodos de crecimiento y desarrollo. Se toman los conceptos de desarrollo territorial que se entienden como procesos políticos, social, económico, e institucional que produce la generación de actividades económicas. El contexto de trabajo de esta tesis comprende el análisis de las políticas de desarrollo aplicadas por la Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos. Se plantean los objetivos, la hipótesis, y la técnica de investigación.

En el capítulo 2: *Teoría y evolución de la política de desarrollo*, se realiza un recorrido por las teorías del desarrollo, desde las clásicas de la segunda posguerra, hasta las interpretaciones contemporáneas del desarrollo. Se mencionan a las características centrales que adoptó la

política de desarrollo. Las transformaciones profundas genéricamente conocidas como globalización, y el enfoque del desarrollo local. Se analizan distintas estrategias al desarrollo, desde la ley de desarrollo desigual y combinado, hasta llegar al actual paradigma del desarrollo local desde abajo. Cómo ocurren los procesos entre la transición hacia las formas de producción flexible. El fenómeno de las agencias e institutos de desarrollo. Se presentan varios autores que tratan el tema del desarrollo desigual como efectos diferenciados que provocan procesos de desarrollo. La teoría de los polos de crecimiento, el desarrollo polarizado que tuvo gran avance a partir de la posguerra. Finalmente, las teorías del capital social, cuyo centro ubica a las redes sociales, la cooperación, la confianza y la cultura como lo más importantes, dejando atrás los procesos anteriores a los 90.

El Capítulo 3: “*Aspectos contextuales de los procesos de desarrollo local en argentina*”, está organizado alrededor de tres temas; procesos de reforma del Estado en Argentina, descentralización y regionalización en la Provincia de Santa Fe, y caracterización de los gobiernos locales y nuevas funciones municipales. La descentralización y el desarrollo local que implica un proceso político, social, económico e institucional. A partir de 1999 el nuevo gobierno provincial decide trabajar más fuertemente con las Asociaciones para el Desarrollo Regional. También, a partir del 2000 Santa Fe comienza a impulsar la creación de Agencias de Desarrollo Productivo como herramientas de gestión política. La descentralización del gasto en la década de 1991 estuvo fuertemente motivada por razones fiscales, y no atendió al impacto de la misma sobre la prestación de servicios en cada jurisdicción. El plan estratégico provincial de Santa Fe organizó el territorio en cinco regiones concebida como redes contando con nodos ubicados en las ciudades de Reconquista, Rafaela, Santa Fe, Rosario, y Venado Tuerto. Esta regionalización constituyó el escenario para desarrollar la descentralización provincial. En el recambio del gobierno provincial, cuando el gobernador Obeid pasa al mandato a Reutemann, la nueva gestión optó por trabajar más fuertemente con las asociaciones para el desarrollo regional que funcionan como entidades de promoción económica y social.

El capítulo 4 “*Caracterización de la provincia de Santa Fe y del departamento Castellanos*” se repasan las variables climáticas y edáficas que caracterizan la provincia de Santa Fe. Se describe socio económicamente a la Provincia. Se examinan los importantes procesos que comprende la regionalización provincial. También hay una parte para la caracterización de los gobiernos locales del Departamento Castellanos. La división de la provincia en 5 regiones o nodos, donde a su vez se han delimitado cinco microrregiones, permitiendo que el departamento

Castellanos esté atravesado por tres de éstas. Finalmente una mención a la base productiva del Departamento.

El capítulo 5 *“La Asociación Regional para el desarrollo del departamento Castellanos y la problemática del desarrollo en el territorio”*. Aquí se trabajan los antecedentes de las Asociaciones Regionales de la Provincia de Santa Fe, la formación de asociaciones para el desarrollo, y el análisis de las estrategias desplegadas por la “Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos” (ARDC) para lograr acciones de desarrollo entre los gobiernos locales que la integran. La provincia de Santa Fe tiene más de 20 Asociaciones para el desarrollo regional que integran municipios y comunas, y específicamente en la Región 2 se cuenta con varias de ellas, destacándose, además, la Asociación civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva agencia Rafaela. También se enumeran los objetivos de la Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos (ARDC), la composición de sus miembros activos y adherentes. Se discute la opinión de los actores locales del territorio, como así de los gobiernos locales.

El capítulo 6 *“Logros y obstáculos para la mejora en la gestión de la ARDC”* repasa el contexto operativo de la ARDC. Se observa que todas las poblaciones del departamento Castellanos tienen un componente rural en el perfil de producción, algunas de éstas que no son ciudades poseen, además, producción industrial, principalmente metalmecánica. El análisis de las políticas públicas en la región marca algunos aspectos relevantes, como son las migraciones. También se hace hincapié en los objetivos y el planteamiento estratégico de la ARDC. Un repaso por los logros de la gestión y los obstáculos de la ARDC. La construcción de capacidades competitivas que puede efectivamente vincularse a las políticas territoriales implementadas. Identificación de líneas de trabajo futuras, y la construcción de capacidades competitivas. Las funciones de la ARDC, se intenta establecer una tipología de acción entre lo que manifiestan las comunas, los actores civiles y el modelo de administración de las políticas de desarrollo.

CAPITULO 2

TEORIA Y EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

1. Las discusiones alrededor de la idea de desarrollo

El desarrollo de una sociedad fue visto tradicionalmente como un conjunto de atributos adquiridos de “arriba – abajo”, tales como el crecimiento del PBI, la industrialización de la estructura económica, y la democratización y modernización de la sociedad. Desde hace algunos años, dice Madoery (2008), la noción está cambiando y esto representa un nuevo desafío. Se está transitando el paso desde una concepción del desarrollo como algo adquirido por un territorio, a través de la dotación de capital físico, conocimiento, y recursos, entre otros, hacia una concepción del desarrollo como algo generado a partir de las capacidades de los actores locales (Madoery, 2008).

Respecto a los autores que han propuesto sus ideas sobre desarrollo, Boisier (2001) hace una distinción entre los representantes de la economía clásica, y los que adhieren a la teoría neo-clásica. La distinción viene al caso porque éstos últimos hacen de la distribución económica su tema central, mientras que los primeros, su principal argumento es el crecimiento económico. Por ello, este autor arguye que el concepto de desarrollo tiene sus raíces más en la economía neo-clásica, que en la clásica (Boisier, 2001)

Distintos autores como: Boisier (2001), Arocena (2002), Fernández (2004), Escobar (2007), Vázquez Barquero (2007), y Villar (2004), sitúan a la posguerra de la segunda guerra mundial como los comienzos para empezar a hablar y trabajar sobre desarrollo. Según el primero de ellos, durante las dos décadas siguientes a la posguerra el desarrollo continuó siendo un sinónimo de crecimiento, y el PIB per cápita fue la medida corriente del nivel de desarrollo, lo que contribuyó a consolidar el dominio profesional de los

economistas en este tema. Más adelante agrega: *“esto generó una suerte de circularidad viciosa de reduccionismo económico que poco ha ayudado a entender la verdadera naturaleza del fenómeno”* (Boisier, 2001: 2). También por esa época se llama la atención acerca de la creciente subjetividad e intangibilidad del concepto de desarrollo, abriendo las puertas a profesionales provenientes de disciplinas distintas de la economía. Así, lo inter y lo multidisciplinario comienzan a prosperar.

Después de la Segunda Guerra Mundial el pensamiento que primaba era que una parte del mundo debía reconstruirse, y la otra debía desarrollarse. En este contexto, Georges Balandier es citado (Arocena, 2002), como el autor del artículo sobre el desarrollo, que es recogido en la Enciclopedia Universal, donde se mencionan las sociedades del llamado Tercer Mundo². Esta génesis de la noción de desarrollo, marcó sus contenidos y orientó las acciones llevadas adelante por organismos internacionales y por países centrales. Más adelante indica: *“Para hablar hoy de desarrollo y de sus ambiguas connotaciones es necesario recordar este proceso de génesis”* (Arocena, 2002: 16). Lo cierto es que para este tercer mundo nunca se empleó la palabra construcción o reconstrucción, sino que se utilizó la palabra desarrollo: *“parecería que la noción de desarrollo no abarca los procesos que se dan en el resto del planeta”* (Arocena, 2002: 16).

No obstante, la idea del desarrollo unida al crecimiento se imponía en los primeros años de la posguerra. Por esto, Escobar (2007) rescata un concepto expresado en el discurso de Harry Truman en enero de 1949, hablando sobre las aspiraciones de una vida mejor de los pueblos del África y América Latina, el cual dice: *“...Producir más es la clave para la paz y la prosperidad. Y la clave para producir más es una aplicación mayor y más vigorosa del conocimiento técnico y científico moderno”* (Escobar, 2007: 19). Por lo tanto, el desarrollo, arguye el estudio, debe ser visto como un régimen de representación, como una “invención” que resultó de la historia de la posguerra y que, desde sus inicios, moldeó ineluctablemente toda posible concepción de la realidad y la acción social de los países que desde entonces se conocen como subdesarrollados. También Escobar afirma que en los años 70 *“Podía criticarse un determinado enfoque y proponer modificaciones o mejoras en concordancia con él (el desarrollo), pero el hecho mismo del desarrollo y*

² Arocena (2002) atribuye a George Balandier haber acuñado el término “Tercer Mundo” por analogía con el Tercer Estado Francés. Escobar (op. Cit) deja entrever que el término aparece en el discurso y las prácticas del desarrollo desde sus inicios a comienzos de la segunda posguerra.

su necesidad, no podían ponerse en duda. El desarrollo se había convertido en una certeza en el imaginario social” (Escobar, 2007: 22).

1.1. Estrategias de desarrollo anteriores al desarrollo desde abajo

Varios autores, entre ellos: Wallerstein, Reinert, y Novack (1974) (citados por Novack, 1974) definen el concepto de desarrollo desigual tanto a nivel de países, como al interior de ellos. Más tarde Novack (1974) presenta la “ley del desarrollo desigual y combinado”, y dice que es la fusión de dos leyes íntimamente relacionadas (Novack, 1974).

La teoría de los “polos de crecimiento o de desarrollo” aparece en los años cincuenta con el economista Francois Perroux, La estrategia de los “polos de desarrollo” se presenta como una alternativa de política para el desarrollo en los países latinoamericanos. Pedrao, (citado por Coraggio 1972) propone la aplicación de un criterio de eficiencia macroeconómica, y sobre esa base la programación de un sistema de polos (Coraggio, 1972).

El desarrollo como proceso de “causación acumulativa” elaborado por Gunnar Myrdal en 1957, (citado por Martínez Piva, 1998), parte de la hipótesis fundamental de que las inversiones se producen en función de la dimensión y crecimiento esperado de la demanda, tanto local como externa, más que en función de la tasa de beneficios que puedan producir. Esta causación circular hace que un proceso social tienda a convertirse en acumulativo y que a menudo adquiera velocidad a un ritmo acelerado (Martinez Piva, 1998).

Los trabajos de Perroux (1955), Myrdal (1957), y Hirschman (1958) (citados por Vázquez Barquero, 1997) fueron la base sobre la que se elaboró, en los cincuenta, la teoría del desarrollo polarizado. Esta interpretación se construyó alrededor de la idea de que los mecanismos de acumulación de capital conducen a una dinámica de desarrollo desigual en el territorio (Vázquez Barquero, 1997).

A principios de los años cuarenta Harrod, y a mediados de esa misma década Domar, constituyen lo que se llamó el modelo Harrod – Domar. Este modelo amplía las ideas de Keynes a través de la macroeconomía dinámica y plantea la importancia de las

expectativas como factor que podría influir sobre las variables de la demanda (Cardona Acevedo, et al, 2004). Pone en evidencia la necesidad de capitales de los países en desarrollo. Además, de esto se deduce que el ahorro y la inversión son características necesarias del crecimiento, pero no suficientes. Con los modelos neoclásicos de cambio estructural se superan algunos de los problemas de las teorías del crecimiento por etapas. La teoría del cambio estructural centra su análisis en la manera en la que los países subdesarrollados, (que poseen estructuras económicas de subsistencia) modifican su estructura para convertirse en sociedades más modernas y complejas que dan mayor importancia al rol de la industria y de los servicios dentro de su economía (Ávila Báez y Santana González, 2008).

Rodrik (2011) afirma que históricamente nada ha funcionado mejor que el crecimiento económico para hacer posible que las sociedades aumenten las perspectivas de vida de sus integrantes, incluyendo a los del nivel más bajo. Toda la experiencia tan diversa con el crecimiento se ha dado en una era de rápida globalización durante la cual los países se han vuelto cada vez más abiertos a las fuerzas que emanan desde más allá de sus fronteras. El hecho de que hayan respondido de maneras tan distintas es evidencia suficiente de que las políticas que elige cada país son a la larga, el factor determinante del crecimiento económico (Rodrik, 2011).

A partir de todo lo anterior, un nuevo contexto ha dado lugar a la teoría del capital social, cuyo centro se ubica en las redes sociales, la cooperación, la confianza, y la cultura que en la actualidad cobra importancia dejando atrás los procesos anteriores a los 90. El actual contexto pone foco en los mecanismos de articulación público – privada y en la discusión de los elementos de gobernanza.

2. El paradigma del desarrollo desde abajo

Villar y Matesanz Gómez (2014) coinciden con los anteriores autores, al señalar que la preocupación por el desarrollo surgió después de la segunda guerra mundial. Menciona que la misma vino de la mano del proceso de recuperación europeo y del estancamiento ostensible de los países que no lograban comenzar un proceso de crecimiento económico sostenido (Villar y Matesanz Gomez, 2014). Un poco más tarde, durante la década de los

60, la problemática del desarrollo en América Latina se centró con una clara hegemonía del pensamiento económico. El crecimiento del producto interior bruto (PIB) per cápita era el instrumento privilegiado de evaluación de los avances de los países en términos de bienestar. Una lógica consecuencia de estas teorías era la convicción de que estos incrementos en el PIB per cápita sostenibles eran suficientes para disminuir la pobreza. Recién al final de esta década (de los sesenta) se constató que, generalmente, el crecimiento de la economía no daba lugar a mejoras de importancia en las condiciones sociales de la mayoría de la población. Por esto, alentada a nivel mundial por Naciones Unidas y en América Latina por la CEPAL, se planteó una revisión del concepto de desarrollo: *“en este marco emergen en América Latina las políticas sociales, que vienen a reconfigurar las clásicas intervenciones asistencialistas mediante políticas que tiendan a crear o fortalecer las capacidades sociales para el desarrollo”* y luego dice: *“Esta perspectiva dará lugar a la revalorización de las potencialidades locales para el desarrollo, savia indispensable que alimentará los conceptos de desarrollo endógeno, desarrollo regional y desarrollo local”* (Villar y Matesanz Gomez, 2014: 8). En la década del 70, y dentro de un contexto de crisis del Estado de Bienestar europeo, se comenzó a hablar de desarrollo local, y apareció un discurso cada vez más generalizado, que se centraba en el concepto de iniciativa local (Arocena, 2002).

La rigidez de las grandes estructuras fordista, y la relevancia de las Pymes, dada su representación en el nivel total de establecimientos, y fundamentalmente, de empleo, han sido determinantes para posicionar a estos actores económicos como instrumentos estratégicos superadores de las estructuras fordistas, que luego de un auge director durante la posguerra pasaron a ser jaqueados por un nuevo contexto dominado por la internalización e inestabilidad de la demanda (Fernández, 2004).

Las estrategias de “desarrollo desde abajo”, que permiten movilizar y canalizar los recursos y las capacidades existentes en el territorio, conducen al progreso económico, cuando los actores locales interactúan entre sí, se organizan y realizan sus iniciativas de forma consistente y coordinadas (Vázquez Barquero, 2007). Este autor considera también, que la acción ciudadana es la base de las políticas de desarrollo, por lo que las acciones públicas más eficientes serían las que se diseñan y se gestionan desde abajo, y además concede un valor democrático a la política de desarrollo y a las decisiones de los ciudadanos para satisfacer sus necesidades.

Boisier (1999), Arroyo (2003), y Albuquerque (2004) coinciden al señalar los cambios operados en la concepción del desarrollo del centro – abajo (otros autores también lo llaman de “arriba – abajo”). El primero menciona que un concepto utilizado frecuentemente en la literatura es el de “*desarrollo desde abajo*” o de “*abajo-arriba*” (bottom up) en contraposición con la corriente dominante desde los cincuenta entronizada en el paradigma de “*desarrollo del centro-abajo*” (Boisier, 1999). Este autor, citando a Stöhr y Taylor, define once puntos con elementos esenciales de estrategias de desarrollo “desde abajo”:

“El establecimiento de un amplio acceso a la tierra y a otros recursos naturales del territorio, como factores claves de producción en la mayoría de las áreas menos desarrolladas en el mundo;

La introducción de nuevas estructuras decisionales organizadas territorialmente (o el restablecimiento de antiguas estructuras para garantizar la equidad en la comunidad;

La concesión de un nivel más elevado de auto-determinación a las áreas rurales así como a otras áreas periféricas para generar una institucionalidad propia;

La elección de una tecnología “regionalmente adecuada” orientada a economizar recursos escasos y a maximizar el uso de los recursos abundantes;

Prioridad a los proyectos que satisfacen necesidades básicas de la población;

Introducción de políticas de precios nacionales que favorezcan los términos de intercambio de las regiones periféricas;

Ayuda externa admisible como compensación de los efectos de erosión causada por dependencias previas;

El desarrollo de actividades productivas que excedan la demanda regional sólo si ellas conducen a una amplia mejoría en las condiciones de vida de la población.

Reestructuración de los sistemas de transporte y del sistema urbano para mejorar y hacer más equitativo el acceso de la población en todo el territorio;

Mejoramiento del transporte y de las comunicaciones rural-rural, y rural-aldea;

Estructuras sociales igualitarias y una conciencia colectiva son, a juicio del autor, elementos importantes para una estrategia “de abajo-arriba” (Boisier, 2001: 18)

En Latinoamérica las ideas del desarrollo local “desde abajo” comienzan, y toman impulso a través de autores autóctonos, como lo señala Fernández (2007), indicando que hubo desarrollos vernáculos que ganaron impulso a fines de los 80, y principio de los 90s

con los debates abiertos en torno a la utilidad y pertinencia de los procesos de descentralización, estimulados por un escenario como el latinoamericano, donde las dificultades estructurales para el desarrollo aparecían asociadas a una reconocida tradición centralista y a una escasa autonomía regional y local. Estos conceptos asociados a un escenario local fueron germinando la idea de un cambio radical en el análisis de las propuestas del desarrollo, sustentada en el quiebre de las formas “top down” (de arriba – abajo) dominantes anteriormente, y dando lugar al impulso de formas de desarrollo “desde abajo”, centradas en actores, instituciones, y capacidades locales (Fernández, 2007).

A fines de la década de los sesenta se constató que, generalmente, el crecimiento de la economía no daba lugar a mejoras de importancia en las condiciones sociales de la mayoría de la población. Por esto, alentada a nivel mundial por Naciones Unidas y en América Latina por la CEPAL, se plantó una revisión de la concepción del desarrollo (Villar y Matesanz Gómez, s.f.)

Vázquez Barquero (2007) menciona que los desarrollos teóricos han recibido un nuevo impulso con trabajos como los de Schmitz (1995), Altenburg y Meyer-Stamer (1999), Boisier (2003), Pietrobelli y Rabelotti (2006), Scott y Garofoli (2007), Wang (2007) o Rasiah (2007) (Vázquez Barquero, 2007). Por su parte, las políticas de desarrollo endógeno reciben un fuerte apoyo de las organizaciones internacionales como la OCDE, la Unión Europea, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la OIT, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Los trabajos de investigadores del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económico y Social (ILPES), trabajando desde ese espacio institucional, a partir de finales de los ´80 y a lo largo de los ´90 profundizó en análisis y propuestas que cuestionaron la tradición centralista latinoamericana (Fernández, Amin, Vigil, 2008). Estos autores opinan que la perspectiva alentadora de las formas de desarrollo alimentadas desde el ILPES bajo la influencia de Boisier, así como otras expresiones de matriz más bien académicas, como las de Jose Arocena a través del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) encontraron fuertes puntos de confluencia con la de otros teóricos del desarrollo regional/local que arribaron al escenario latinoamericano desde España como Vázquez Barquero y Francisco Alburquerque. Estos últimos alimentaron la idea del desarrollo local endógeno.

¿Cómo ha sido la teoría y evolución de la política de desarrollo hasta la actualidad? La noción del desarrollo está cambiando. Hasta no hace mucho el desarrollo era visto como algo adquirido a través del crecimiento, del PBI, de la industrialización, y de la modernización, entre otros. En general, a partir de impulsos externos a las fronteras nacionales o exógenos a las regiones subnacionales. Es decir, de arriba hacia abajo. Hoy un nuevo enfoque del desarrollo va ganando lugar y se explica por la interrelación de los actores locales, la coordinación entre las organizaciones públicas y privadas, la vinculación entre sistema productivo y sistema tecnológico y científico, como así también por el conocimiento, la innovación, la creatividad, los nuevos liderazgos, y el diálogo.

Conviene aclarar que lo local excede las fronteras jurisdiccionales, son territorios virtuosos para el desarrollo humano, son zonas de oportunidad (Oyanarte, 2012). En cuanto al aspecto multidimensional, acá también se reafirma que el desarrollo local trata de la economía, pero trata también de la gobernanza.

La globalización conlleva muchos cambios importantes para el futuro de los territorios subnacionales en todos los sentidos. Desde un punto de vista cultural se constata un doble movimiento; por una parte, se tiende a la homogeneización de las identidades culturales, pero, por otra, se genera cierta resistencia y un retorno a lo local como referente de vida. En otro sentido, y en términos de la variable tiempo, se puede apreciar un aumento creciente de la velocidad en los procesos y en el ritmo de vida y una reducción de las barreras y las distancias entre los lugares, debido a los avances del transporte y las telecomunicaciones que tienden a hacer más ubicuos los territorios desde el punto de vista de los tradicionales factores de atracción territorial.

Vázquez Barquero (2007) destaca que en los últimos tiempos ha cobrado un nuevo impulso el crecimiento económico. Entre los diferentes enfoques surgidos sobresale la teoría del crecimiento endógeno, y subraya que existen otras vías de crecimiento económico cuando las inversiones en bienes de capital, incluido el capital humano, generan rendimientos crecientes (Vázquez Barquero, 2007). También Madoery (2008) hace un aporte a la teoría del desarrollo endógeno en reacción al paradigma industrial fordista y en la difusión del “centro-abajo” de las innovaciones y de los impulsos de cambio (Madoery, 2008).

El desarrollo local es entendido como la capacidad de llevar adelante un proyecto de desarrollo sustentable en el que se aprovechen las capacidades territoriales, (sociales, naturales, técnicas, económicas, institucionales, culturales, etc.) en pos de un desarrollo sostenible. Villar (2004), (citando a Vázquez Barquero 1988), menciona que *“en este proceso se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y finalmente, una dimensión político – administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entornos económicos favorables, protegerlo de interferencias externas, y favorecer el desarrollo local”* (Villar, 2004: 1).

También Villar (2004), menciona que si se acepta el carácter complejo y sistémico del desarrollo local no se debe olvidar su dimensión política. Así, se trata de coordinar con un sentido estratégico, coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en la que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político (Villar, 2004). Lo que es necesario plantear es que el esfuerzo social que demanda el desarrollo, y en particular el desarrollo local, debe contemplar, desde el comienzo y explícitamente, alternativas para mejorar las condiciones de empleo, y obtener una equitativa distribución de la riqueza obtenida. Esta concepción del desarrollo local mantiene la dimensión económica como columna vertebral pero refiere, necesariamente, a otras dimensiones. El desarrollo local no es exclusivamente crecimiento económico o mero incremento de la productividad empresarial. Como proceso económico social, cultural y político demanda un esfuerzo de articulación sinérgica pero también que las condiciones sociales y culturales acompañen ese crecimiento y que los beneficios que se generen se distribuyan con equidad (Villar, 2004). Finalmente, este autor argumenta que los recursos económicos municipales se destacan por su escasez, y ésta se debe a una pobre capacidad recaudadora y a sistemas de coparticipación que concentran el gasto en los niveles provincial y nacional. De esta forma se produce una dependencia económica que conduce a una de tipo político, generando una relación radial donde las provincias ocupan el centro sobre el que giran y se relacionan los municipios.

¿Cómo ocurre la transición hacia las formas de producción flexible? Albuquerque y otros (2008), la sitúa en un momento de quiebre o agotamiento relativo del modelo de crecimiento económico de posguerra, que ocurre en los años 70 del Siglo pasado. Entre los factores básicos que impulsaron ese modelo de crecimiento figuran un régimen de acumulación caracterizado por una política económica de corte keynesiano, orientada a la expansión de la demanda agregada y un sistema de producción basado en la gran empresa, las economías de escala internas a la empresa, la organización taylorista del trabajo y la concentración de las actividades en torno a grandes núcleos urbanos. Más adelante, estos autores explican cómo se comienza a hablar de desarrollo: *“Los estados nacionales no son ya el eje organizativo exclusivo de los sistemas económicos, se encuentran con un grado de exposición y vulnerabilidad superior ante la globalización, y están sometidos a la tensión de diferentes lógicas de funcionamiento”* (Albuquerque, Costamagna y Ferraro, 2008: 27). Por un lado, la transnacionalización en integración supranacional y, por otro, el funcionamiento de los sistemas productivos y mercados locales. Resulta, pues, necesario incluir en el proceso de reestructuración económica e institucional al que asistimos, las circunstancias específicas territoriales, a fin de incorporar toda la especificidad, diferenciación y potencialidades existentes en cada contexto local y, de ese modo, definir las políticas de desarrollo económico de forma conjunta entre los diferentes actores, públicos y privados, desde cada ámbito territorial (Albuquerque, Costamagna y Ferraro, 2008).

El punto de interés para esta Tesis es el desarrollo vinculado al ámbito urbano-rural. Distintos autores toman diferentes citas para definir este concepto. Así, como fue mencionado anteriormente, Bossier (2001) cita once puntos con elementos esenciales de estrategias de desarrollo “desde abajo” en el ámbito rural, Albuquerque (2011) (señalado por Formichela, 2011) es señalado como uno de los principales autores de la literatura referida al desarrollo local-rural, quien lo puntualiza de la siguiente manera: *“El desarrollo local es un proceso de transformación de la economía y la sociedad de un determinado territorio orientado a superar las dificultades y exigencias del cambio estructural en el actual contexto de creciente competitividad y globalización económica, así como de mayor valorización de la sostenibilidad ambiental, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población de ese territorio”* (Formichela, 2011:25)

El interés en las economías locales y de los distintos elementos que intervienen en su desarrollo data aproximadamente de los últimos 30 años. Ferraro (2003) se remonta a los primeros aportes a Alfred Marshall, a fines del siglo XIX. Este autor coincide con lo mencionado por Arocena (2002) acerca de que el tema comenzó a investigarse de forma sistemática recién a partir de la década del 1970. Los trabajos pioneros, fueron realizados por autores que analizan el éxito de varias localidades pertenecientes a la “Tercera Italia” (Ferraro, 2003)

Villar (2004) alude al desarrollo local como un *“desarrollo sustentable en el que se aprovechen las capacidades territoriales en pos de un desarrollo sostenible”* (Villar, 2004: 1).

Un concepto que logró cierto éxito de difusión, señala García Delgado (2003) se refiere a: *“en los últimos años y vinculado a múltiples prácticas de los municipios, fue el de desarrollo local. La idea es que ahora el desarrollo tendría que ver básicamente con las potencialidades de los gobiernos municipales para impulsar un desarrollo endógeno o “desde abajo”, junto con sus sociedades”* (García Delgado, 2003: 6). Por último, este autor señala la idea de desarrollo sustentable, la cual surgió para integrar las visiones progresivas de desarrollo en relación con la justicia social, la distribución del ingreso y el mayor empleo, con nuevos aspectos como el cuidado del medio ambiente y la sustentabilidad en el mediano plazo.

La sustentabilidad ambiental, señala Albuquerque (2004), y el logro de los equilibrios macroeconómicos básicos son, exigencias que obligan a tener en cuenta, de un lado, los previsible impactos de las diferentes actividades de producción o consumo en su relación con el medio natural, así como la incorporación de una visión del medioambiente como activo de desarrollo (Albuquerque, 2004). Entre las directrices que marca este autor para el diseño de políticas de desarrollo económico local, hay que destacar el fomento de la interacción creativa entre los agentes públicos y privados, a fin de construir la institucionalidad y “entorno territorial innovador” que faciliten el acceso a los servicios de desarrollo empresarial para las Mipymes locales. En entornos favorables, la innovación provoca un efecto multiplicador que incrementa más que proporcionalmente el rendimiento individual de los factores *“la construcción de tales entornos territoriales*

favorables constituye pues, una tarea primordial para el impulso de la productividad y la competitividad del tejido empresarial” (Alburquerque, 2004: 13).

Sin embargo, la vía asistencial al desarrollo local es insuficiente como estrategia para sacar a dichos grupos de su situación de indefensión y marginalidad, como lo ha demostrado la eficiencia empírica: *“Por ello precisamos de enfoques más integrales y eficientes, con el que plantea el enfoque del desarrollo económico local” (Alburquerque, 2004: 14).* Más adelante marca que: *“el logro de mayor capacidad exportadora suele ser reflejo de la eficiencia productiva y competitividad existentes en un sistema económico y, de igual modo, el comercio internacional puede procurar posibilidades de progreso y nuevos conocimientos siempre que la base productiva interna tenga el grado suficiente de articulación como para lograr difundir los impactos favorables de crecimiento e innovación. De no ser así la mayor proporción de exportaciones respecto al producto no constituye un indicador de desarrollo, como lo acredita la larga historia de los países subdesarrollados y su dependencia del modelo primario exportador. Por ello, lo decisivo es disponer de una estrategia de desarrollo que consiga asegurar la difusión de las innovaciones tecnológicas u organizativas en el seno del tejido productivo y empresarial” (Alburquerque, 2004: 25).*

A partir de los años 80, la teoría del desarrollo endógeno comienza a ser construida como cuerpo teórico en base a las recientes experiencias históricas, especialmente en Europa, USA y el mundo desarrollado (Vergara, 2004).

Vázquez Barquero (2004) menciona: *“si en torno al desarrollo local, no hay un consenso total, en cuanto al calificativo de endógeno del desarrollo, la precisión también es bastante esquiva” (Vázquez Barquero, 2004: 101).* El mismo autor asocia la endogeneidad de los procesos de cambio territorial con cuatro planos que se trasponen mutuamente: el plano de lo político; el plano económico, donde endogeneizar el crecimiento implica retener la inversión de los agentes extra locales ubicados en el territorio, es decir, tratar de conciliar los planes territoriales de largo plazo con los planes de las empresas propiciando la reinversión de los excedentes en la localidad. Finalmente el tercer y cuarto plano tiene que ver con la ciencia y la tecnología, y el de la cultura (Vázquez Barquero. 2004)

La teoría del crecimiento endógeno asigna un papel importante al capital humano como fuente de mayor productividad y crecimiento económico. Así, el conocimiento se constituye en un nuevo factor acumulable para el crecimiento, sin el cual el capital físico no se ajusta a los requerimientos del entorno económico. En la mitad de la década de 1980, un grupo de teóricos del crecimiento, liderados por Paul Romer mostraron su insatisfacción en las explicaciones que se ofrecían hasta entonces con variables exógenas al crecimiento de largo plazo en las economías. Esta insatisfacción motivó la construcción de modelos de crecimiento económico, en los que los determinantes del crecimiento eran variables endógenas (Cardona Acevedo, et al, 2004).

El enfoque del desarrollo endógeno representa un cambio en la aproximación al problema del desarrollo, ya que lo entiende como un proceso de “abajo-arriba”, de construcción a partir de las capacidades locales, de los actores personales e institucionales de una comunidad y que, por tanto, presenta una fuerte connotación territorial. Tales actores necesitan un ambiente (económico, institucional y axiológico) que respalde u oriente sus esfuerzos y energías, y encuadre sus actuaciones. Así, el desarrollo pasa a ser un proceso de construcción y cambio social de múltiples dimensiones, que estructuran la sociedad y configuran el escenario donde las prácticas de desarrollo se desenvuelven (Madoery, 2008).

Ferraro (2003), y Madoery (2008) hablan de desarrollo endógeno (D.E). El primero coloca al D.E como una teoría conceptual complementaria, que también se nutre de varias otras corrientes. Enfatiza la importancia del territorio como agente de transformación social, y como espacio aglutinante de un potencial de recursos (humanos, institucionales, económicos y culturales) sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local: *“Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno. Los modelos de desarrollo endógeno privilegian el potenciamiento de las capacidades internas del crecimiento. Los factores externos a las regiones sean éstos provenientes de la economía internacional o de la conducción económica nacional, no determinan mecánicamente los logros económicos posibles de alcanzar”* (Ferraro, 2003: 13).

Vázquez Barquero (2007) menciona que esta interpretación surge de la confluencia de dos líneas de investigación; una, que nace como consecuencia del intento de encontrar una noción de desarrollo que permitiera actuar para lograr el desarrollo de localidades y territorios retrasados; y otra, que aparece como consecuencia del análisis de los procesos de desarrollo industrial endógeno en localidades y regiones del sur de Europa. Esta interpretación se fortalece con el descubrimiento de formas flexibles en la organización territorial de la producción, la incorporación de redes de empresas y de las redes de actores en el análisis económico de los territorios, la comprensión de que la innovación obedece a un proceso evolutivo, y el reconocimiento de que los componentes socio culturales e institucionales tienen un valor estratégico en los procesos de desarrollo (Vázquez Barquero, 2007). Este autor aclara que el progreso económico no depende sólo de la dotación de recursos que tiene un territorio y de la capacidad de ahorro e inversión de la economía, sino del funcionamiento de los mecanismos a través de los que se produce la acumulación de capital. Por ello, para interpretar y explicar el crecimiento económico, es necesario especificar que el comportamiento de la productividad depende también del resultado de las fuerzas que propician los rendimientos crecientes.

La teoría del Desarrollo Endógeno se diferencia de los modelos de crecimiento endógeno en que integra al crecimiento de la producción en la organización social e institucional del territorio, en que adopta una visión territorial y no funcional de los procesos de crecimiento y cambio estructural; en que entiende que los mecanismos y las fuerzas del desarrollo actúan sinérgicamente y condicionan la dinámica económica. Tiene, por lo tanto, una visión más compleja del proceso de acumulación de capital, lo que le lleva a plantearse las políticas de desarrollo económico desde el territorio, y darle a la sociedad civil un papel protagonista en la definición y ejecución del futuro de la economía (Vázquez Barquero, 2007). En resumen, afirma este autor, la visión popular del desarrollo endógeno sostiene que, en la actualidad lo importante del mismo es su carácter autónomo, el autodesarrollo, basado en la utilización de los recursos propios y que, por lo tanto, se podría producir en cualquier localidad o territorio, ya que todos los territorios disponen de un potencial de desarrollo. La cuestión residiría en utilizar los recursos locales en proyectos diseñados y gestionados por los propios ciudadanos y las organizaciones locales, de tal manera que sus habitantes controlaran el proceso a través de las iniciativas de desarrollo local.

A pesar de sus aspectos positivos, el desarrollo autónomo es un enfoque que adolece de importantes debilidades. Ante todo, no considera que sea preciso articular los procesos de desarrollo en función de la acumulación de capital; ni que el ahorro y la inversión sean mecanismos necesarios si se desea la continuidad a largo plazo del progreso económico y social; ni presta atención particular a mecanismos que faciliten su sostenibilidad económica. Frecuentemente, se desconoce la importancia de introducir conocimiento en los procesos de producción y no valora adecuadamente la importancia de la organización de la producción para obtener rendimientos crecientes. Por último, esta visión del desarrollo endógeno no argumenta suficientemente que las economías locales están integradas en los sistemas productivos nacionales e internacionales y que, de una forma u otra, se ven afectados por los propios procesos en los que participan (Vázquez Barquero, 2007).

La diversificación de las actividades económicas de las áreas rurales y la multiplicación de formas de integración exterior contribuyen de manera singular al desarrollo diferenciado de las localidades y territorios rurales. La fortaleza de estos procesos de desarrollo reside no tanto en las economías de diversidad cuando la diversificación de las explotaciones agrarias se combina con actividades distintas en los sectores industriales y de servicios. La diversificación de la economía rural y la combinación con actividades distintas, favorecen, por tanto, el desarrollo rural, sobre todo cuando la economía y el sistema productivo local están bien conectados a la red de transportes y comunicaciones, dentro de un contexto urbano dinámico (Vázquez Barquero, 2007)

3. las Agencias de Desarrollo.

La Agencia de Desarrollo se convierte en el instrumento apropiado para poner en valor las políticas necesarias que darán contenido al proceso de desarrollo económico. Saltarelli y Costamagna (2004) definen a la Agencia de Desarrollo como: *“una organización con la misión de diseñar e implementar una estrategia territorial específica, construir una agenda de la problemática territorial regional y buscar soluciones en un marco de complementariedad y compromiso público-privado. La nueva plataforma debe propender a generar, desarrollar, y aprovechar ventajas competitivas endógenas para*

dinamizar la productividad, generando capacidades y competencias” (Saltarelli y Costamagna, 2004:2)

Las Agencias de Desarrollo Económico Local, surgen en América Latina a partir de dos experiencias; la primera a mediados de 1991, promovida por la Cooperación Bilateral Italiana, en la Región IV de Nicaragua; y la segunda iniciada a fines del mismo año, en el marco del proyecto PRODERE en Ocatepeque Honduras. En Argentina, según Villar (2007), se puede decir que la concepción de las agencias de desarrollo fue introducida en 1997 a partir de la experiencia del Plan Estratégico en Córdoba. Este autor señala: “...*las iniciativas provinciales más relevantes que se pueden mencionar son: el instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense (IDEB), que se creó en 1996 como ente autárquico del Ministerio de la Producción provincial; el Centro de Promoción y Desarrollo para la Pequeña y Mediana Empresa –Centro Pyme de la provincia de Neuquén- creado en el marco del plan de desarrollo del gobierno provincial; las Asociaciones para el Desarrollo Regional de la Provincia de Santa Fe; la Unidad de Promoción Empresarial del Gobierno de la Provincia de Mendoza; y Crear en Río Negro”* (Villar, 2007: 15)

Steimberg (2008), indica que en la década de 1990 se abre un interrogante acerca del nuevo rol del Estado, del cual se espera un riguroso programa de desregulación para consolidar las reformas que garantizan la senda del crecimiento. En el año 2001 estas medidas entran en crisis y se produce una redefinición del Estado en el mercado. Aparecen nuevos programas de promoción del desarrollo productivo industrial, y más concretamente, la apertura de las Agencias de Desarrollo Productivo (Steimberg, 2008).

En las últimas décadas se han producido cambios significativos en las políticas de desarrollo regional en distintos países de la Unión Europea y de América Latina. Se ha ido reforzando conceptos “de abajo hacia arriba”, en el que las políticas son promovidas y gestionadas por los gobiernos locales y/o regionales y se orientan al desarrollo económico de ciudades y regiones concretas (Saltarelli y Costamagna, 2004).

A partir del análisis del estado de las agencias, dicen Saltarelli y Costamagna (2004), vale una reflexión sobre los porqués de su no existencia en muchos lugares del país. Se puede identificar algunas razones de mayor impacto como la falta de una política-país sostenida de descentralización, la falta de recursos, las debilidades de las provincias y los

municipios, la falta de ideas desde abajo, la actitud pasiva de algunas organizaciones empresarias, la existencia de otras prioridades, y también, un necesario debate sobre distintos modelos que permita dar respuestas a diferentes escalas de ciudades con diferente masa crítica para trabajar (Saltarelli y Costamagna, 2004).

Villar (2007) plantea la conformación de las Agencias de Desarrollo Local (ADEL) como una alternativa atractiva para encarar el desarrollo local. Plantea que las ADEL constituyen instancias organizadas a nivel local donde los protagonistas locales en forma concertada y autónoma toman decisiones sobre propuestas e iniciativas de desarrollo económico auto sostenido, aseguran al mismo tiempo las condiciones técnicas para viabilizarlas y la movilización de recursos requeridos con el objetivo de brindar oportunidades de acceso al circuito productivo al conjunto de la población, y en particular al sector más excluido (Villar, 2007). El mismo autor, (citando a Sánchez Flores, 2002) sostiene una definición más enfocada en el papel del Estado y dice que las ADEL actúan como soporte técnico de la Administración Pública, y en este sentido son los espacios profesionales desde donde se organizan y coordinan los recursos para emprender el proceso de desarrollo local. Una visión más centrada en la sociedad civil, continúa Villar (2007), sostiene que: *“las agencias de desarrollo económico local son instancias autónomas de encuentro funcional de las organizaciones e instituciones locales, dedicadas fundamentalmente a las tareas de intermediación y facilitación en apoyo al desarrollo económico a través de acciones de diagnóstico, animación empresarial, formulación de proyectos de inversión, difusión tecnológica, comercialización, financiamiento y desarrollo de recursos humanos, así como la canalización y gestión de información sobre actividades productivas”* (Villar, 2007: 5).

Es importante mencionar, dicen Lucisich y Ricardo (2005), que casi no existen evidencias fuertes que demuestren que las agencias tengan un mejor impacto sobre el crecimiento y la creación del empleo, ya sea en países industrializados, en vías de transformación, o en desarrollo. Por tanto, la creación de tales agencias no es necesariamente una fórmula mágica para fomentar el desarrollo. Los mismos autores enfatizan que es importante comprender que una agencia de desarrollo es un medio y no un fin de una iniciativa de desarrollo local o regional (Lucisich y Ricardo, 2005).

Observando el contexto en el que funcionan las diferentes experiencias es posible apreciar una diversidad de funcionamiento, que obedece a que en algunos casos las agencias fueron creadas como consecuencia de la iniciativa de actores públicos y privados con el objetivo de contar con una entidad que concentrara acciones de apoyo al sector productivo. En otros, estas instituciones han surgido como proyecto de organizaciones del territorio, cuyo objetivo era incorporar nuevos instrumentos de promoción como los de la SEpyme, y por último, algunas se han creado de la mano de proyectos orientados a la obtención de fondos de la cooperación internacional para realizar acciones de fortalecimiento a la producción regional y fortalecimiento institucional en distintas regiones de la provincia. Una característica común es que para su funcionamiento, ninguna es autónoma económicamente, dado que los aportes de los socios privados en su gran mayoría, son insuficientes para financiar sus gastos operativos. Por tal razón, dependen de los aportes que efectúen fundamentalmente el gobierno provincial y los gobiernos locales, acto que las hace vulnerables para el desarrollo y ejecución de planes de mediano y largo plazo (Martínez, Liendo, Castagna y Pellegrini, 2008).

Analizando las agencias y sus acciones, Steimberg (2008) dice que en cuanto a las “acciones tendientes al desarrollo local” y como primera cuestión se verifica una lógica ofertista en las agencias sin mayores diferencias territoriales en su distribución. Este mismo autor dice que no se ven acciones tendientes a profundizar en una definición más amplia del desarrollo local que incorpore, por ejemplo, infraestructura. Se ve una tendencia hacia el desarrollo de actividades de formación empresarial, y la gran mayoría de las agencias, sin distinción de provincia o grupo, ha desarrollado actividades de capacitación y formación empresarial. Las agencias solo manejan una lógica ofertista pero no propositiva de acciones para el desarrollo (Steimberg, 2008).

Vázquez Barquero (2009) plantea que la planificación estratégica territorial se ha convertido en un instrumento de gran valor para racionalizar la toma de decisiones y la gestión en las ciudades y regiones, con múltiples ejemplos como Rosario y Córdoba en Argentina, o en ciudades y regiones de varias partes del mundo, en donde se crearon las Agencias de Desarrollo Económico Local, animadas por el PNUD y la OIT, sobre la base de planes estratégicos (Vázquez Barquero, 2009).

El CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), presentó en el año 2004 un informe sobre cinco casos de Agencias de Desarrollo en diferentes regiones de nuestro país que pueden servir de parámetro para la creación de agencias de desarrollo en otros gobiernos locales interesados en la implementación de este instrumento. En todos los casos la municipalidad o las municipalidades (en caso de tratarse de Agencias de Desarrollo Regional) tienen un rol activo, ya sea en el financiamiento, o en la organización de la Agencia y de sus actividades. Sin embargo, una característica propia de estas organizaciones es el rol activo que juega el sector privado, tanto en la creación como en su posterior funcionamiento. Se trata entonces de emprendimientos que relacionan los sectores públicos, representados en su mayor parte por Municipalidades e instituciones de enseñanza superior, o universitarias, y privado, representados por instituciones de la sociedad civil (cámaras, consejos, asociaciones, etc.), en pos del desarrollo productivo local. En todos los casos son entidades sin fines de lucro y autárquicas, y las medidas para lograr el objetivo varían en cada caso (facilitando créditos –actuando de intermediarias de programas provinciales y nacionales-, realizando cursos de capacitación, informando acerca de novedades para las Pymes, etc.) y todas sus acciones se orientan a potenciar las fuerzas de todos los sectores productivos de la región.

Como ejemplo, el CIPPEC describe la constitución de cinco casos que pertenecen a diferentes Agencias y una Corporación; la Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC); la Agencia para el Desarrollo Económico de El dorado (AGEDL); la Corporación para el Desarrollo de Gualaguaychú (CO.DE.GU.); la Agencia de Desarrollo Región Rosario (ADERR); y la Agencia de Desarrollo Local Trelew (ADLT) (CIPPEC, 2004)

Villar (2007), analiza la diversidad organizativa y funcional de las agencias e institutos de desarrollo local. La diversidad obedece a una necesidad de crear en cada caso la organización que mejor se ajuste a las condiciones y características del sistema económico, empresarial e institucional local. Así, las agencias e institutos pueden tener distintas dimensiones (Villar, 2007). A continuación se presentan las diferentes dimensiones señaladas:

a) de tipo multiactoral.

<p>Según los actores intervinientes</p>	<p>Cuando reúnen a diferentes tipos de asociados, como entidades empresariales, sindicales, estatales y organizaciones de la sociedad civil. Se trata de las más complejas y responden a un nivel de maduración elevado del proceso de desarrollo.</p> <p>b) de tipo público-privado, pero que contempla sólo a actores empresariales</p> <p>c) de tipo empresarial (modelo poco común)</p>
<p>De acuerdo al territorio en el que se desenvuelve</p>	<p>Local / Municipal</p> <p>Regional intermunicipal</p> <p>Regional / provincial</p> <p>De tipo mixto (cuando una agencia de carácter regional coordina a diferentes agencias locales de la región.</p>
<p>De acuerdo a la función que les corresponde desempeñar</p>	<p>Se dedican exclusivamente a la realización de estudios sobre el sistema productivo local, que tienen como función principal la de ejercer como think tank para otras instituciones o para la opinión pública.</p> <p>Carácter de foro de discusión y debate de propuestas relevantes para la economía local y reúnen a representantes de los distintos sectores económicos, políticos, sindicales y académicos</p> <p>Agencia especializada en diseñar y ejecutar programas destinados a promover el desarrollo económico (más frecuentes en países europeos)</p>
<p>De acuerdo con los modelos de gestión</p>	<p>Modelo centralizado (donde un actor controla los intereses centralizados, y frecuentemente los recursos)</p> <p>Modelo descentralizado (un grupo relevante de actores poseen la capacidad de decidir sobre los diferentes aspectos del desarrollo, en cuyo caso el diseño del programa de actuaciones tiene que ser pactado expresamente entre todos los agentes)</p>
<p>Según la amplitud de los objetivos propuestos</p>	<p>Objetivos sectoriales: son de tipo especializadas. Por ejemplo, en la promoción empresarial y en la oferta de</p>

	servicios al tejido empresarial local (tecnología, financiación, promoción comercial, etc.)
	Objetivos globales (presentan una multiplicidad de objetivos, por lo que promueven un programa integrado de desarrollo y abarcan todos los ámbitos considerados estratégicos)

Villar (2007) también destaca que pese a la profunda heterogeneidad mencionada, en las agencias e institutos de desarrollo, se pueden establecer, de manera genérica, las acciones que suelen implementar:

Promoción del territorio en el que se desempeñan.	Se trata de actividades que buscan mostrar los atractivos del territorio para atraer la inversión externa. Generalmente, se ponen de relieve las ventajas impositivas, espaciales, de infraestructura, de comunicaciones, de recursos humanos y naturales que éste posea.
Generación, organización y oferta de información relevante para los actores económicos locales.	Esta información se suele referir a las condiciones de los mercados y a las oportunidades de inversión.
Asesoramiento y orientación a los empresarios locales en temas de desarrollo económico y para la formulación, monitoreo y evaluación de proyectos.	Se presta asistencia técnica especializada a empresas y actores socioeconómicos para resolver problemas relacionados con la producción y el mercado, entre otros.
Actividades que se encuentran comúnmente	Formación y capacitación destinadas a empresarios, gerentes y trabajadores.

De acuerdo al tipo de organización jurídica que adoptan, Villar (2007):

<p>Organización jurídica</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) instituciones públicas gerenciadas por la administración local y que operan como un departamento municipal más b) Entes autónomos que suelen ser creados por la administración local y gestionados como órganos con personalidad jurídica propia c) Entidades o sociedades mixtas con participación pública y privada, personalidad jurídica propia y plena autonomía de funcionamiento. d) Instituciones privadas bajo la fórmula de sociedades mercantiles de propiedad privada.
------------------------------	--

Las agencias pueden tener diversas fuentes de financiación (Villar 2007):

<p>Los fondos pueden provenir exclusivamente del sector público (local, provincial, o nacional), o conformarse de manera mixta entre el sector público y el privado.</p>	<p>Se pueden distinguir diversas modalidades; por ejemplo, agencias donde el aporte privado es permanente, a través de una cuota, o aquellas donde éste se realiza para solventar actividades concretas que, generalmente, benefician al mismo sector que provee los recursos.</p>
	<p>También existen casos de financiación por fuentes exclusivamente privadas</p>

Finalmente, en América Latina todavía es muy reciente el surgimiento de entidades específicamente dedicadas a promover el desarrollo económico en un territorio determinado. Para el caso argentino se puede señalar que no tiene un esquema patrón de agencia que guíe las estrategias, ni tampoco un marco de acuerdo conceptual, a lo que se agregan problemas de sustentabilidad en el tiempo y de visión estratégica (Villar, 2007)

CAPITULO 3

ASPECTOS CONTEXTUALES DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL EN ARGENTINA

En este capítulo se explica el contexto en que surge el enfoque del Desarrollo Local. El proceso de descentralización y regionalización de la provincia de Santa Fe, junto a las nuevas funciones que asumen los gobiernos locales y la aparición de la Asociación Regional del Departamento Castellanos (ARDC), como una política de desarrollo para el gobierno local cuando se abandonan las estrategias de desarrollo “más desde arriba”.

1. Procesos de reforma del Estado en Argentina

Para hablar de los procesos de reforma del Estado, es necesario comenzar haciendo una mención a la política neoliberal y al “Consenso de Washington”. Hacia fines de la década del 80 se había desarrollado una notable convergencia de puntos de vista en torno a un conjunto de principios de políticas neoliberales a la que se bautizó “Consenso de Washington³” (Rodrik, 2011). El neoliberalismo es una teoría político-económica que retoma la doctrina del liberalismo clásico y la replantea dentro del esquema capitalista actual bajo principios más radicales. Sus principales ideólogos y promotores fueron Friedrich von Hayek, y Milton Friedman.

La experiencia fundamental del Estado neoliberal en la Argentina abarca el período de la dictadura (1976-1983), y bajo un gobierno constitucional, los años comprendidos entre fines de 1989 y la crisis final del 2001. La formación del Estado neoliberal en la

³ Los puntos de vista en torno a un conjunto de principios de políticas a la que John Williamson (1990) bautizó como el consenso de Washington. En Rodrik (2011) se muestran los 10 puntos originales y luego una versión aumentada a los que se les ha agregado otros 10 puntos más (Rodrik, 2011; 36)

Argentina, en sus dos etapas: *“tuvo lugar en un contexto internacional caracterizado por el predominio de la financiarización en los países centrales y una activa penetración de la especulación financiera y sus agentes en las plazas periféricas. Desde fines de la década del año 1970, América Latina, incluyendo la Argentina, fue uno de los espacios prioritarios de la globalización financiera”* (Ferrer, 2012: 1).

Por otro lado, Fernández (2010) marca dos paradojas surgidas en las últimas dos décadas y media. La primera; resulta bastante paradójico que a medida que se reafirma un campo teórico discursivo que posiciona estratégicamente al territorio como un instrumento de desarrollo controlado desde abajo, es decir desde la gente y sus regiones, al mismo tiempo asistamos a una reproducción de las asimetrías sociales y espaciales. La segunda paradoja se refiere a que muchos de los discursos del desarrollo local, transformados después en programas de intervención política que hacen hincapié en la autogestión, en la descentralización y el empoderamiento local, terminan operando funcionalmente respecto de determinados programas que reproducen las mencionadas desigualdades (Fernández, 2010).

Los juicios sobre las paradojas demandan pensar cuáles son las razones que están detrás de su surgimiento: *“lo primero que resulta importante destacar es que el campo teórico del desarrollo regional y local, sobre todo en América Latina, pero también en el escenario europeo, fue inserto en contextos donde lo que se buscaba era el desmantelamiento de las estructuras centralizadas, nacionales, de cooperación y de redistribución. En el caso europeo, mediante el proceso de desmantelamiento de los estados de bienestar; en el caso de América Latina, los procesos de desmantelamiento de las formas redistributivas heredadas de los esquemas sustitutos de importaciones* (Fernández, 2010: 128).

Fernández (2010) y Ferrer (2012) coinciden en afirmar que la Argentina de las reformas neoliberales inspiradas en el “Consenso de Washington” ha colapsado económica e institucionalmente en 2001.

Para Krikorian (2010) el fenómeno hiperinflacionario desatado en 1989/90 ha sido único en la historia argentina: *“Sus implicancias no fueron únicamente económicas, también fueron políticas, pues la primera fase de la hiperinflación - en junio / julio de 1989 -*

termino de debilitar a un gobierno cuya capacidad de respuesta ya estaba gravemente afectada, forzando un adelantamiento en la entrega del poder al presidente electo. Sin embargo al nuevo gobierno, con mucho poder y un discurso neoliberal que agradaba a los mercados, le cayó encima la segunda hiperinflación de febrero/marzo de 1990” (Krikorian, 2010: 534).

El trance hiperinflacionario ocurrido en 1989/90, resulta un punto de partida de significativa importancia para comprender los procesos de transformación territorial proyectados en Argentina en estas casi dos décadas, puesto que éste significó la ruptura definitiva en el proceso de crisis que arrastraba el régimen de sustitución de importaciones desde mediados de los años 60, y cuyo desenlace derivó finalmente en la instalación hegemónica del pensamiento neoliberal, y en el desmantelamiento de los mecanismos de intervención del Estado en los procesos de acumulación, como dos caras de una misma moneda (Magnin, Güemes, y Fernández, 2011).

Episódicamente jaqueado por el déficit fiscal, saltos inflacionarios, conflictos de naturaleza política, y a partir de los '80 por la crisis de la deuda, el Estado era sindicado por los portavoces del neoliberalismo como un obstaculizador, más que un promotor del desarrollo. Este enfoque, comenta Magnin y otros (2011) globalmente impulsado por un cuerpo de teóricos anglosajones vinculados a organismos financieros internacionales (FMI, y BM), centró en la sobre intervención del Estado keynesiano el eje causal de la crisis por la que transitaba globalmente el sistema capitalista desde fines de la década del 60, proponiendo como salida a ésta, una acción reparadora, generada por la plena reposición de las leyes del mercado (Magnin, Güemes, y Fernández, 2011).

Así, expandiéndose en, y desde, los países centrales, como en la periferia, se logra crear en torno a estas ideas un fuerte “consenso” denominado Consenso de Washington sobre el cual la mayor parte de los países latinoamericanos, incluyendo Argentina, basaron las políticas macro de los años '90, cuyos ejes consistieron en desregulación, privatización, liberalización de los mercados, achicamiento del aparato estatal y descentralización administrativa. Esta descentralización, tanto desde el Estado nacional hacia las provincias, como desde ellas hacia los gobiernos locales, perseguía por una parte reducir las funciones – y por tanto las estructuras – de los niveles superiores de estatidad, con el objetivo de generar una devolución de las instancias de decisión (empowerment) hacia

los actores privados a nivel local, mientras que fomentaba la idea de un “federalismo competitivo” inspirado en la teoría del *public choice*, incentivando la competencia interjurisdiccional por los recursos, e instalando de este modo la necesidad de la contracción de capacidad local, para ingresar en un juego de regiones que ganan y regiones que pierden (Magnin, Güemes, y Fernández, 2011).

En el anterior análisis no debe perderse de vista a la globalización: “*ésta ha ayudado al redescubrimiento de la dimensión territorial, ya que ha sido detonante de una redistribución general de la actividad en el territorio, al mismo tiempo que los diferentes sistemas productivos locales perciben ahora con mayor nitidez su más alta exposición ante un escenario lleno de exigencias en términos de eficiencia productiva y competitividad*” (Albuquerque, Costamagna, y Ferraro, 2008: 33). También Ziccardi (2012) menciona que: “*Lo primero que hay que decir es que estamos en presencia de un gran proceso de modernización llamado globalización, una de cuyas características fundamentales es haber profundizado, agudizado y amplificado las desigualdades*” (Ziccardi, 2012: 88).

Desde mediados de los años 70 hasta fines de la década del 80, el Estado en Argentina, en consonancia con lo que pasaba en otros países en desarrollo, estaba hiperdimensionado, expresa Iturburu (2010). El crecimiento se había detenido, y se acumulaba una importante deuda externa, un déficit creciente y una altísima inflación: “*La presión popular existente al tiempo del restablecimiento del sistema democrático, ocurrido hacia fines de 1983, impidió adoptar medidas que modificaran el modelo del Estado de bienestar. Por ello se recurrió a acciones no ortodoxas, que priorizaron los resultados de corto plazo, con el objetivo casi excluyente de controlar la inflación*” (Iturburu, 2001:30). Según este mismo autor, desde fines de los ´80 y en especial en los primeros años de los ´90, se concretaron reformas estructurales que determinaron un punto de inflexión irreversible en el funcionamiento de la economía: apertura económica, integración comercial en el Mercosur, desregulación y reestructuración del Estado Nacional, la reforma del aparato público administrativo y la modificación de la estructura institucional. Respecto de las provincias, a partir de 1989 se produjo la transferencia de la prestación de la mayoría de los servicios públicos sociales y los de naturaleza local, pero no se propició el retorno a un sistema de separación y concurrencia de fuentes. El proceso de reforma de los estados provinciales se inició con algún retraso, a partir de

1995. Mientras que el sistema tributario nacional se tornaba más simplificado y menos distorsivo, la coordinación con los estados provinciales fue lenta y transitó por intentos de sucesivos “pactos” fiscales (Iturburu, 2001).

El modo efectivo de implementarse el régimen de coparticipación es el resultado de un conjunto de argumentos, presiones recíprocas y negociaciones entre nación y provincias, de las que no son ajenas las relaciones entabladas entre el gobierno nacional y los organismos multilaterales de crédito que fijan los aspectos básicos del ajuste macroeconómico. Tanto más, cuanto que la descentralización del gasto en la década del 91 estuvo fuertemente motivada por razones fiscales y no se atendió al impacto de la misma sobre la prestación de los servicios en cada jurisdicción (Vilas, 2003).

En 1998 se logró la sanción de una nueva ley de coparticipación (Ley 23.548), y hasta entonces la transferencia de ingresos estuvo sujeta a un régimen discrecional, sometido a permanentes negociaciones y carente de un marco normativo. En general se trató de resarcir a las provincias de los recortes a que habían sido sometidas durante el régimen militar. La nueva ley consolidó esta tendencia al fijar la participación provincial conjunta en 57,66% de los ingresos tributarios, vale decir un nivel superior al de la ley de 1973. La coparticipación alcanzó 4.880 millones de pesos en 1990, subió 6.904 millones el año siguiente y a 8.846 millones en 1992 (Vilas, 2003).

Esta coyuntura de mayor dotación de recursos fiscales habría de incidir decisivamente en la magnitud y sobre todo en la celeridad de la transferencia de competencias y responsabilidades desde la Nación a las provincias a comienzos de la década de 1990. Las autoridades nacionales, en ejecución de una política antiinflacionaria encuadrada en una profunda transformación macroeconómica que incluía un severo ajuste fiscal, obtuvieron en el mejor posicionamiento coparticipativo de las provincias la oportunidad de desplazar hacia ellas un conjunto amplio de responsabilidades, especialmente en materia de educación y salud. La ley 24.049 de diciembre de 1991 transfirió los servicios educativos que dependían del Ministerio de Cultura y Educación y del Consejo Nacional de Educación técnica a las provincias y a la entonces Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, como también hospitales y programas alimentarios y asistenciales para la minoridad que estaban a cargo del gobierno federal (Vilas, 2003)

La transferencia no fue acompañada por la asignación de las partidas presupuestarias federales respectivas, situación que obligó a las provincias a hacerse cargo de las nuevas responsabilidades con la preexistente asignación de recursos. En agosto de 1992 un acuerdo fiscal entre el estado federal y las provincias modificó la distribución primaria de impuestos coparticipables. Varios tributos fueron excluidos de la coparticipación, y la distribución hacia las provincias se redujo al 34,52%, muy próxima al nivel alcanzado durante la dictadura militar. Más aún, el gobierno nacional utilizó la entrega de los fondos coparticipables como un mecanismo de presión sobre las provincias, para conseguir de éstas la ejecución de ajustes fiscales en consonancia con la nueva ola de condicionalidades impuestas por los organismos multilaterales de crédito, situación ésta que mantiene en la actualidad. La situación se agravó desde mediados de la década del 90, primero por efecto de la crisis mexicana y poco después con la aparición de tendencias recesivas (Vilas, 2003). Este autor asevera que: *“puede afirmarse, como proposición general, que la descentralización generó hasta el momento pocos de los resultados que se esperaban de ella, salvo los de índole fiscal. Aun así, el impacto positivo se registró ante todo en las cuentas fiscales del estado federal, que se desembarazó de un conjunto de erogaciones presupuestarias que le generaban déficit. Para las provincias la transferencia de competencias y responsabilidades sin un equivalente traslado de recursos implicó una carga fiscal adicional que gravitó fuertemente en su propio déficit. La ineficiencia de sus estructuras administrativas, el menor desarrollo de su capital humano y social, la persistencia de estilos particularistas y clientelistas de gestión pública, entre otros, hicieron que el proceso de transferencia, de por sí complejo, resultara adicionalmente complicado”* (Vilas, 2003: 13). El modo efectivo en que se llevó a cabo el proceso de descentralización, se aproximó más al típico *arréglense como puedan*, que a algún modelo teórico de autogestión provincial o municipal, en el marco del tiempo corto del ajuste macroeconómico y de los calendarios de ejecución de los organismos multilaterales de crédito.

2. Descentralización y regionalización en la provincia de Santa Fe

En América Latina durante las décadas de los ochenta y noventa, muchos gobiernos nacionales llevan a cabo políticas de descentralización del Estado. Se destacan, entre otros, los casos de Colombia, Brasil, Bolivia y Chile, que aplican políticas para fortalecer

a las municipalidades, tanto técnica como financieramente, ampliando su rol de prestadores de servicio (Rosales, 2012).

En Argentina, desde 1980 en adelante se ha asistido a procesos de transferencia de responsabilidades en las decisiones y en la articulación de las acciones, tanto desde el gobierno nacional, como desde los gobiernos de las provincias hacia los municipios. A este proceso se lo llamó “descentralización”, y al respecto, Peirone (2011), García Delgado y Casalis (2006), y Cao y Vaca (2007) mencionan que en muchos casos lo único que descentralizaron fueron las obligaciones, es decir, trasladaron el peso de la crisis del Estado nacional sobre los gobiernos locales.

Cao y Vaca (2006) mencionan que uno de los elementos que definen a la Argentina como país subdesarrollado, en transición o periférico, es la asimetría en el desarrollo de las regiones que lo componen. Tal desigualdad territorial tiene su origen en la modalidad de organización asumida en la última etapa del siglo XIX; *“en tal momento y a favor de circunstancias económicas, políticas y militares, el emprendimiento agroexportador de base pampeana ocupó el centro de la dinámica nacional, generándose una brecha con el resto de los territorios que nunca pudo cerrarse”* (Cao y Vaca, 2006: 96).

La descentralización es una cuestión que se plantea con gran fuerza en América Latina desde los años setenta, al comienzo asociada al modelo neo liberal de política económica que acompañó al entronamiento de los gobiernos de facto y posteriormente, vinculada precisamente a la recuperación democrática que se instala definitivamente en todo el subcontinente a partir de marzo de 1990 (Boisier, 2001)

Portilla Rodríguez (2003) explica que la descentralización se hace manifiesta en la reestructuración de las instituciones estatales, pero todavía hay muchos países cuyos gobiernos locales acusan un bajo nivel de desarrollo y se encuentran aún bajo los efectos residuales de esquemas asistencialistas y verticales poco favorables (Portilla Rodríguez, 2003).

La descentralización, expresa Pérez (2002), como un proceso de transformación en las relaciones que existen entre aparatos estatales (en sentido político-sectorial o político-territorial) y que modifica el peso relativo, dentro de la organización estatal de cada uno

de ellos. Ese cambio supone la disminución de ese peso en el nivel central y su incremento en el / los nivel / es no central / es, simultáneamente. Descentralizar, en consecuencia, es un proceso histórico por el cual se “pasa” un conjunto de “funciones” y recursos estatales desde el nivel central hacia el no central (Pírez, 2002).

En Argentina, la descentralización debe reconocer el siguiente hecho que señala Pírez, y se refiere a que en el nivel formal institucional, las reformas de la mayoría de las constituciones provinciales que en la segunda mitad de los años ochenta iniciaron un proceso de descentralización estructural por medio del reconocimiento de la autonomía de los municipios, en muchos casos llegando a consolidar su autonomía institucional con el dictado de “cartas municipales”. Esas modificaciones no cambiaron, necesariamente, las condiciones reales de gestión de los gobiernos locales, en particular, su debilidad financiera y administrativa (Pírez, 2002). También, Cao y Vaca (2007) hacen una reflexión con respecto al término descentralización, y dicen: *“sólo puede hablarse de descentralización si los ámbitos institucionales sujetos de la nuevas funciones y poderes tienen la capacidad de representar el interés y la voluntad de ciudadanos y actores políticos subnacionales. Si las instituciones receptoras no tienen una relación directa con actores políticos y sociales, estamos ante casos de deslocalización o desconcentración”* (Cao y Vaca, 2007: 253)

En general los Estados nacionales han hecho intentos de establecer un mayor relacionamiento directo con los gobiernos locales. El Ministerio del Interior ha catalogado a 1998 como el “año de los Municipios en la Argentina”. Muchos de los programas nacionales relacionados con las políticas sociales compensatorias y de asistencia directa tienden a estar cada vez más vinculados con los niveles locales. En general los municipios cuentan con un escaso presupuesto, pero con algunas herramientas importantes para que se vehiculicen a través de fondos internacionales (Arroyo, s. f). Como efecto de una serie de decisiones de política fiscal tomadas por el gobierno nacional desde mediados de la década de 1970, ha tenido lugar desde entonces un proceso de descentralización de competencia y responsabilidades hacia las provincias pero de alcance más limitado en materia de recursos.

Santa Fe viene realizando acciones para la descentralización de la provincia, por lo menos, desde el año 1996. Así, se llevó a cabo el Plan Estratégico Provincial, y organizó

el territorio en cinco regiones concebidas como redes contando con nodos ubicados en las ciudades de Reconquista, Rafaela, Santa Fe, Rosario y Venado Tuerto. Esta regionalización constituye el escenario para desarrollar la descentralización provincial. En la presentación de este plan desde el gobierno santafesino se decía: *“El proceso de descentralización del Estado impulsa la transferencia territorial de capacidades y recursos a las regiones, los municipios y las comunas, fortaleciendo así el desarrollo local”* (Abalos y Menciondo, 2012: 86). Con esta idea, en el nodo N° 2: Rafaela, se agruparon los gobiernos locales en el marco de cinco microrregiones, identificándose que el territorio del departamento Castellanos es atravesado por tres de ellas, como se observa en la Figura 4 del capítulo 4.

La preocupación del gobierno de Santa Fe por conectar las regiones comienza cuando se empieza a hablar de descentralización. Sesé Sarasti (2010) menciona que un tema importantísimo es la articulación territorial. A este nuevo espacio público que se está constituyendo de cara a habilitar y generar canales de participación, a hacer real este concepto de la gobernanza multinivel, a estructurar de manera horizontal la integración de las fuerzas civiles, y las fuerzas sociales; *“...también habría que hablar de un marco regulador, porque a estas experiencias se las llevaría un cambio legislativo”* (Sesé Sarasti, 2012: 141).

La configuración territorial de Santa Fe responde inicialmente a la localización de las actividades portuarias de vinculación internacional promovidas por la condición favorable de navegación del tramo inferior del río Paraná. Esta accesibilidad fluvial y las infraestructuras de movilidad y de servicios asociadas han suscitado fuertes desequilibrios territoriales en relación a las condiciones y oportunidades para el desarrollo social y económico. La provincia, dividida territorialmente en cinco regiones o nodos (Figura 2), presenta disparidades intrarregionales. Se advierte que la Región 1, Nodo Reconquista, y la Región 2, Nodo Rafaela revelan, principalmente en su parte norte, las mayores deficiencias en materia de energía eléctrica, gas, y provisión de agua de calidad.

Los eslabonamientos externos con actividades económicas orientadas a la exportación no siempre garantizan la suficiente difusión del progreso técnico en el conjunto de empresas existentes en los diferentes territorios y sistemas económicos locales de un país, caracterizados mayoritariamente por microempresas y empresas de pequeña dimensión,

las cuales no suelen disponer de una oferta territorial adecuada de infraestructuras básicas y servicios de desarrollo empresarial a fin de facilitar su proceso de modernización (Albuquerque, 2004). Este mismo autor dice: “Para ello se requiere de reformas institucionales apropiadas para conseguir que el proceso de descentralización incorpore contenidos sustantivos en términos de fomento económico y de animación para la concertación estratégica de actores sociales territoriales” (Albuquerque, 2004: 26)

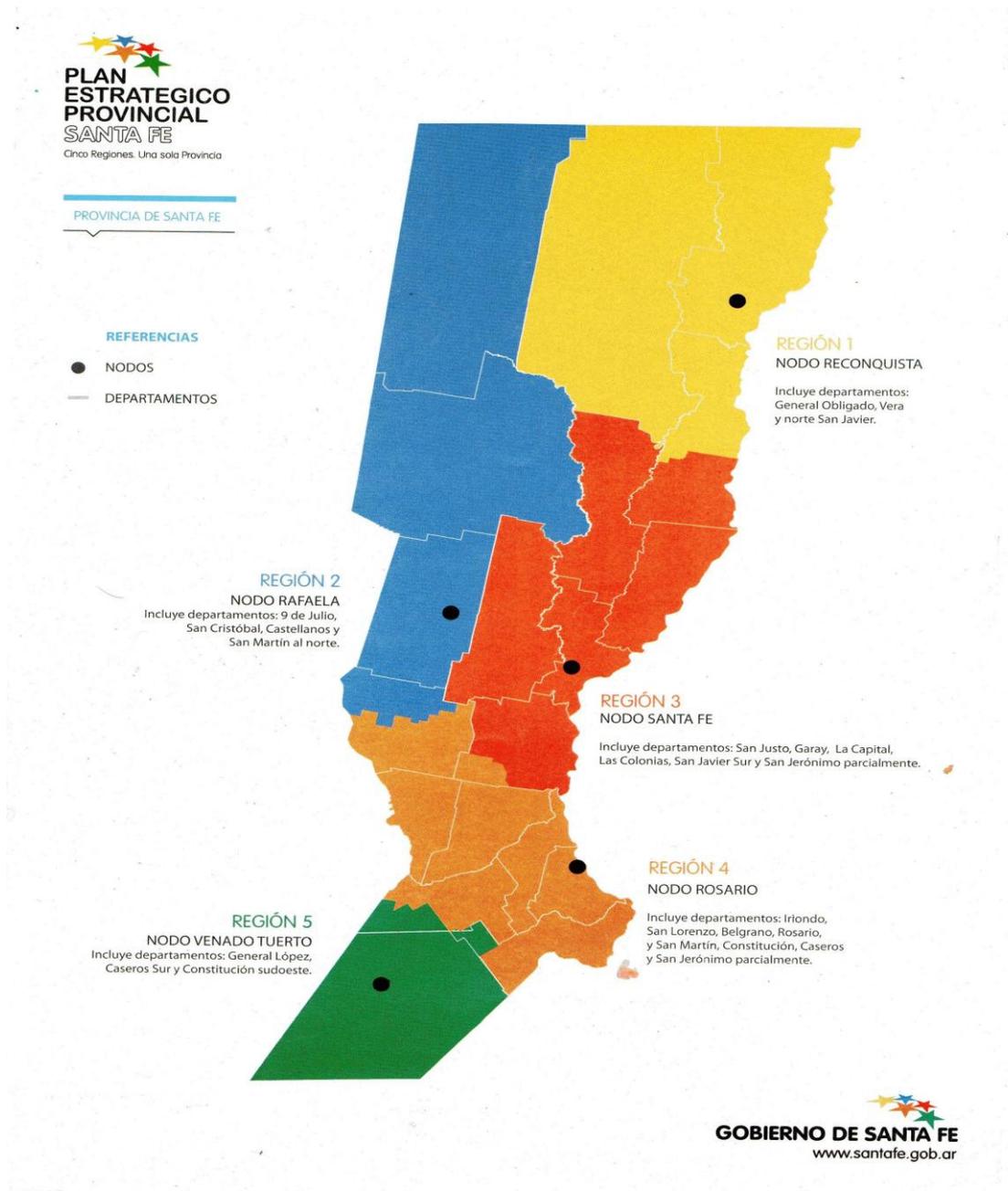


Figura 2. Provincia de Santa Fe. Nodos y ciudades cabeceras

La descentralización en el Departamento Castellanos ha sido, según Peirone (2011), traumática, sobre todo para los gobiernos chicos⁴. En el contexto de la provincia se da lugar una gran cantidad de distritos con baja población caracterizados por estructuras administrativas y presupuestos reducidos, que probablemente, juegan en contra para la promoción de emprendimientos (Peirone, 2011).

La implementación o profundización de los procesos de descentralización en un gran número de países de la región parece obedecer, en primer lugar, a la necesidad de desarrollar nuevos mecanismos de regulación destinados a enfrentar las nuevas demandas de la sociedad. En este sentido Schejtman y otro (2003), reflexionan sobre las exigencias de gestión que deben enfrentar los gobiernos locales: *“Bajo estas condiciones, el recurso al consenso, a la delegación y a la negociación presenta ventajas para la implementación y al mismo tiempo amplía el círculo de responsables, lo que representa un alivio substancial para un gobierno que tiene que enfrentar exigencias cada vez más altas de gestión política”* (Schejtman y Berdegué, 2003: 28).

¿Se puede hablar de los nuevos perfiles de una administración local? Peirone (2011) señala que *“la redefinición de un gobierno local obedece al desarrollo de un proceso sustentado en el tiempo en todo el mundo: el fuerte sentido de descentralización que se opera en la mayoría de los Municipios, Comunas, Alcaldías, o Ayuntamientos, en suma - adopte el nombre que adopte - en la mayoría de los gobiernos locales y sus respectivas administraciones”* (Peirone, 2011: 259). También este autor plantea la descentralización como un nuevo paradigma, y al respecto manifiesta: *“Casi hasta fines de la década del 70 continuó en boga el concepto de centralización política, económica – financiera, y operativa en el Estado; aún en los países con organización federal, o definidos como “Repúblicas Federativas” o como “Uniones”, donde las partes suponían un razonable juego de sus autonomías, en realidad se daba claramente la modalidad de concentración y centralización de las decisiones y de su ejecución con las consecuentes y progresivas falencias en las respuestas a los destinatarios y beneficiarios de aquellas”* (Peirone, 2011: 259)

⁴ Se refiere a las comunas, y en general a los gobiernos locales con menos de 10.000 habitantes.

No obstante, existen algunas advertencias en cuanto a la descentralización. Por ejemplo, Arocena (2002) insinúa peligros en la descentralización cuando hace una reflexión indicando: *“Después de un período en el que las propuestas descentralizadoras aparecían como indiscutiblemente portadoras de mensajes de democratización y desarrollo, en los últimos años se han elevado algunas voces para prevenir contra los efectos perversos o contra los posible peligros de la descentralización”* (Arocena, 2002: 101). Este autor dice que la descentralización no tendría otro efecto que la penetración del gran capital multinacional, frente al cual las sociedades locales no serían capaces de oponer mecanismos de resistencia del interés local. También menciona que existen otras observaciones críticas de naturaleza distinta, que se refieren fundamentalmente a los intereses que se estarían jugando tras las políticas descentralizadoras.

Existe la percepción bastante generalizada, dicen Cao y otros (2007), acerca de los exiguos resultados obtenidos con el proceso de descentralización: *“en nuestro caso, interesa destacar que en ningún caso se encuentra, de manera generalizada, la construcción de los mecanismos virtuosos de participación y control ciudadano que, a su sombra, se pensaban desatar”* (Cao y Vaca, 2007: 257).

Un punto de vista más crítico lo aporta Ruarte (2010), quien cita algunas situaciones que pueden calificarse como concentración de la descentralización. El ejemplo es la ciudad de Venado Tuerto que está creciendo de manera desmedida, y esto se manifiesta en la capacidad de las escuelas, en la seguridad, o en la salud, pero las localidades alrededor, en general, se han reducido demográficamente. Se están creando urbes con los problemas habituales de las grandes ciudades y llevando a los pueblos hasta casi desaparecer. Cuando se habla de descentralización, no se atacan los problemas que ya existen, quedando solo en una expresión, en una manifestación que no se traduce en políticas (Ruarte, 2012).

3. Gobiernos locales y Asociaciones para el Desarrollo Regional de la provincia de Santa Fe. Nuevas funciones municipales.

Considerando la caracterización de los gobiernos locales de la provincia de Santa Fe, resulta notable su heterogeneidad; posee 50 municipios y 312 comunas. El 93% de la

población habita entornos urbanos, y dos ciudades concentran el 53,8% de la población. Cravacuore (2007) toma esta misma perspectiva aplicada a todo el país para indicar que los gobiernos locales de más de 250.000 habitantes son sólo el 1,2% del total de Argentina (Cravacuore, 2007). Este espacio geográfico tiene una enorme condición de ruralidad; y si bien la gran mayoría de la población vive en ciudades, esta situación particulariza el modo de habitar en gran parte del territorio santafesino. En total la provincia posee 3.194.537 habitantes, una superficie de 133.007 km². Las poblaciones con menos de 2.000 personas suman 204 localidades, y representan el 56,35% de las localidades santafesinas.

La provincia de Santa Fe, dentro de su política productiva se planteó desde 1996 como uno de sus objetivos la descentralización de la política productiva del gobierno, y la creación y fortalecimiento de áreas de apoyo a la producción. En este sentido, en 1996 desde la Dirección Provincial de Desarrollo Local del Ministerio de Producción de la Provincia de Santa Fe, se impulsó el Programa Municipios Productivos. En 1998 se comienza con la conformación de Asociaciones para el Desarrollo Regional (ADR), a los efectos de orientar y colaborar con los Gobiernos Municipales y Comunales en la promoción de la producción y el desarrollo regional (Martínez, Liendo, Castagna, y Pellegrini, 2008). La mayoría de la ADR son organizaciones que nacieron a mediados de la década del 90 y a la luz de un intento por comenzar un proceso de descentralización del gobierno provincial. Por otro lado, 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 (Cao y Marengo, s.f.).

Durante la primera mitad de los años '90 en la provincia de Santa Fe, comenzaron a surgir una serie de experiencias asociativas en la búsqueda de promover y facilitar el acercamiento de los ciudadanos y actores económicos territoriales a la gestión de lo público. Dentro de las que se han destacado, está la experiencia de las Asociaciones para el Desarrollo Regional, instancias de promoción del desarrollo a nivel local y regional. Creadas en el marco de una "confluencia público privada" entre actores del mercado, asociaciones, instituciones públicas y niveles locales de estatidad (Magnin, Güemes y Fernández, 2011).

Todo ha llevado a apelar a la noción de desarrollo, comenta Arocena (2002), y también 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. Más adelante, este autor plantea que se encuentran cada vez más individuos y grupos de individuos que, habiendo sufrido los efectos depredatorios de un cierto tipo de desarrollo, se plantean con lucidez la cuestión del modo de desarrollo. Para ellos no hay ya un modo que nos arrastra hacia la felicidad, sino una pluralidad de modos diferentes que interactúan (Arocena, 2002).

Las ideas y las nuevas formas de pensar el desarrollo, no eximen a las esferas supralocales y, particularmente al Estado-Nación, de sus responsabilidades directas en el desarrollo de los territorios locales que contiene. Sin embargo, se remarca que la gestión local debe alcanzar un grado suficiente de autonomía. Esto quiere decir que, sin pretender generar autarquías, es necesario superar los vínculos de dependencia que impiden a las instancias políticas locales asumir con responsabilidad la conducción de la sociedad en todos los ámbitos de su competencia. Esta autonomía responsable, señala Arocena (2002), exige también la superación de las relaciones clientelistas. Los municipios deben constituirse en agentes de desarrollo local, pero para ello deben mejorar su eficiencia. En este sentido, el fortalecimiento institucional de los ámbitos de gestión local es un requisito para los procesos de desarrollo (Arocena, 2002).

La fuerte presión descentralizadora que caracterizó al reescalamiento hacia arriba del capitalismo en su etapa posfordista, encontró en las perspectivas regionalistas y sus instrumentos conceptuales un fuerte punto de apoyo, en un marco donde las producciones endógenas de ésta, evitaban entrar en contradicción con los postulados macro sostenidos por el Consenso de Washington considerando que los mismos se limitaron a actuar en la reposición de los equilibrios perdidos por la sobre regulación económica. Operando funcionalmente a estos instrumentos, las estrategias de descentralización para la promoción del desarrollo, se presentaron como el camino que debían seguir los actores locales para ser artífices de su desarrollo, lo que en medio de un escenario de agudización y consolidación de las asimetrías socio espaciales, no era más que la promesa de un

espejismo. La posibilidad de capitalizar el potencial que estas experiencias brindan para la generación de un desarrollo territorial integral y dinámico, se encontrará ligada a la dotación de las instancias locales de recursos consistentes, pero fundamentalmente, de su inscripción en una estrategia de desarrollo nacionalmente integrada (Magnin, Güemes y Fernández, 2011).

Grandinetti (2007) advierte que el análisis de situación de los gobiernos locales es de creciente fragmentación territorial, económica y cultural de los territorios locales en un contexto de relaciones interjurisdiccionales crecientes, lleva la atención hacia las capacidades de los gobiernos locales para hacerse cargo de estos desafíos crecientes (Grandinetti, 2007). En Argentina, las políticas de descentralización y retirada del Estado durante los 90 transfirieron funciones a los diferentes niveles subnacionales, reconfigurando sus principales funciones y sus roles. A comienzos de este milenio la tendencia se revierte y el Estado nacional recupera su rol central, interviniendo en las políticas activamente y obligando a nuevas reconfiguraciones en los gobiernos locales. En ese período, expresa Grandinetti (2007), las ciudades latinoamericanas han crecido desequilibradamente a tal punto que en el interior de cada una se puedan reconocer varias ciudades con sus lógicas, dinámicas y expectativas, y este proceso dio como resultado una complejización de las demandas y las funciones que deben asumir los municipios y una creciente red de intercambios con actores estatales y no estatales para la gestión de las políticas locales (Grandinetti, 2007).

Sin embargo, en nuestro país, el proceso de descentralización de funciones y atribuciones hacia las esferas subnacionales no tuvo por objeto reformular la relación de representación política, sino básicamente “achicar” el Estado-nación. No había una teoría democrática detrás de la reforma de los 90. Así, ni las provincias ni los municipios fueron provistos de las herramientas necesarias para asumir el cúmulo de responsabilidades que el Estado nacional había decidido abandonar de manera abrupta (Abal Medina, 2008).

Una revisión crítica sobre la experiencia acaecida en la reforma de los 90 contribuye a poner en tela de juicio no a la descentralización en sí misma, sino más bien al modo en que se han establecido las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. En tal sentido, dice Abal Medina (2008): *“la presente se propone un modo alternativo de interacción entre el Estado nacional, los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales. Desde*

la perspectiva analítica que aquí se postula, la apuesta consiste en dilucidar mecanismos de cooperación y coordinación entre las distintas entidades de gobierno, a fin de que puedan aprovecharse cabalmente las potencialidades de los tres niveles de gobierno. El rol de los Consejos Federales como respuesta a procesos de descentralización, y en particular el rol del Consejo Federal de la Función Pública” (Abal Medina, 2008: 1)

En términos fundacionales sus objetivos se fijaron en la: a) promoción de la producción agrícola, ganadera, industrial, socioeconómica, educativa y cultural de micro regiones; b) 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.

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. Estas 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 microrregiones, 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 destinados 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 esa 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 (Cao y Marengo, s.f.).

En el recambio del gobierno provincial, al final de 1999, cuando el gobernador Obeid transfiere el mandato al segundo periodo de gobierno de Reutemann, la nueva gestión optó por trabajar más fuertemente con las asociaciones para el desarrollo regional (ADR); que funcionan como entidades de promoción económica y social recibiendo capacitación y apoyo crediticio para la asistencia de los sectores productivos. Están conformadas por

representantes de instituciones públicas y privadas de la zona, comunas y municipios, fuerzas vivas, sociedades rurales y cámaras empresariales entre otras. Poseen fondos propios constituidos por ATN (aportes del tesoro nacional), aportes del gobierno provincial y aportes societarios. Si bien son entidades independientes, con personería jurídica reconocida en el derecho privado, quedan automáticamente vinculadas al Ministerio de la Producción, cuando reciben aportes económicos provenientes, tanto del orden nacional, como del provincial. Entre los beneficios que ofrecen se destacan el financiamiento de emprendedores, productores agropecuarios y Mipymes, actividades de capacitación y organizaciones de eventos comunitarios (Martínez, Liendo, Castagna, y Pellegrini, 2008).

Las primeras seis asociaciones para el desarrollo nacen en la provincia de Santa Fe a mediados de los 90. Entre 1997 y 1999 se crean once nuevas asociaciones con el objetivo prioritario de administrar los fondos de los créditos RECUPRO (recupero inversión Promudi) de Emergencia Agropecuaria asignados a productores agropecuarios afectados por inundación. Por último, a partir de 2001 se observa una nueva etapa de creación de Asociaciones para el Desarrollo a partir de iniciativas de determinadas comunidades para asistir al sector productivo. Al final de 2008 existían en el territorio provincial dieciocho Asociaciones legalmente conformadas y en actividad, cuya influencia abarca más de 250 distritos de la Provincia (Martínez, Liendo, Castagna, y Pellegrini, 2008). Cabe destacar que la mayoría de ellas están ubicadas en los actuales nodos 1, 2 y 3.

En la realidad ocurre que las actividades que desarrollan las ARD representan a una ventanilla de la Secretaría Pyme de la Nación. Desde el punto de vista de la estructura organizacional, las asociaciones para el desarrollo regional se crearon como un instrumento de respuesta frente a contextos de crisis socioeconómica, y este carácter fundacional de tipo “reactivo”⁵ ha marcado en buena parte a las organizaciones una actitud pasiva en el modo de encuadrar su accionar en relación con los entornos territoriales en los que se encuentran insertas (Cao y Marengo, s.f.). Aun considerando lo anterior, hay que destacar que los diseños organizacionales de cada asociación varían, y pueden observarse tres tipos de modelos organizativos que desde el punto de vista de su carácter evidencian estructuras de tipo privado, público-privado o públicas. Atendiendo

⁵ Reactivo, por oposición a activo. Cuando se acciona sólo después que ha ocurrido el hecho.

a esta cuestión, las Asociaciones presentan una estructura heterogénea, y sus desarrollos evidencian trayectorias y niveles de consolidación institucional distintos.

Más recientemente, Bugnon (2013) cita que en Santa Fe, hay más de veinte asociaciones para el desarrollo regional, que integran los municipios y comunas. Algunas de ellas, también están constituidas con instituciones intermedias. Un caso lo constituye la Asociación Regional para el Desarrollo de la Costa, compuesta por cuatro gobiernos locales: San Javier, Alejandra, La Brava y Cacique Ariacaiquín en el departamento San Javier en la ribera santafesina del río Paraná. Con un perfil productivo netamente agropecuario, y, en los últimos años, un crecimiento importante y sostenido de la actividad turística, vinculada a los ríos San Javier, y Paraná con sus islas. Se trata de una institución pública, conformada por cuatro gobiernos locales, lo que se conoce habitualmente como cooperación intermunicipal. Jurídicamente, se presenta como asociación civil sin fines de lucro, tiene su propio presupuesto y una administración independiente de los gobiernos locales (Bugnon, 2013).

En el nodo N° 2, donde se encuentra el departamento Castellanos, además de sus asociaciones para el desarrollo, cuenta con unidades de vinculación tecnológica que constituyen eslabones para potenciar la transferencia de tecnologías y gestión de herramientas de apoyo al desarrollo productivo regional. Se destacan los micro emprendimientos, proyectos industriales y comerciales, de servicios, la lechería, apicultura y emprendimientos agrícolas (Bonfatti y Galassi, 2012). A partir del año 2000, desde la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía de la Nación, se inicia una etapa de impulso a la creación de las agencias para el desarrollo como instituciones promotoras de procesos de construcción regional integrando actores locales públicos y privados comprometidos con el desarrollo regional. En este contexto, el gobierno de la provincia de Santa Fe conjuntamente con los municipios comienza a impulsar la creación de agencias de desarrollo productivo como herramientas de gestión de políticas hacia el sector Pyme. Las agencias de desarrollo están integradas por representantes de instituciones públicas y privadas de la región, tales como entidades empresarias, comunas y Municipios, universidades y organismos tecnológicos. No poseen fondos propios, sino que operan como intermediarias de fondos nacionales y provinciales. Entre los principales objetivos de funcionamiento asignados por la ley se encuentran: actuar como ventanilla de acceso a todos los instrumentos y programas de la

Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, promover la articulación de todos los actores públicos y privados que se relacionan con el desarrollo productivo y entender a nivel diagnóstico y formulación de propuestas, en todos los aspectos vinculados al desarrollo regional (Martínez, Liendo, Castagna, y Pellegrini, 2008).

Las asociaciones también tienen limitaciones internas en su estructura, por ejemplo; la incapacidad de establecer objetivos de trabajos claros, definir la visión y la misión de la organización, que obedece a la falta de estructuras gerenciales y /o administrativas estables, disputas internas de carácter político y/o financiero, ausencia de controles de procedimientos, etc. También hay causas exógenas, como las dinámicas e intensidades otorgadas a las asociaciones por parte de las distintas gestiones ministeriales, el acercamiento de herramientas de planificación, la formación constante de recursos humanos, etc. A todo esto se suma que la mayoría de las organizaciones no cuentan con equipos técnicos calificados y las asignaciones de financiamiento y seguimiento de proyectos se hace siguiendo diferentes criterios (Cao y Marengo, s.f.).

En la actualidad, las trayectorias de las ADR a casi diez años de su creación, exhiben modestos éxitos y grandes fracasos, tan divergentes como los ámbitos territoriales donde estas nacieron y actuaron. Los actores públicos provinciales, responsables de las áreas que debieron seguir, apoyar y articular estas instancias, las evalúan desde las perspectivas más deterministas al considerar que las que tuvieron relativo éxito se debió a que “contaron con una génesis adecuada” y “existían condiciones en la calidad de los actores locales”, mientras que las que no contaban con estos presupuestos “demostraron no tener viabilidad”. Sin embargo, dicen Magnin y otros (2007): *“lejos de dicha evaluación determinista, que ata las expectativas de desarrollo de los ámbitos locales a las potencialidades de sus stocks de capital social, y a la capacidad de explotar las ventajas (en el caso que existan sus presupuestos) de la aglomeración, la especialización y la innovación territorial, creemos que es necesario perforar esta lógica fragmentaria, circunscripta a niveles micro (locales) y meso (regionales)”* (Magnin, Güemes y Fernández, 2007).

CAPÍTULO 4

CARACTERIZACIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE Y DEL DEPARTAMENTO CASTELLANOS

1 La provincia de Santa Fe

La provincia de Santa Fe evidencia asimetrías estructurales en todo su espectro territorial. La imagen de un Sur y un Norte provincial con diversos niveles de desarrollo son datos de una realidad que no se ha podido revertir en términos estructurales. A las hipótesis geográficas de suelo, clima, y medioambiente, que repercuten en el uso diferencial de las tecnologías y en los incentivos para producir por parte de los habitantes; habría que agregar las hipótesis institucionales por medio de las cuales es posible asociar los niveles de “prosperidad territorial” con la existencia de instituciones o entramados institucionales también diferenciales que estarían caracterizando los distintos ambientes provinciales (Cao y Marengo, s.f.). Del mismo modo hay que dar cuenta de ciertas desventajas infraestructurales (red de caminos, rutas, ferrocarriles, agua potable, gas, energía eléctrica, entre otros). También dentro de los temas sociales, como servicios, educativos, de salud, etc. que complementan la caracterización en cuestión.

En el norte provincial, los principales circuitos de generación de excedentes se vinculan a la producción primaria y no se presentan eslabonamientos productivos que permitan la retención territorial de parte de los recursos generados. La mayoría de las Asociaciones atiende emprendimientos productivos que no forman parte de mercados de escala y que tienen escasa o nula capacidad de acceso al sistema bancario, siendo en mucho de los casos, agentes que participan en economías de subsistencia dentro del segmento agrícola o de servicios (Cao y Marengo, s.f.).

Clima de la Provincia

En la provincia, la ciudad capital; Santa Fe de la Vera Cruz, es la 9° ciudad más poblada de Argentina. Está situada en la región centro-este del país a orillas de la laguna Setúbal, y del río Salado. Esta región recibe una marcada influencia climática del río Paraná. En la región, y en verano domina una masa de aire tropical cálida y húmeda con vientos persistentes desde el norte con altas temperaturas, mientras que en el invierno una masa de aire polar produce enfriamiento y las heladas azotan la región. La temperatura media anual oscila entre los 17 °C y los 21 °C. (Cuadro 1).

Cuadro 1. Parámetros climáticos promedios de la Provincia de Santa Fe

 Parámetros climáticos promedio de Santa Fe, SF 													
Mes	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Anual
Temperatura diaria máxima (°C)	32.7	30.7	28.4	24.4	21.3	17.3	17.1	19.5	21.3	25.5	28.1	30.8	24.8
Temperatura diaria mínima (°C)	20.7	20.0	18.3	14.8	11.4	7.7	7.6	9.4	10.5	14.3	17.2	19.2	14.3
Precipitación total (mm)	106.0	132.1	138.6	96.1	61.6	24.3	29.8	29.6	59.9	100.8	107.0	104.6	990.4
<i>Fuente: Guía Climática para el Turismo (Climate Guide for Tourists)». 13-02-11</i>													

Humedad relativa promedio anual: 80,5%

Para ejemplificar el clima del centro del Departamento se han tomado los parámetros de Rafaela (Gráfico 1)

El clima de Rafaela es templado pampeano, con estaciones poco definidas. La temperatura varía entre los 5,75° de mínima promedio histórico de julio, el mes más frío, hasta los 31,6° de máxima promedio histórico de enero, el mes más cálido. Históricamente, el mes más lluvioso es marzo, con una media de 155,07 mm (Gráfico 1)

Los vientos más comunes de la región son el viento norte seco y sofocante, el pampero o *viento sur* frío, seco y violento que sopla del sudoeste, y la sudestada, que es un viento húmedo.

Son frecuentes dos fenómenos meteorológicos que afectan a la ciudad: las inundaciones y la sequía. El período de inundaciones suele darse a finales del verano durante los meses de febrero y marzo, cuando puede llegar a llover más de 300 mm en un mes, un ejemplo de ello son las inundaciones de 2007, que afectaron a la ciudad, cuando durante los meses

de febrero y marzo de ese año llovieron 734,6 mm. Las inundaciones no se dan todos los años, y sus efectos pueden ser mitigados mediante la construcción de desagües y canales.

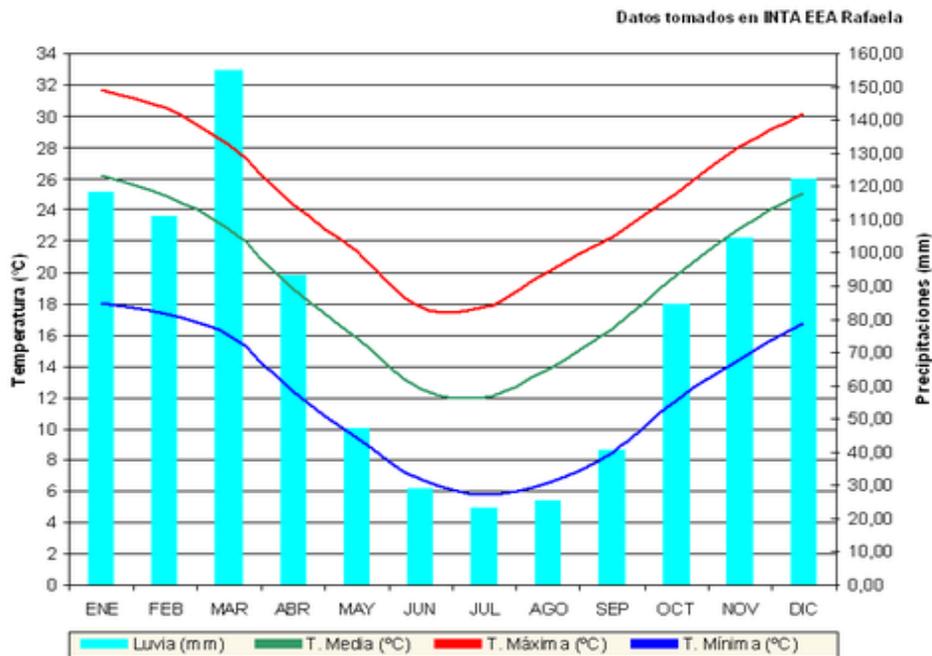


Gráfico 1. Temperatura y precipitaciones en Rafaela

Las sequías, como la que sufre gran parte de la llanura pampeana desde 2007, afectan económicamente a la ciudad, y las mermas de producción agropecuaria influyen en la agroindustria rafaelinea. Otros fenómenos meteorológicos destacables, aunque poco frecuentes, son los tornados y vientos huracanados. Por otro lado, la niebla durante el invierno es característica y el granizo es un fenómeno normal que, dada su poca intensidad y fuerza, raramente presenta problemas de consideración.

Tras 89 años, en 2011 volvió a registrarse una nevada en la ciudad. Los únicos dos registros de una nevada en la ciudad (desde su fundación) es del 29 de agosto de 1922 y el del 1 de agosto de 2011.

Los efectos del clima hacen que frecuentemente una parte de la zona sufra periodos de sequía, o inundación. Los movimientos tectónicos produjeron una serie de fallas de orientación norte – sur que afectaron los bloques del subsuelo, sin alterar marcadamente el nivel de la llanura, sin embargo, influyeron el drenaje en la dirección norte – sur, dificultosamente encauzado hacia el sur - este por el río Salado, y a través de canales por medio del arroyo Cululú. El comportamiento de la red de drenaje permite distinguir un

sector extraordinariamente nivelado, que está entre los ríos Salado y Carcarañá. Esta condición de llanura pampeana norte, donde la cota nunca alcanza los 150 metros, provoca sectores inundables conectados entre sí por desagües y canales que permiten el drenaje de las aguas pluviales. Al departamento Castellanos lo cruzan de oeste a este las aguas provenientes principalmente de los distritos Frontera y San Francisco, además, de lo que se acumula en el límite oeste con la provincia de Córdoba.

La región sufre problemas de inundaciones o de sequías según diferentes épocas. Así, al final de 2015, la Comisión Provincial de Emergencia Agropecuaria solicita declarar zona de emergencia hídrica a varios distritos del departamento Castellanos como consecuencia de la gran cantidad de lluvias recibidas en los últimos meses.

En setiembre de 2015 el gobierno de la provincia promulga el decreto 3.137 que establece el estado de emergencia hídrica en una extensa zona que abarca distritos del departamento Castellanos. La localidad de Bauer y Sigel en el oeste del departamento, es el quinto año consecutivo que padece inundaciones. Aquí, en el año 1980 llovió más de 300 mm. en un día y medio, o 200 mm en 12 hs. como ocurrió en febrero de 2015.

En febrero de 2014 se reunió la Comisión Provincial de Emergencia Agropecuaria con el fin de abordar la situación especial que atraviesan distritos del departamento Castellanos, a causa de la gran cantidad de lluvias recibidas en los últimos meses (Diario El Litoral, 2014)

En octubre de 2013, la Federación Agraria daba cuenta de una sequía que afectaba la siembra de maíz y el normal desarrollo del trigo en distintas zonas de la provincia de Santa Fe y el departamento castellanos. El mismo fenómeno se repite en 2008 afectando varios departamentos del centro provincial, entre ellos Castellanos.

En julio de 2002 el gobierno santafecino declaró en situación de desastre agropecuario y de emergencia a numerosos distritos del territorio provincial afectados por fenómenos meteorológicos que provocaron inundaciones, entre los que se encontraba el departamento Castellanos (Diario La Nacion, 2002).

2. El Departamento Castellanos. Aspectos demográficos y sociales.

El departamento Castellanos con sus 178.092 pobladores en el censo 2010 es el 4° de los 19 departamentos de la provincia, y representa el 5,57% de los habitantes provinciales. Se ubica en el centro – oeste de la superficie santafesina (Figura 3).

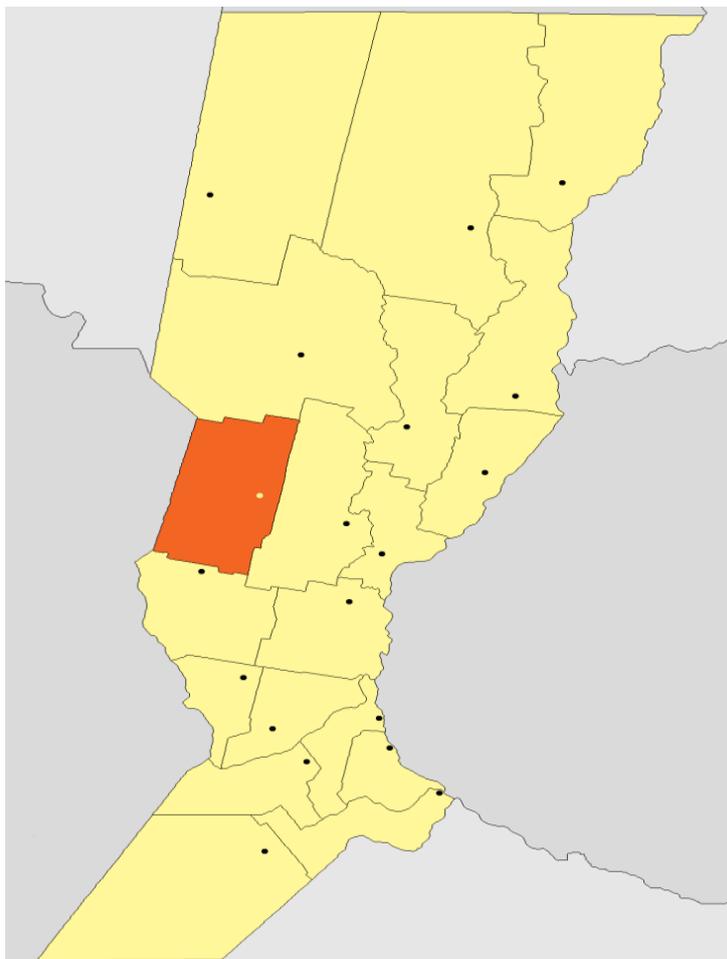


Figura 3. Ubicación del Departamento Castellanos en la Provincia de Santa Fe.

Las tres ciudades del departamento castellanos progresaron demográficamente a un ritmo importante; Rafaela, Frontera, y Sunchales muestran aumentos de población entre censos (2001 – 2010) de 11,2%, 11,8%, y 13,6%, respectivamente (Gobierno de la Provincia de Santa Fe , 2010). Todas por encima de lo que muestra el promedio del Departamento en el mismo lapso (9,8%). También, otros distritos han tenido notables aumentos de pobladores, de ellos, dos casos para destacar lo constituyen Bella Italia con 53,4%, y Josefina con 21% de aumento de población entre los dos últimos censos. Un detalle importante para analizar es que estas localidades se encuentran colindantes con los

municipios de Rafaela y Frontera, respectivamente. Esta última por su cercanía con San Francisco (Cba.) forma un gran conglomerado, igual que Rafaela y Bella Italia en el extremo este del Departamento. Con lo cual las dos comunas se encuentran bajo la influencia de las mencionadas ciudades (figura 4).

Para la caracterización de los distritos se utilizó la información recabada en las encuestas a presidentes de comunas y actores civiles. Las mismas fueron llevadas a cabo en diferentes localidades del Departamento Castellanos. Así se advierte que la cantidad de habitantes actuales en los gobiernos locales menores a 10.000 pobladores, van desde los 120, hasta los 6.000.

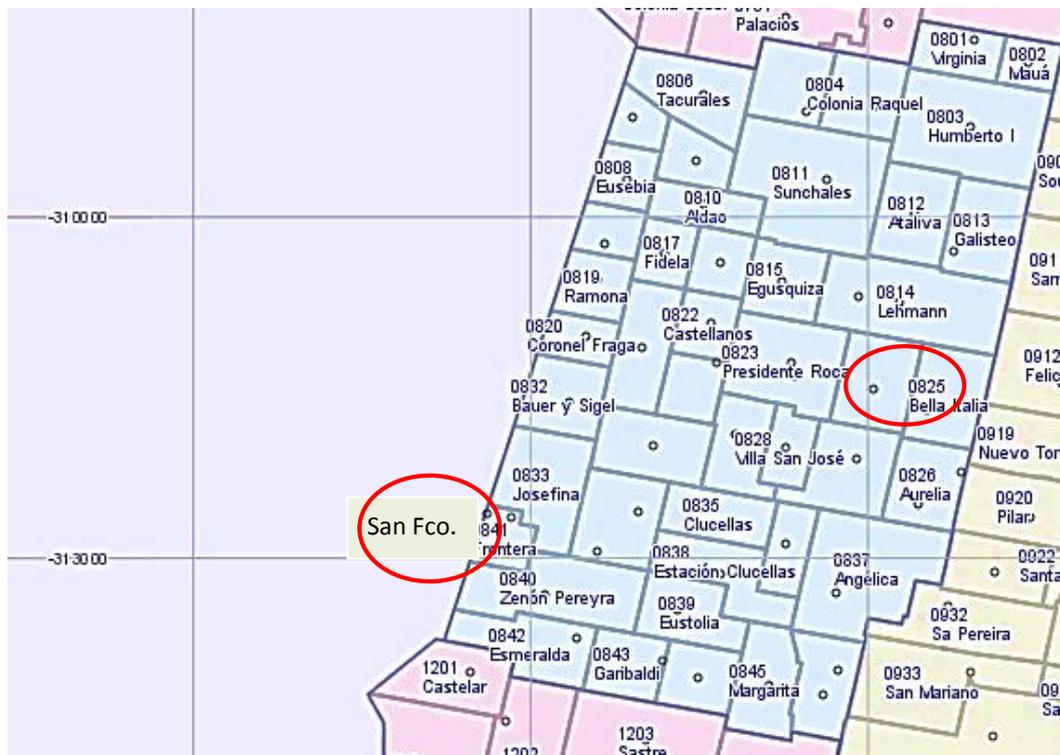


Figura 4. Distritos del Departamento Castellanos de la Provincia de Santa Fe. En círculos los conglomerados urbanos de Frontera – San Francisco (Cba.), y Rafaela – Bella Italia.

Se advierte que todas las poblaciones relevadas tienen un componente rural en el perfil de producción regional. Algunas de las comunas poseen, además, producción industrial, principalmente metalmecánica, y también han desarrollado empleo proveniente de los servicios (Cuadro 2).

En las localidades de menos de 2.000 habitantes, denominados gobiernos locales chicos se dificulta la oferta de trabajo provenientes de la industria, entonces el empleo rural es

el que presenta la mayor oferta, llegando a ser, en algunos casos, la única proposición de trabajo. Mientras que el ofrecimiento por el lado de los servicios no supera el 25% (Cuadro 2). Es en estas comunas – con menos de 2.000 habitantes – donde se puede encontrar la más alta cantidad de desocupados, hasta 50%, como así también, la población que vive en el campo es la más elevada.

Cuadro 2. Oferta de empleos y cantidad de habitantes en los diferentes gobiernos locales.

Gobiernos locales	Cantidad de habitantes	Oferta de empleos (%)			% desocupados	% Población que vive en el campo
		Industria	Rural	Servicios		
Chicos	< de 2.000	0 a 30*	40 a 100	0 a 25	0 a 50	8 a 100
Medianos	> de 2.000 y < de 10.000	10 a 20	10 a 65	20 a 80	5,0	1 a 8

*Este nivel de empleo se debe a una sola localidad, y tiene relación con su cercanía a Rafaela y a una empresa con residencia allí.

Fuente: Elaboración en base a los datos del relevamiento en los distritos. 2014

En las poblaciones medianas (más de 2.000 y hasta 10.000 habitantes) se ve un mayor crecimiento de empleos provenientes de la industria, ya que todas ellas tienen oferta de este tipo de trabajo entre un 10 y 20%. Aquí, el empleo proveniente de lo rural es menor pudiendo llegar hasta el 65%, y aparece una mayor presencia de trabajo del sector servicios, los desocupados no superan el 5%, y la población que vive en el campo no sobrepasa 8%.

Para completar la caracterización del Departamento Castellanos, se discute el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). La temática de la pobreza es compleja y se manifiesta de muchas maneras. En Argentina se utilizan principalmente el NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), y la línea de pobreza e indigencia, elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Secretaría de Planeamiento Estratégico y Desarrollo). El gráfico 2 muestra las comparaciones entre el año 2001 y 2010 para NBI de hogares del Departamento Castellanos. Allí, se observa que una gran mayoría de las localidades han mejorado el índice (han achicado el % de hogares con NBI) de 2010 con respecto a 2001. Sin embargo, en comparación con 2001, cinco localidades han empeorado este índice en 2010, resultando que cuatro de ellas se encuentren por encima

de la media de la provincia que es 6,4% para el último censo. De éstas, sólo una posee más de 2.000 habitantes.

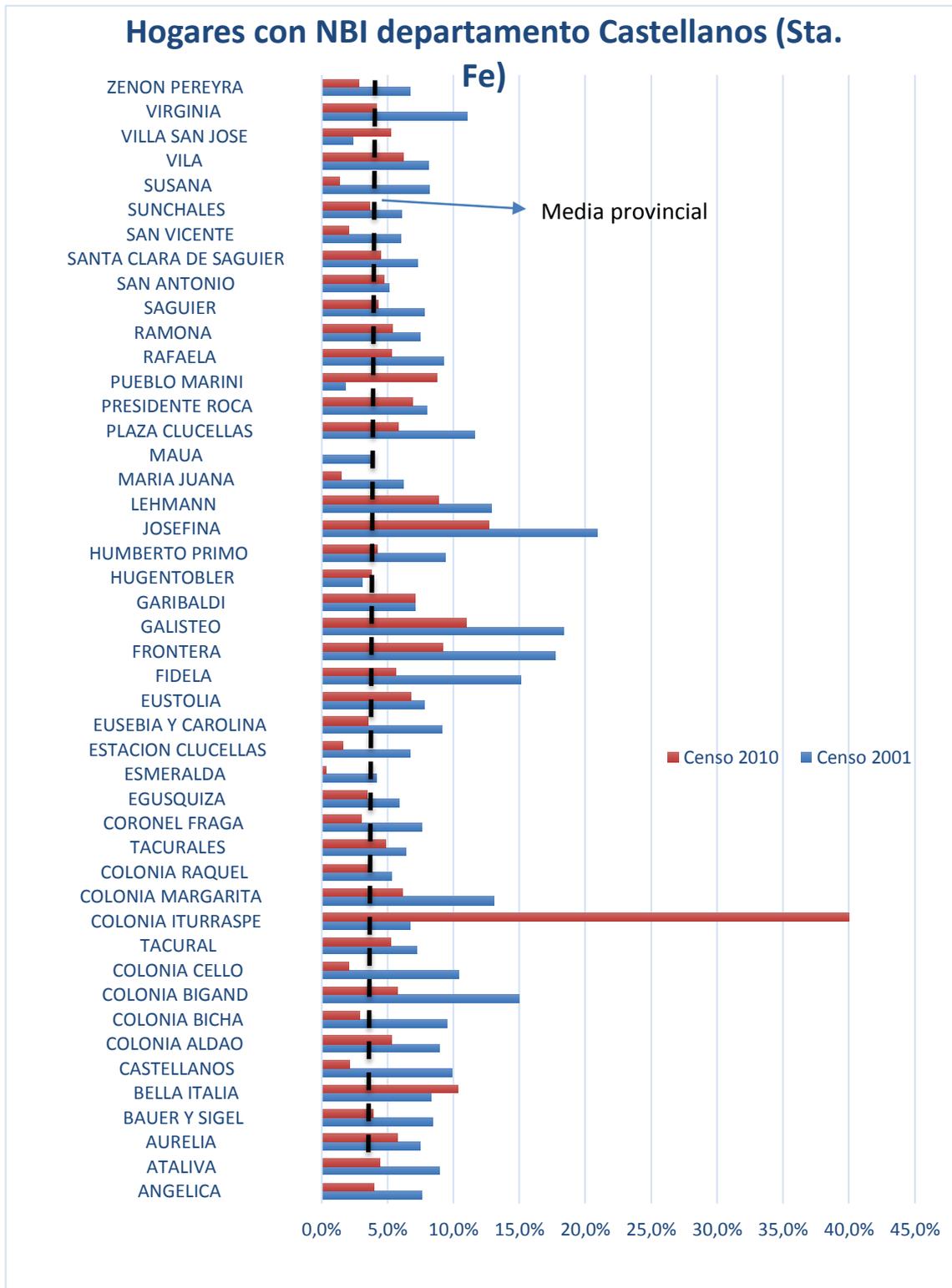


Gráfico 2. NBI en hogares del Dpto. Castellanos.

FUENTE: Elaboración propia en base a los datos del INDEC - IPEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

En el Gráfico 2, hay una localidad que mide un índice de NBI de 40%, lo que puede aparecer como sospechoso, sin embargo, su resultado obedece a que la localidad ha perdido población entre censos, y en 2010 registra dos hogares con NBI sobre un total de 5. Los hogares con NBI en el Departamento Castellanos representan un promedio de 5,08% del total, con lo cual, quiere decir que 1 hogar cada 20 tenía necesidades básicas insatisfactorias en 2010.

Es importante destacar que, a pesar de que en el último censo (2010) se registraron algunos aumentos de las NBI, en las recorridas por la región no se ha observado, a simple vista, pobreza rural, ni los fenómenos de precariedad de la tenencia de la tierra. Tampoco se ha visto inconvenientes mayores para el acceso a la salud.

2.1. Superficie y aspectos edáficos del Departamento.

El Departamento recorre de norte a sur desde los -30:43 grados de latitud en el extremo norte coincidiendo con el distrito Virginia, hasta los -31:45 grados en el extremo sur a la altura del distrito Colonia Margarita (Figura 4). Este trayecto mide una distancia de norte a sur aproximada de 130 km., y 51 km. de este a oeste. Allí ocurren cambios en la calidad de suelos y clima.

En el mapa de suelos elaborado por el INTA Rafaela, en la Figura 5, la “capacidad productiva alta” (color verde) describe a suelos con predominio de las clases I y/o II, y el resto se refiere a suelos de menor aptitud (Giorgi, Sapíno, Villar, León, y Chiavassa, 2008). En cuanto a la producción, en los suelos de mejor drenaje y aptitud predominan los Argiudoles (típicos y ácuicos) y, en las depresiones (cañadas), suelos con drenaje pobre, en algunos casos sódico y salino-sódico (Natracualfes). En posiciones intermedias se asocian Argialboles y Natralboles, el uso actual dominante es ganadero. En la subzona del Centro-Oeste, las tierras de aptitud alta y media se dedican mayoritariamente al tambo y a la invernada, pero, en la del Centro – Este, se utilizan para agricultura. La Ganadería de cría está concentrada en las tierras de baja capacidad productiva.

Las poblaciones con menos de 2.000 personas en el departamento Castellanos son más numerosas que el promedio de la provincia (Cuadro 2). Por otro lado, las únicas tres

poblaciones mayores a 10.000 habitantes concentran más del 70% de la población del Departamento.

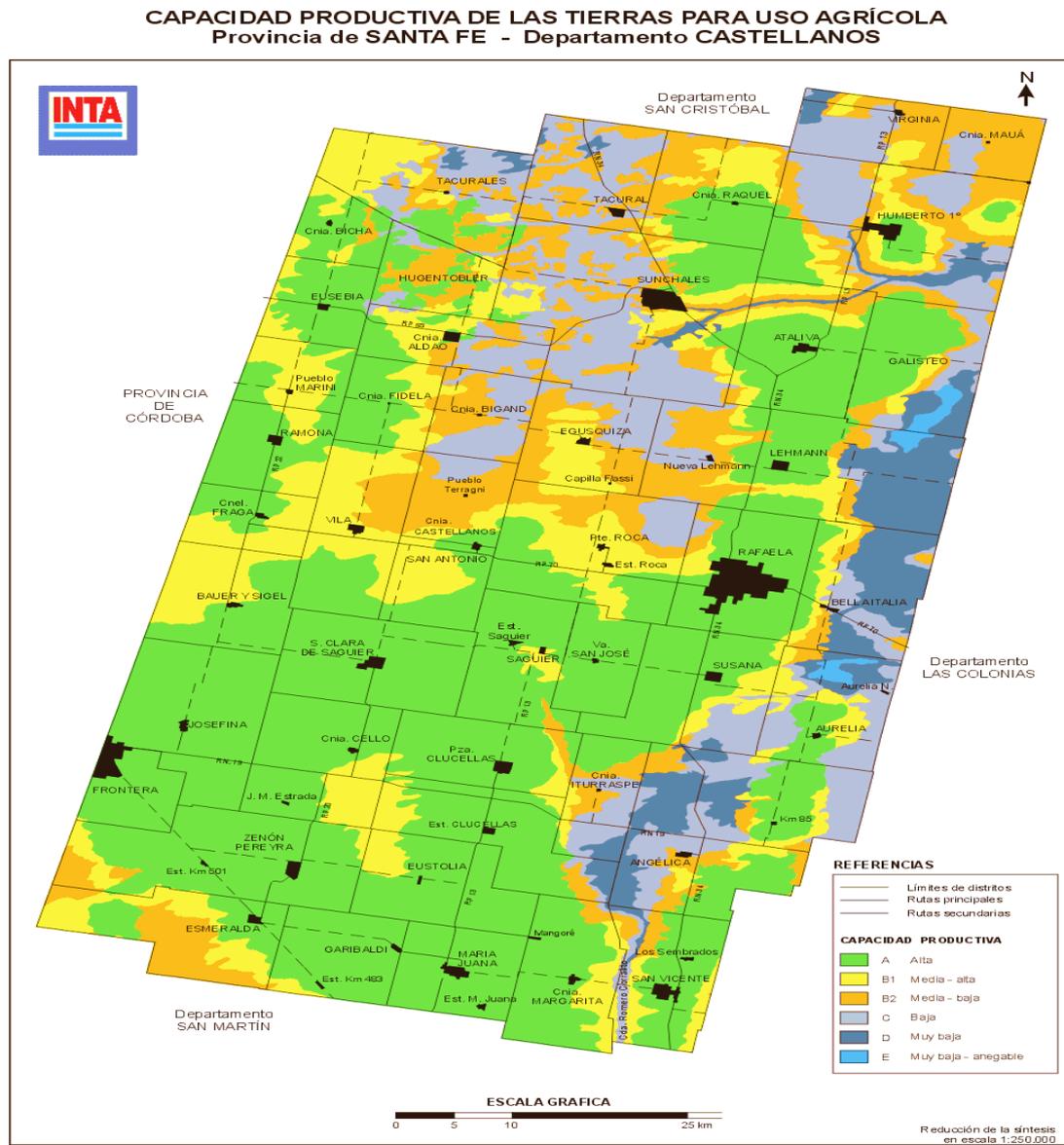


Figura 5. Calidad de suelos y capacidad productiva del Departamento Castellanos.

2.2. Aspectos políticos - institucionales del Departamento Castellanos (incluye a gobiernos locales y microrregiones)

El caso de las comunas rurales no es diferente al resto de las comunas de nuestro país, dice Daniel Arroyo (2003). En este tipo de gobierno local, por lo general, no encontramos ONGs ni instituciones sociales muy consolidadas sino que, casi siempre, la sociedad civil se conforma por grupos de familias que generan redes con la finalidad de resolver

problemas puntuales que generalmente tienen que ver con los servicios y el trabajo. En este tipo de comuna tampoco se encuentra un equipo técnico en el gobierno. El presidente comunal y sus pocos colaboradores juegan todos los roles al mismo tiempo (chacarero, contador administrador de la comuna, representante ante la provincia, etc.). *“En definitiva, no se puede hablar aquí estrictamente de un Estado local debido a la escasa capacidad técnica de la comuna y tampoco tenemos una sociedad civil con las características propias de los centros urbanos de nuestro país”* (Arroyo, 2003: 3).

La mayoría de los gobiernos locales del Departamento Castellanos son comunas, con menos de 10.000 habitantes por localidad. Así, las comunas representan el 93,5% de los gobiernos locales en el territorio. Solo hay tres municipios, donde uno de ellos, Frontera, con 10.723 habitantes en 2010, consiguió esta categoría hace 16 años. Casi la totalidad de las comunas poseen un perfil rural que no está definido para el desarrollo local. Los otros dos municipios restantes, sí tienen definido su perfil a través de la tracción en el crecimiento que ejercen las empresas lácteas de la región, complementados con la agricultura. También, y sobre todo en Rafaela, hay una mayor capacitación de las personas debido a la interacción que existe entre las 7 universidades que tienen sede en esta ciudad, a la que se suma la Universidad Nacional de Rafaela de reciente creación.

En la provincia de Santa Fe para ser comuna se debe tener un mínimo de 500 habitantes, y posteriormente la sanción de la ley respectiva. En el Departamento Castellanos existen 43 Comunas, algunas de ellas, en el censo de 2010 no llegaban a la cantidad mínima de población. Las Comunas están administradas por una comisión comunal elegida por la comunidad, y presidida por su presidente. Conjuntamente se elegirá una Comisión de Contralor de Cuentas, que tendrá a su cargo el control del gasto comunal, a la cual, la Comisión Comunal deberá presentar comprobantes y balance para su aprobación o desaprobación.

La Comisión Comunal dura dos años en su mandato, y se según la cantidad de habitantes, o de los miembros de la comisión, se compondrá:

Por la cantidad de habitantes	Comisión	
Cuando las villas no hayan alcanzado los 1.500	Tres miembros titulares	Tres miembros suplentes
Cuando las villas hayan alcanzado los 1.500 habitantes en su ejido urbano	Cinco miembros titulares	Cinco miembros suplentes
Por la cantidad de miembros de la Comisión	Cuando tengan cinco miembros	
	Se elegirán cuatro por la mayoría, y uno por la minoría	
	Cuando tengan tres miembros	
	Se elegirán dos por la mayoría, y uno por la minoría	
La Comisión Comunal constituirá por sí, sus respectivas autoridades, eligiendo de su seno, un presidente, un vicepresidente y un tesorero		
La Comisión de Contralor de Cuentas estará compuesta por tres miembros titulares y tres suplentes.		

Fuente: (Gobierno de la provincia de Santa Fe. Regiones, municipios y comunas., 2015)

A efectos de elevar una Comuna a la categoría de Municipio deberá existir un Censo que determine la cantidad de habitantes - diez mil - el que posteriormente deberá ser aprobado por la Legislatura.

Un dato importante para señalar es que 19 localidades en el Departamento Castellanos no han crecido, o han perdido población entre los dos últimos censos – 2001 - 2010 – (Gráfico 3). A pesar de que la mayoría – el 93,5% - de los gobiernos locales en el Departamento Castellanos son comunas, en éstos vive nada más que el 30% de la población total del Departamento Castellanos. De donde se puede inferir que es este el porcentaje de la población que tiene problemas para el desarrollo local porque cuentan con escaso recursos y minúsculas condiciones técnicas y organizativas.

La provincia está dividida en cinco regiones o nodos (figura 2, Capítulo 3), y el Departamento Castellanos se ubica dentro de la región N° 2 Nodo Rafaela. En este Nodo, a su vez, se han delimitado cinco microrregiones, y tres de ellas atraviesan el Departamento Castellanos; son las denominadas C, D, y E (Cuadros 4 y 5, y Figura 6). Cada una incorpora a diferentes localidades de la región, aunque también abarcan áreas de otros Departamentos; como San Cristóbal, y San Martín.

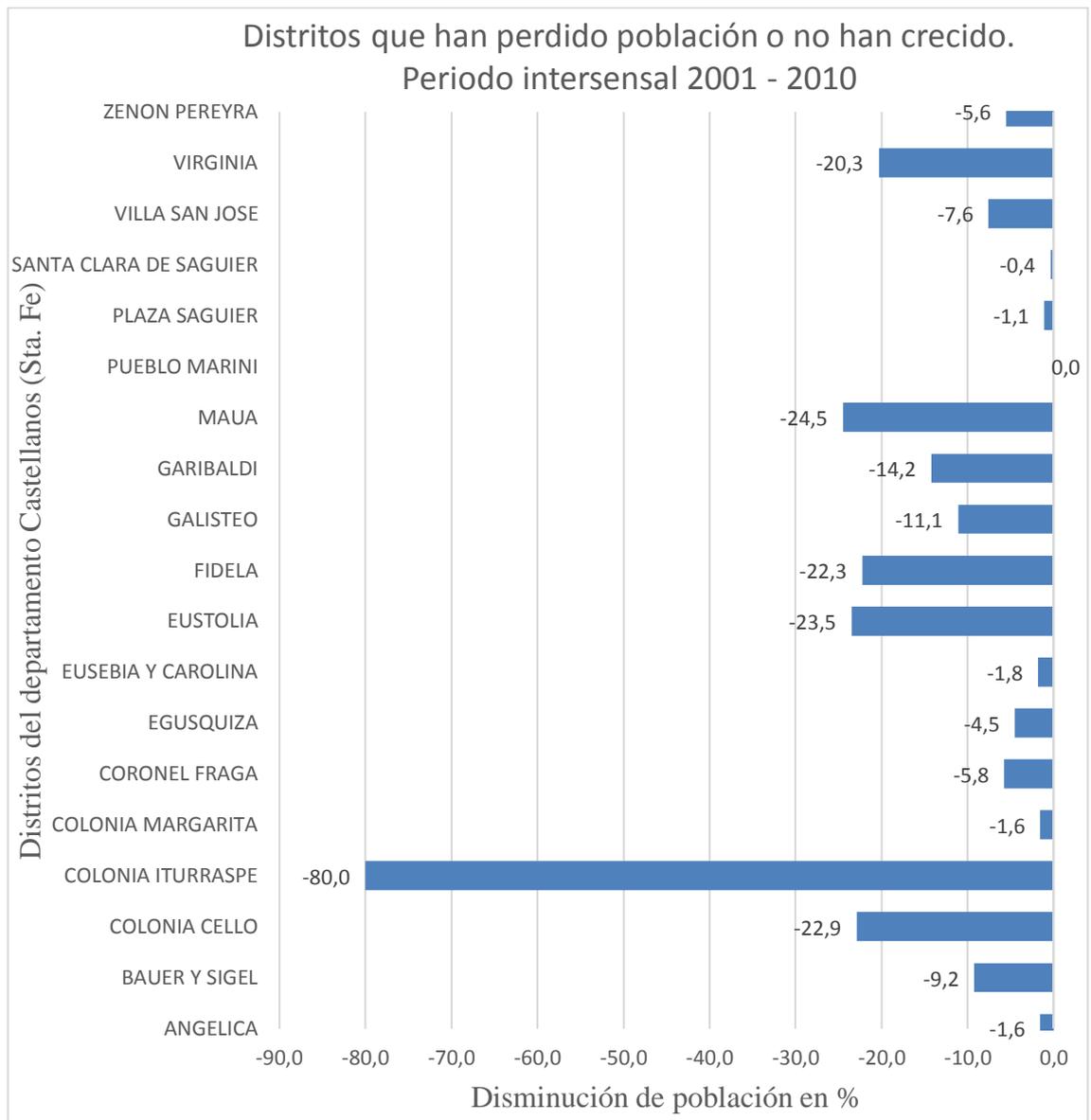


Gráfico 3. Localidades del Departamento Castellanos que no han crecido, o han perdido población entre los censos 2001 y 2010.

La microrregión D es la más grande y toma 22 localidades dentro de Castellanos, 17 la E, y 7 la C. Aquí el tamaño de las poblaciones resulta relevante; por ejemplo en la microrregión C (centro y nor-oeste) el 86% tiene menos de 2.000 habitantes, 82 % en la

D (centro sur), y 71% en la E (franja este), lo cual pone de relieve la heterogeneidad territorial. Esto, quizás, introduzca una dificultad al contar con una gran cantidad de gobiernos locales chicos, y a su vez, agrupados en diferentes microrregiones, lo que lleva complejidad a la hora de las competencias que tiene que tener cada distrito para incluir a la población rural dispersa, y además, llevar a cabo programas de crecimiento y desarrollo. Sin embargo, analizado desde el punto de vista del ordenamiento y desde las sinergias de las ventajas comparativas entre microrregiones, puede ser una oportunidad de crecimiento. Por otro lado, se observa la diferencia poblacional entre microrregiones, fenómeno que también se advierte en el país. Al respecto, Díaz de Landa (2007) menciona que llama la atención la desigual densidad poblacional en el diseño territorial que existe en muchas provincias argentinas (Díaz de Landa, 2007).

La microrregión E, donde se encuentra la mayor ciudad del Departamento Castellanos, es la de más alta densidad poblacional. La microrregión D, que toma gran parte del centro y sur, a pesar de tener mayores condiciones de clima y suelo para cultivos de granos, posee la menor densidad en habitantes/km². Por último, la C que toma el centro y nor-oeste del Departamento, y es la que abarca menos distritos, y tiene una densidad poblacional intermedia (Cuadros 3 y 4, y Figuras 5 y 6).

La densidad de población es un indicador que permite inferir la actividad social y económica, si bien esto es una gran generalización. La microrregión E alcanzaría una mayor actividad social y económica, a juzgar por su mayor cantidad de habitantes por Km² (39,7). También en esta región existe una alta concentración de plantas industriales elaboradoras de productos alimenticios, sobre todo, a partir de la materia prima de la producción láctea (Cuadro 4).

Cuadro 3. Datos de población del Departamento Castellanos, y su comparación con la Provincia de Santa Fe.

Ítem	Provincia Sta. Fe	Departamento Castellanos
Concentración de población en las dos ciudades mayores	41,93%	64,2%
Gobiernos locales con menos de 10.000 hab.	87,02%	93,47%
Gobiernos locales con menos de 2.000 hab.	56,35%	78,26%
Gobiernos locales de más de 250.000 hab.	0,55%	0%

Fuente: elaboración propia con datos del INDEC - censo nacional de población, hogares y viviendas 2010. Para la provincia de Santa Fe, los datos pertenecen a Santa Fe y Rosario. Para el departamento Castellanos las cifras corresponden a Rafaela y Sunchales.

Quizás se podría decir que en la heterogeneidad poblacional y de superficie planteada, es necesario una mirada más amplia en cuanto a las microrregiones. Por ejemplo, la microrregión D en donde el 82% de las localidades tienen menos de 2.000 habitantes, y la más baja densidad de población (11,5 hab. /Km²) amerita, desde el punto de vista del crecimiento y desarrollo, una mirada más abarcativa hacia toda la región y no solamente las localidades comprendidas en el departamento Castellanos (Cuadro 4)

Cuadro 4. Cantidad de habitantes y densidad poblacional del departamento Castellanos incluidos en cada microrregión del Nodo 2. Prov. Sta. Fe. Datos 2010.

Microrregión	Distritos en el Departamento Castellanos	Cantidad de habitantes	Localidades con < de 2.000 hab. (%)	Habitantes/ Km ²
E	17	116.656	71	39,7
D	22	34.693	82	11,5
C	7	26.745	86	24,5

Fuente: elaboración propia con datos del INDEC - censo nacional de población, hogares y viviendas 2010

Los 46 gobiernos locales del departamento Castellanos convierten a éste en la unidad con mayor cantidad de distritos, contiene casi el 5% del territorio de la provincia y una densidad poblacional promedio de 27,5 hab. /km², que es ligeramente superior al promedio santafesino de 25,5 hab/km².

Con la excepción de las tres ciudades en el Departamento Castellanos, el resto de las localidades son pueblos rurales que, en general, tienen más de 125 años desde su fundación, es una zona poblada por inmigrantes italianos con una fuerte idiosincrasia de apego a la tierra y a lo rural. La zona geográficamente está ubicada en el centro oeste de la provincia de Sta. Fe, limitando su parte oeste con la provincia de Córdoba (Figuras 3 y 5).

2.3. Aspectos productivos del Departamento Castellanos

El Departamento Castellanos posee una actividad diversificada, principalmente leche, granos y carne con un intenso dinamismo de la producción láctea. Como lo mencionan D'angelo y otro (2002), esta zona integra la cuenca lechera santafesina-cordobesa, que se fue gestando desde principios del siglo veinte en base a explotaciones familiares medianas y pequeñas que organizaron también la industria láctea gracias a un fuerte movimiento cooperativista (D'Angelo y Peretti, 2002).

Los cambios producidos a partir de 1930, y el fuerte accionar del movimiento cooperativista en esta zona dio lugar a un tipo de asociaciones que, como dice D'Angelo y otro (2002): *“tejerá un entramado socio territorial que dará al área estudiada unas características que mantendrá por cincuenta años: productores medianos, buena red de caminos, electrificación rural, paisaje agroindustrial”* (D'Angelo y Peretti, 2002: 3).

Alrededor de 1970 comienza en la región pampeana un fuerte proceso de avance del cultivo de soja que va desplazando a otros granos y a la ganadería⁶. Para estos autores se da un desequilibrio entre la rentabilidad de la producción agrícola y la ganadera, lo que produce un impacto en la población rural y cuya consecuencia es el abandono de las explotaciones ganaderas, tanto de las destinadas a la producción de carne, como a las lecheras. Este desequilibrio, provoca la expulsión de una gran masa de trabajadores rurales y de mano de obra de industrias derivadas, sobre todo, de las pequeñas y medianas. Sin dudas, esto provoca el despoblamiento del campo y de las pequeñas localidades que no pueden absorber la demanda de trabajo, lo que deriva en un incremento de la desocupación, dando lugar a los fenómenos de emigración.

⁶ Este desplazamiento es mucho más acentuado a partir del 1996, cuando en el país se comienza a comercializar la soja transgénica (soja RR).



Figura 6. Microrregiones en el Nodo N° 2. Provincia de Santa Fe.

Si bien existe producción ganadera en las tres microrregiones (Cuadro 5), la mayor superficie dedicada a la actividad se encuentra en la microrregión E, y dentro de ella en la franja nor-este del Departamento Castellanos. La región sur del Departamento es la más dedicada a la agricultura, y esto responde también a la mejor aptitud del suelo y clima que tiene la microrregión para los cultivos de granos.

No se observan grandes diferencias en la superficie media de las explotaciones para las tres microrregiones. En general, están entre las 175 y 185 hectáreas. La densidad demográfica muestra diferencias; más alta en la microrregión donde se encuentra la mayor ciudad del Departamento – Rafaela -. La menor cantidad de personas por superficie, se encuentra en la microrregión D, coincidiendo con las regiones que han sufrido el desplazamiento de otras actividades a causa de una fuerte intervención de los cultivos de granos. La región C, con suelos de menor aptitud que la D, es donde se encuentran abundante cantidad de tambos en la actualidad.

Cuadro 5. Referencias de las microrregiones del Departamento Castellanos en la Provincia de Santa Fe

Departamento Castellanos (Sta. Fe)			
Ítem	Microrregiones		
	E	D	C
Sup. Ganadera (ha.)	94.764	76.505	49.156
Sup. Agrícola (ha.)	62.622	161.072	25.114
Sup. Media de las explotaciones (ha.)	175	177	184
Densidad promedio de población (hab./km ²)	39,7	11,5	24,5

Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por el Ministerio de Agricultura de la Provincia de Santa Fe. 2010

En general, las tres microrregiones integran la principal cuenca lechera de argentina, principalmente la región centro oeste de Santa Fe y el este de la provincia de Córdoba. Actualmente el Departamento Castellanos cuenta con 1.296 tambos, y concentra 660.600 hectáreas con 178.092 habitantes (Gobierno de la Provincia de Santa Fe , 2010).

El perfil productivo de toda esta zona es de tambos, mezclados con agricultura y ganadería (Cuadro 5.). El Departamento Castellanos tiene un tambo cada 509 ha. y todos los distritos cuentan con una importante superficie agro ganadera, por lo que, el desarrollo local incorpora aspectos rurales y regionales, y por ello se rescata la importancia de los vínculos urbano-rurales con mercados dinámicos.

.

El territorio está tratado aquí como referencia al departamento Castellanos, compuesto por 46 distritos que en la mayoría son comunas con fronteras bien definidas, todos colindantes, y un entorno ambiental natural específico. Cuando se habla de la región se refiere al conjunto de distritos que se pueden agrupar en un lugar amplio dentro del Departamento; por ejemplo la región centro, la región norte, etc. Un gobierno local, es el gobierno autónomo del distrito dotado de autoridades, forma de tomar decisiones, etc.

CAPITULO 5

LA ASOCIACIÓN REGIONAL PARA EL DESARROLLO DEL DEPARTAMENTO CASTELLANOS Y LA PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO EN EL TERRITORIO

1. Antecedentes de las Asociaciones Regionales para el Desarrollo

La provincia de Santa Fe, dentro de su política productiva⁷ se planteó, desde 1996 varios objetivos. Uno de ellos fue la descentralización de la política productiva del gobierno. Otro, fue la creación y fortalecimiento de áreas de apoyo a la producción. Cuando en 1999 el gobierno provincial decide trabajar más estrechamente con las Asociaciones para el Desarrollo Regional (ADR), en el Departamento Castellanos nace la Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos (ARDC) con fuerte influencia institucional de la provincia en la coordinación y planificación del desarrollo. Actualmente existen 19 asociaciones en Santa Fe, y de ellas, 16 están en funcionamiento real. Las más antiguas datan de 1995 y fueron creadas a partir, o como consecuencia, de una crisis (deterioro de las economías regionales, como inundación, sequía, u otro fenómeno natural), mientras que otras son de reciente constitución. Revisten el carácter legal de asociaciones civiles sin fines de lucro. En todos los casos, las ADR quedan sujetas a los controles administrativos y contables que el MAGIC (ministerio de agricultura, ganadería, industria, y comercio) disponga, así como al seguimiento de los préstamos en dinero que estas asociaciones brindan, habida cuenta de que disponen de un importante presupuesto para asistir financieramente a empresarios de su región. Estas organizaciones

⁷ En el año 1996, apenas iniciada la primera gestión del entonces gobernador de la provincia de Santa Fe, se impulsó, desde el ministerio de la Producción, el programa Municipios Productivos, cuyo objetivo prioritario fue potenciar la creación y fortalecimiento de áreas específicas de apoyo a la producción. Con esa visión estratégica del nuevo modelo de construcción de políticas públicas, el ministerio de la Producción también motorizó ese año, la constitución de Asociaciones para el Desarrollo Regional en su ámbito territorial, a efecto de orientar y colaborar con los gobiernos municipales y comunales, poniendo a su servicio uno de los instrumentos del Desarrollo Local que les ayude a afrontar los desafíos actuales.

han tenido un desarrollo dispar, algunas se han insertado fuertemente a través del financiamiento a Pymes, pero todavía sin abordar cuestiones más de fomento o desarrollo, y otras aún no han podido despegar (Costamagna, 2007).

En Santa Fe, hay más de veinte asociaciones para el desarrollo regional, que integran los municipios y comunas. Algunas de ellas, también están constituidas con instituciones intermedias. Un caso lo constituye la Asociación Regional para el Desarrollo de la costa, compuesta por cuatro gobiernos locales: San Javier, Alejandra, La Brava y Cacique Ariacaiquín en el departamento San Javier en la ribera santafesina del río Paraná. Con un perfil productivo netamente agropecuario y, en los últimos años, un crecimiento importante y sostenido de la actividad turística vinculada a los ríos San Javier y Paraná y sus islas. Se trata de una institución pública conformada por cuatro gobiernos locales, lo que se conoce habitualmente como cooperación intermunicipal. Jurídicamente, se presenta como asociación civil sin fines de lucro, tiene su propio presupuesto y una administración independiente de los gobiernos locales (Bugnon, 2013).

La región correspondiente al Nodo N° 2, de la provincia de Santa Fe, además de sus asociaciones para el desarrollo, cuenta con unidades de vinculación tecnológica que constituyen eslabones para potenciar la transferencia de tecnologías y gestión de herramientas de apoyo al desarrollo productivo regional. Se destacan los micro emprendimientos, proyectos industriales y comerciales, de servicios, la lechería, apicultura y emprendimientos agrícolas (Bonfatti y Galassi, 2012).

1.1. El funcionamiento de la Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos

La Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos tiene una administración, cuyo manejo es independiente de los gobiernos locales que la integran. Mantiene una estructura de dirección por comisión elegida en asamblea, con presidente y vice, secretario, prosecretario, tesorero, protesorero y vocales. Los tres municipios del departamento Castellanos siempre están presentes a través de las vocalías. La comisión se renueva cada dos años, excepto cuando hay un intendente cuyo mandato tiene mayor duración, y se trata de que el presidente no sea del mismo signo político del anterior. Toda la gestión operativa se delega a través de esta comisión. La ARDC ocupa, desde fines de

2015, un edificio propio en la ciudad de Rafaela, mantiene a un empleado que se sustenta con un sueldo pagado con producidos propios de la ARDC. No posee otra estructura, y cuando tiene necesidades de tipos técnicas u organizativas se recurre a los equipos que tiene el Gobierno Provincial.

La ARDC cuenta con un diagnóstico de la situación socio – económica de la región, pero no está actualizado, y además, data de varios años atrás, tal como lo manifestaran algunos presidentes comunales entrevistados. La comisión mantiene una frecuencia de dos reuniones por mes, y solamente tienen obligación de asistir los miembros de la comisión. El lugar de encuentro es siempre el mismo; el local de la ARDC en Rafaela. También pueden asistir como miembros adherentes otros presidentes de comuna, y los secretarios, eventualmente se suma el senador departamental. También, a veces, asiste alguna autoridad de la sociedad civil (Martínez, 2014).

Dos veces al año se presentan los proyectos que se originan en el Departamento y que generalmente pertenecen a micro emprendedores locales. También con esta frecuencia se entregan los créditos que son de bajo monto cubriéndose entre 60 y 70 proyectos por año.

1.2. Objetivos y acciones de la Asociación Regional para el desarrollo del Departamento Castellanos.

La ARDC trabaja sobre la base de sus objetivos que fueron aprobados en asamblea, y son semejantes a muchas instituciones con carácter de Asociación Civil, de bien público y sin fines de lucro. Su función es realizar intermediación o acciones para el crecimiento económico en el territorio, y en segundo lugar, lograr que las acciones de crecimiento se transformen en desarrollo regional. La ARDC tiene ocho objetivos expresos en su carta de constitución que se enuncian a continuación:

- Promover el desarrollo socioeconómico, educativo y cultural de la zona
- Propender al mejoramiento de las actividades existentes y alentar la creación de nuevos emprendimientos productivos.
- Generar información sistematizada y divulgarla en referencia al desarrollo integral de la región.
- Alentar los programas para el desarrollo y crecimiento integral de la zona.
- Participar en el diseño de la política productiva de la provincia.

- Colaborar en gestiones encaradas por gobiernos municipales, comunales, provincial, y nacional en el que esté comprometido el desarrollo productivo en aspectos afines al regional.
- La organización de conferencias, jornadas, asambleas, congresos, etc. ilustrativos y/o referidos al estado actual y expectativas futuras del desarrollo productivo regional.
- Gestionar ante autoridades nacionales y/o provinciales y/o nacionales y/u organismos nacional y/o internacionales la obtención de subsidios, donaciones, becas, préstamos y demás beneficios destinados a inversiones en el equipamiento, capacitación, y mejor desenvolvimiento de la producción regional.

Las acciones que desarrolla la ARDC en el territorio han permitido que ésta sea un protagonista importante en la problemática del crecimiento para el Departamento Castellanos, participando del contexto operativo en la región. Desde sus comienzos, hasta el final de 2010 la ARDC llevaba entregado en el departamento casi 4 millones de pesos en forma de créditos provenientes del Ministerio de la Producción de Santa Fe, de ellos 118 fueron para productores ganaderos y apícolas por un valor total de \$700.000, y \$313.000 se distribuyeron a productores tamberos. También en este año - 2010 – se entregó \$526.000 a 13 localidades del departamento: Angélica, Bauer y Sigel, Plaza Clucellas, Colonia Aldao, Humberto 1º, María Juana, Ramona, San Vicente, Sunchales, Susana, y Zenón Pereyra. Todos ellos para financiar a cuarenta y cuatro emprendimientos productivos en los rubros metalúrgicos, textil, premoldeados, productos alimenticios, carpintería, aberturas de aluminio, panificador, ladrillos, serigrafía, cría de porcinos, cría de animales de granja, y apicultura, entre otros (El Litoral, 2010)

También la ARDC llevó a cabo acciones como las realizadas en el año 2011 cuando recibió un beneficio económico de parte del Ministerio de la Producción de la provincia de Santa Fe en razón de que la región fue castigada por una contingencia climática. Sobre esta base, la ARDC resuelve incrementar los montos de préstamos a productores agropecuarios y emprendedores de otras actividades que deberán acreditar garantías personales hasta \$15.000 por proyecto, y hasta \$30.000 con garantía hipotecaria, manteniendo la tasa de interés en 1,25% mensual fijo. En ese año se otorgó \$501.000 a 42 emprendedores. Esto también ha conducido a efectuar reclamos de pago por vía

judicial a quienes se encontraban en mora. La ARDC, además, participa de la agenda productiva y del plan Estratégico de la Provincia.

En el ejercicio 2011/2012 la ARDC otorgó préstamos por un total de \$1.340.000 a 92 emprendedores. También se aceptó una donación del Ministerio de la Producción de la provincia para mejorar los caminos rurales, y otro aporte proveniente de la provincia destinado a la asistencia para la mejora de infraestructura a productores tamberos de la zona. Durante el año 2012 / 2013 se otorgaron préstamos por \$420.000 a 35 emprendedores. Es decir, las acciones principales están destinadas al otorgamiento de financiación para micro emprendimientos de diferentes localidades con el fin de iniciar proyectos productivos, generar empleo local, y administrar las políticas de asistencia del Ministerio de la Producción de la provincia de Santa Fe (Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos, 2014).

En julio de 2014 la ARDC realizó la segunda entrega de 32 créditos para el sector tambero del Departamento Castellanos por un monto de \$1.016.000. Este fondo fue generado a través de una aporte del Gobierno Provincial y tiene como objetivo asistir a los pequeños y medianos productores rurales, y fortalecer las instituciones del territorio en respuesta a un pedido del sector durante la emergencia hídrica sufrida en la región meses atrás. Fueron beneficiados 15 distritos: Angélica, Ataliva, Bella Italia, colonia Aldao, Coronel Fraga, Estación Clucellas, Josefina, Presidente Roca, Ramona, Susana, Vila, Villa San José, Virginia, Zenón Pereyra y Rafaela. (Municipalidad de Rafaela, 2014). En setiembre de este mismo año realiza la entrega de 40 créditos a emprendedores productivos y a 3 productores tamberos del departamento Castellanos. Los aportes están destinados a actividades tales como: elaboración de productos alimenticios, diseño y confección de prendas de vestir, actividades apícola, elaboración de alimentos caseros, metalúrgica y fabricación, impresiones gráficas, carpintería en general, fabricación de tanques de acero, fabricación de luminarias led, entre otras. Los beneficiarios residían en Rafaela, Sunchales, Angélica, Ataliva, Bella Italia, Colonia Aldao, Estación Clucellas, Zenón Pereyra, María Juana, Presidente Roca, Ramona, y San Vicente. También se hizo entrega de créditos por un monto total de 120.000 pesos a productores tamberos pertenecientes a los distritos Vila, Lehmann y Josefina (Cablenet, 2014)

En setiembre de 2015, la ARDC informó a la comunidad que se encuentra abierta las inscripciones para las siguientes líneas de créditos:

Créditos a emprendedores: 30 cuotas mensuales, 3 meses de gracia para emprendedores nuevos, y sin gracia para emprendedores en actividad. El monto máximo es de \$20.000, tasa anual fija del 9%,

Créditos a productores tamberos en situación de emergencia y/o desastre: Establecimientos lecheros que cuentan con hasta 100 vacas, reciben un monto de 50.000 pesos, a devolver en 24 cuotas, y con 6 meses de gracia, y tasa 6% anual.

Créditos a productores apícolas en situación de emergencia y/o desastre: monto \$10.000 a devolver en 24 cuotas mensuales y 6 meses de gracia. Tasa 9% anual.

Al final del 2015 la ARDC realizó la entrega de 46 créditos para emprendedores productivos, productores tamberos y apícolas por un monto de \$1.500.000. Los aportes están destinados a actividades tales como, elaboración de productos alimenticios, diseño y confección de prendas de vestir, elaboración de alimentos caseros, metalúrgica y fabricación, carpintería en general, y productores apícolas y tamberos en emergencia. Los que recibieron los beneficios, desarrollan sus respectivas actividades en los distritos de: Rafaela, Sunchales, Bauer y Sigel, Plaza Clucellas, Coronel Fraga, Egusquiza, Humberto Primo, Josefina, Marini, Saguier, Santa Clara de Saguier, Susana, Vila, Virginia, Angelica, Estación Clucellas, Zenón Pereyra, María Juana, Presidente Roca, Ramona, y San Vicente (Castellanos, 2015).

2. La problemática del desarrollo en el territorio del Departamento Castellanos para los actores de la sociedad civil.

Para establecer esta problemática se tuvo en cuenta el trabajo de indagación realizado en el territorio con presidentes de comuna y actores civiles, que se llevó a cabo a principios de 2014. Se utilizaron encuestas y entrevistas, según lo mencionado en la parte metodológica del capítulo 1. Las localidades donde se obtuvo la información se observan en la figura 7. Para las entrevistas a los actores civiles se empleó como guía los protocolos que figuran los anexos 2 y 3. Este último contiene interrogantes con preguntas abiertas, y es el que se utilizó para obtener algunas características de los actores sociales y el

territorio, además de conocer la opinión con respecto a los gobiernos locales y la relación con la ARDC.

Las respuestas agrupadas sirven para tener una mirada directa de los aspectos sociales señalados por estos actores del departamento. Utilizando el protocolo del anexo 3, las contestaciones se reunieron en “aspectos positivos”, y “aspectos negativos” que se discuten a continuación en los puntos 2.1 y 2.2.

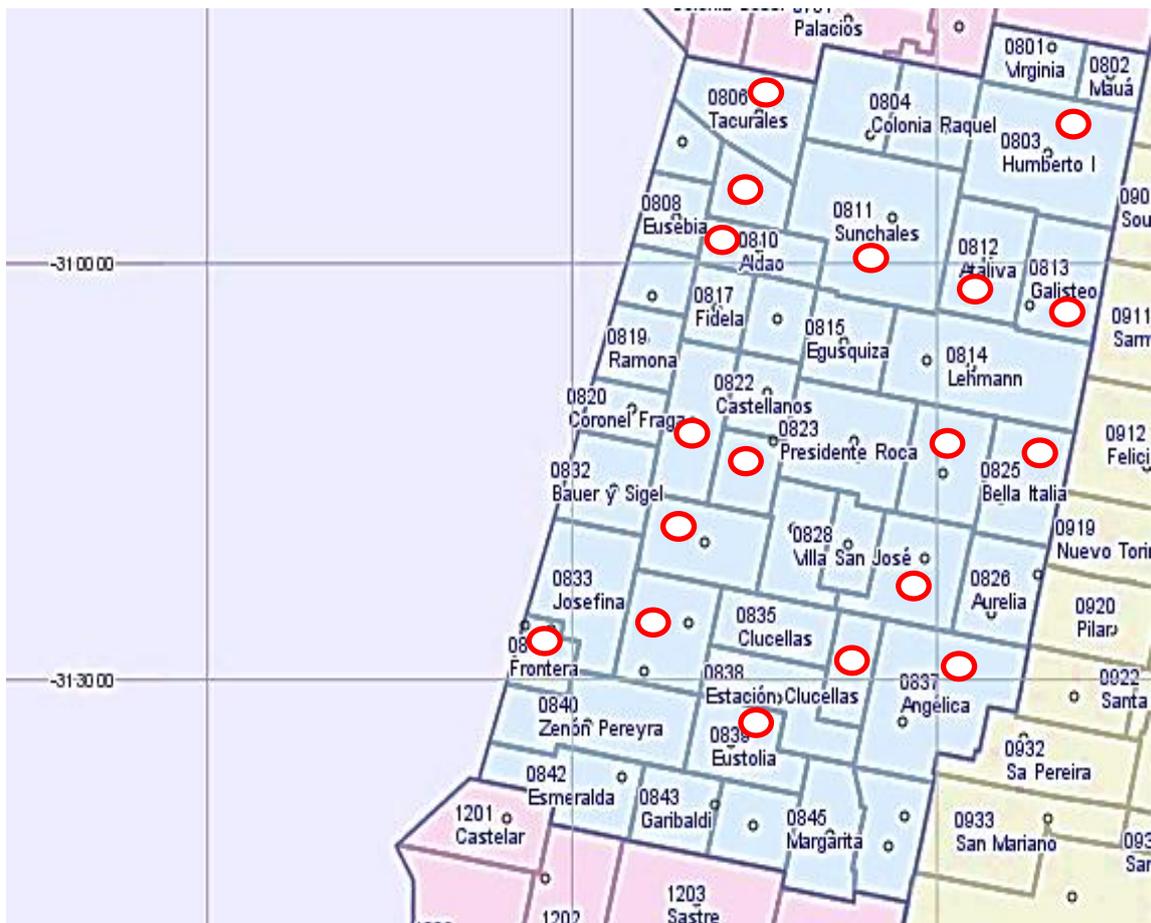


Figura 7. Localidades donde se realizó el relevamiento de opinión (marcadas con círculos)

2.1. Las consideraciones de los actores civiles. Aspectos positivos

Los actores sociales en las entrevistas se manifestaron con respuestas abiertas, que permitieron agruparlas en aspectos positivos y aspectos negativos. Dentro de los aspectos positivos se mencionan los siguientes:

- En general no se observa deterioro de la calidad de vida (medida empíricamente por los actores en base al empleo, vivienda, luz, teléfono, esparcimiento, etc.).
- En general, dentro del Departamento Castellanos existen oportunidades laborales.
- Rafaela es referente y tiene atracción comercial y educativa, sobre todo con las localidades del norte departamental. Sin embargo, últimamente Sunchales comienza a disputarle estos atributos. Hacia el centro oeste y el sur del departamento Castellanos, la preeminencia se divide con San Francisco (Cba.).
- Hay fuerte presencia de cooperativas, y en alguna población existen más de una.
- Las localidades se reconocen parecidas geográfica y culturalmente con otras aledañas. También se comparan tecnológicamente, sobre todo en el agro, sin que haya diferencias marcadas.
- En general, las explotaciones del departamento Castellanos están gestionadas por los dueños de la tierra. No existe concentración de tierras en pocos dueños, y tampoco deterioro ambiental por agresión a los ecosistemas naturales.
- Con algunas excepciones, se manifiesta que la actividad económica general no se ha venido agravando en los últimos años.

2.2. Las consideraciones de los actores civiles. Aspectos negativos

- Existe estancamiento económico en algún rubro productivo en el norte del departamento, sobre todo, de la principal economía de esta zona – el tambo -. En el centro y sur, con mayor calidad de suelo y de clima, la producción principal abarca el cultivo de soja/trigo. Esta actividad es cuestionada, en algunos casos por su economía de acumulación, donde los excedentes económicos no siempre se vuelcan en la zona, y además, los actores se quejan de la falta de una política de rotación⁸ para estos cultivos.
- En el territorio, por lo común, predominan explotaciones agropecuarias medias a chicas que varían desde las 100 ha. a 230 ha. Esto es solo una característica, sin que llegue a constituir un aspecto negativo.

⁸ Se hace referencia a los impactos socio-económicos negativos que provoca el cultivo de soja. Destacan la vulnerabilidad que provoca el cultivo de un solo producto, que si bien representa gran parte de las exportaciones agropecuarias, la concentración de actividades de siembra, pulverización y cosecha en pocos meses del año, afecta al transporte, comercios, servicios, y acopios. Téngase en cuenta que el Departamento Castellanos ocupó durante la campaña agrícola 2013/2014 casi 61% de su superficie con el cultivo de soja.

- Falta, y en algunos casos no está, la infraestructura de caminos. Existen arenados y rípios, pero no son suficientes.
- Se da cuenta de una alta valorización de la tierra – entre 8.000 y 18.000 dólares por ha.- lo cual parece sobrevaluado, y presenta polémicas entre los economistas cuando hay que extraer la rentabilidad sobre capital total de las explotaciones.
- Alto capital de explotación. Un establecimiento medio tiene una valorización del activo aproximado a 2 millones de dólares.
- Las explotaciones, en general, son de baja escala (en las situaciones de tambo equivale en promedio a una producción de poco más de 3.000 litros de leche diarios). En las situaciones de agricultura cambia hacia contextos de mayor escala.
- No existe diversificación productiva⁹
- Marcada individualidad de los actores locales en todas las localidades

2.3. Caracterización de los actores civiles locales en el territorio

Para esta caracterización se utilizó la opinión de los actores locales que se conoció a través de la técnica presentada en el protocolo del anexo 2. Allí las preguntas se dividieron en 5 dimensiones, y permitieron obtener una caracterización de los actores del territorio. Las dimensiones abarcan los siguientes temas centrales: 1- caracterización individual del actor; 2- pertenencia al territorio; 3- solidaridad / colaboración; 4- liderazgo de los actores; y 5- capacidad para emprender.

A continuación se señalan los resultados obtenidos siguiendo el protocolo del anexo 2 donde se entrevistaron a los actores civiles de 15 localidades del departamento Castellanos:

- El 69% cree que hubo crecimiento de la economía local durante los últimos dos años.
- En cuanto a la pertenencia al territorio, se observó que el 61,5% de los actores participan activamente en alguna asociación local. La mayoría lo hace en un club de futbol, o una cooperativa del distrito.
- El compromiso actual y futuro de los actores con el territorio se evidencia en las respuestas obtenidas cuando se pregunta si aun mejorando sustancialmente su

⁹ Se refiere a la necesidad de tener más opciones de producción en el agro (diferentes producciones para diversificar en el año).

situación económica actual, y además, le quedara dinero para reinvertir, no se iría de la localidad, y seguiría quedándose en su actual lugar de residencia. Aquí se obtuvo un 92% de respuestas afirmativas.

- En cuanto a la confianza en los jóvenes para la integración en proyectos y aportes de ideas, el 92% de respuestas dicen que creen positivamente en los jóvenes.
- La solidaridad y / o colaboración de los actores del medio se evidencia cuando el 61,5% confía en la posibilidad de obtener colaboración o cooperación del resto de la comunidad para llevar adelante un proyecto.
- El 69% cree que la gente participaría de un debate para encontrar una idea de mejora para el pueblo o la región.
- El liderazgo que pueden desplegar los actores expresado en la cuarta dimensión de preguntas, evidencia que el 92% cree que la zona, o el pueblo, tienen actores capaces de expresar ideas y liderar cambios.
- El liderazgo no está observado en el caso de la ARDC, donde el 77% de los encuestados manifiesta no conocerla.
- El 61,5 % de los actores cree que el crecimiento y / o desarrollo depende de la comuna local, y en segundo lugar del gobierno provincial.
- La capacidad de emprender se quiso averiguar a través de la continuidad que una determinada actividad puede tener en el tiempo. La idea es que quien va a continuar con dicha actividad ha tenido a alguien que lo formó, y además éste tiene capacidad de emprendimiento como para traspasar la actividad, o el negocio. Aquí, el 61,5% manifiesta que su explotación o negocio tiene continuadores.

Con las respuestas obtenidas en la encuesta señalada, se intenta describir la interacción e intereses que describen los actores en la escena local, y se pretende visualizar los vínculos que favorecen la construcción del consenso social. Si bien la encuesta no ha averiguado específicamente la forma de construcción social, si ha recabado información útil para que el gobierno local u otros contemplen la posibilidad de comenzar a trabajar sobre los consensos sociales a partir de lo expresado por los actores locales de este territorio. Se determinó que la sociedad tiene los valores que favorecen la construcción de consenso social para trabajar ideas de desarrollo local. Por ejemplo; existe un porcentaje medio a alto de pertenencia y compromiso con la sociedad, dada la participación en las instituciones locales (clubes, iglesias, cooperativas, etc.). También existe un compromiso y pertenencia al lugar expresado a través de un alto porcentaje (92%) que no se iría de la

localidad por más que mejoren sustancialmente su situación económica. Existe un valioso nivel de confianza en los jóvenes, el 92% cree positivamente en ellos. También se evidencia la solidaridad / colaboración cuando los actores confían en obtener colaboración o cooperación del resto de la comunidad para llevar adelante un proyecto. Una señal fuerte para los gobiernos locales es el hecho que casi un 70% de los actores están dispuestos a participar para encontrar una idea de mejora para la localidad. También hay señales de liderazgo cuando el 92% de actores manifiesta que tienen integrantes de la sociedad capaces de expresar ideas o liderar cambios. Cada sociedad tiene una serie de características distintivas y de obligaciones morales y recíprocas, a pesar de que no hay reglas explícitas. Esos hábitos y reglas dieron a los miembros de la comunidad las razones necesarias para la confianza mutua. Algunos autores a continuación refuerzan y amplían estos conceptos. Portilla Rodríguez (2003) expresa la movilización social para el desarrollo sostenible territorial como una liberación del bienestar del sujeto en colectividad que evoca la seguridad, la equidad, la confianza, el respeto, el aprendizaje constante y la interlocución. Esta se constata en la existencia de un tejido social territorial cada vez más articulado, que sustenta modos de acción colectiva capaces de generar mayor autonomía y autodeterminación en los procesos de desarrollo. (Portilla Rodríguez, 2003)

El concepto de capital humano, ampliamente utilizado y comprendido entre los economistas, surge a partir de la premisa de que el capital, está cada vez menos representado por la tierra, las fábricas, las máquinas y las herramientas, y cada vez más por conocimiento y las habilidades del ser humano. Como lo expresa Fukuyama (1996) cuando afirma que además de las habilidades y los conocimientos, una parte importante del capital humano está constituida por la capacidad de los individuos de asociarse entre sí. Esta capacidad sería de importancia crítica, no sólo para la vida económica de una comunidad, sino también para otros aspectos de existencia social. La capacidad de asociación depende, a su vez, del grado en que los integrantes de una comunidad comparten normas y valores, así como de su facilidad para subordinar los intereses individuales a los más amplios del grupo. A partir de esos valores compartidos nace la confianza, y la confianza, tiene un valor económico amplio y mensurable (Fukuyama, 1996).

La vinculación institucional entre organismos públicos y organizaciones sociales continúa siendo escasa, a pesar de las experiencias transitadas, señala Lattuada y otros (2012), y afirma que: *“existe en muchos casos un síndrome de desconfianza mutua que condiciona el emprendimiento de acciones conjuntas. Este aspecto es un obstáculo crucial a remover dado que todo capital social para el desarrollo se asienta en un principio básico: la confianza entre los actores participantes”* (Lattuada, Márquez, y Neme, 2012: 190)

Portilla Rodríguez (2003) pone de manifiesto que una capacidad no desarrollada se convierte, tarde o temprano, en pobreza; en cambio, las competencias que se fomentan en el contexto de la cooperación local tienden a generar confianza y capital social, entendido éste como el componente de la organización social que favorece los procesos productivos y de generación de riqueza colectiva e individual. Una comunidad dotada de un capital social sólido tiene en su poder la base que garantiza la sostenibilidad de los procesos de desarrollo (Portilla Rodríguez, 2003)

3. La caracterización de los gobiernos locales, y su relación con la Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos.

También se recogieron opiniones de los responsables de gobiernos locales; presidentes de comunas e intendentes, que respondieron la encuesta sobre la base del protocolo señalado en el anexo 1¹⁰. Las preguntas se agruparon en 3 dimensiones: 1-caracterización del distrito; 2- dificultades de gobierno; y 3- relación con la ARDC. La primera dimensión contiene información que permite caracterizar al distrito; la segunda dimensión permite formarse una visión acerca de las dificultades con que se encuentran los gobiernos locales en el departamento; y la tercera está referida a la relación entre las comunas y municipios con la ARDC.

Entre las preguntas de la segunda dimensión de la encuesta, se les solicitó a los presidentes de comuna que comentaran las dos principales dificultades políticas y de

¹⁰ Si bien la encuesta estaba dirigida a intendentes y presidentes de comuna, de los primeros no se pudo obtener respuesta en base al protocolo del anexo 1. No obstante, fueron entrevistados y brindaron información valiosa en el marco de una entrevista abierta.

gestión encontradas en su actual mandato. Un alto porcentaje (87%) respondió exponiendo solo la primera dificultad (se supone que es la más importante), y les resultó difícil mencionar la segunda, que sólo obtuvo respuesta en el 47% de los entrevistados. A continuación se presentan las dificultades políticas y de gestión que los presidentes de comuna colocaron en primer lugar de importancia. Luego las que nombraron en segundo término.

Las dificultades nombradas en primer lugar:

- Se tomó la comuna con mucha deuda.
- Infraestructura vial. Escasas rutas pavimentadas, dado que estamos en una zona tambera. Aquí hay 54 tambos.
- Distrito muy extenso: 33.000 hectáreas. Parque automotor precario y con necesidades urgentes.
- Falta de equipos técnicos.
- Lentitud en la aprobación de proyectos.
- Dificultades normales de gestión.
- Inundación en Octubre de 2013.
- No se tienen dificultades políticas ni de gestión.
- Burocracia del Estado nacional y provincial.
- No encontramos respuestas en los gobiernos provincial, ni nacional para las necesidades de infraestructura, especialmente el acceso mejorado a la localidad.
- Deuda heredada: \$443.000.
- Mala distribución de los recursos.
- Falta de recursos económicos para llevar adelante las políticas públicas.

Las dificultades nombradas en segundo lugar:

- Falta de disponibilidad de fondos de obras menores en forma directa.
- Falta gestión económica.
- Desfinanciamiento: hay descuento por parte del Estado en obras menores por anteriores construcciones.
- Visión muy concentrada hacia las ciudades, especialmente las grandes.
- Sistema demasiado lento de entrega de aportes no reintegrables (obras menores) y muy desigual la distribución de impuestos nacionales.

La tercera dimensión en el protocolo 1 de la encuesta a presidentes de comunas (anexo 1) contiene 7 preguntas referidas a la relación de los gobiernos locales con la ARDC. Aquí un 86,7% cree que el desarrollo institucional de la ARDC ha sido sostenido. Por otro lado, un 46,7% cree que en la ARDC están identificados los ejes sobre los que se desarrollan las ventajas competitivas del distrito, pero otro 33,3% opina negativamente, y el resto no contesta. En cuanto a la pregunta acerca de si estos ejes son considerados para el diseño de políticas públicas, se observa que el 40% responde negativamente, mientras que sólo el 26,6 % opina en forma afirmativa. El resto no contesta.

En la misma encuesta se solicitó a los presidentes de comuna que mencionen los dos proyectos más importantes que se hayan logrado con la ARDC durante su gestión. Solo 3 comunas pudieron nombrar los dos, la mayoría sólo menciona un sólo proyecto. Los siguientes son los proyectos señalados en primer lugar:

- Se lograron muchos caminos arenados
- Emprendimientos de apicultura
- Crédito para el crecimiento productivo de emprendedores locales
- Créditos para productores agropecuarios
- Créditos para emprendedores de carpintería
- La llegada directa al microemprendedor, y bajar las políticas del Estado provincial y nacional.
- Créditos para fábrica de hielo
- Compra de máquinas para automatización del proceso de construcción de elementos de acero inoxidable

Por otro lado, la relación que establecen las comunas con la ARDC cuando las primeras no tienen estructura¹¹, dista de ser la ideal. Un 46,6% tiene afirmaciones que se pueden sintetizar en la siguiente frase: “cada uno se arregla como puede”, y el resto no opina. En cuanto a cómo se ve entre las comunas el trabajo que viene desarrollando la ARDC, hay dos respuestas que se llevan el 40% de las afirmaciones; ellas son: a) la falta de reconocimiento y apoyo explícito a las iniciativas, probando que la relación

¹¹ Se refiere a la estructura necesaria para elaborar un proyecto de micro emprendimiento, o para obtener datos e información del distrito, o para implementar alguna política de gobierno local, etc. En la mayoría de las comunas del Departamento la dotación de colaboradores del presidente es escasa, y se resume a uno, excepcionalmente, dos. Si bien existen otros empleados, uno o dos, éstos desempeñan tareas operativas.

esfuerzo/beneficio se vea descompensada; y b) cierta limitación de las iniciativas en materia de desarrollo económico, el medio ambiente y el turismo. Sin embargo, el 26,6% dice que ninguna de las preguntas anteriores se puede sustentar, y el resto no contesta.

De lo observado en las entrevistas y encuestas, en general, se puede percibir que los presidentes comunales, y también en algunos casos los intendentes, están inmersos en un contexto de resolución de problemas inmediatos, cuyo éxito en la tramitación de los problemas urgentes que demanda la sociedad les permitirá prolongar su gestión. Quizás, en ese contexto no se alcance a comprender la diferencia conceptual entre el crecimiento y la visión de desarrollo. Este último enfoque no está instalado en el discurso de los responsables de gobiernos locales, ni tampoco entre éstos y el trabajo con la ARDC. En estos casos la participación de la comuna dentro de la ARDC se reduce a conseguir un microcrédito que les permita otorgar ayuda económica a un potencial cuentapropista de servicios en su distrito.

Las relaciones de comunicación en el territorio entre las municipalidades y las comunas del Departamento Castellanos no van más allá de las puntuales por algún problema operativo. Un ejemplo es la articulación que surge entre la ciudad de Rafaela y las comunas colindantes. En la entrevista con el Secretario de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Rafaela, aparece la existencia de una vinculación estrecha, pero sólo con las comunas que tienen un límite geográfico en común. Allí hay cuestiones técnicas y de gestión que tratar, y las ideas o debates sobre desarrollo u otras cuestiones sociales aún están ausentes.

También hay temas que se tienen muy presentes en los municipios, y en el de Rafaela en particular, tal como la necesidad de que los pueblos no tengan migrantes hacia las urbes más pobladas. La radicación de emprendimientos económicos en las comunas colindantes es también motivo de interés, ya que Rafaela está perdiendo el tributo económico por registro de derecho e inspección. Por ejemplo, esta ciudad no tiene más espacio para radicación de industrias en su ejido, por lo tanto, las comunas colindantes son centro de localización de algunos de estos emprendimientos. También se da el caso de personas que viven en Rafaela y trabajan fuera de esta ciudad en algunos de estos espacios colindantes. Por ello, se está tratando de discutir con estos gobiernos locales una política común en industria. El secretario coincide en que el plazo de gobierno de los presidentes comunales,

de dos años, aunque pueden ser reelegidos, lo considera como demasiado corto. De allí la preocupación por trabajar el día a día, sin incorporar una mirada con espacios de tiempo más largos.

Por otro lado, la intendencia de Rafaela no concurre en forma periódica a las reuniones de la ARDC, sin embargo, tiene una persona del área de planificación que asiste a algunos encuentros. También esta municipalidad apoya la evaluación de los proyectos por medio de los cuales la ARDC, presta dinero a micro emprendedores. Por otro parte, no es habitual que las comunas demanden asesoramiento técnico ni apoyo para relevamiento de datos de estructura. En el caso de Rafaela la municipalidad tiene vínculos a través del senador departamental.

En la entrevista con el intendente de la ciudad de Sunchales, éste manifiesta que las municipalidades deben participar de las reuniones de comisión y asambleas de la ARDC. Sin embargo, existe un acuerdo tácito entre comunas y municipios, que obedece a despejar el temor que tienen las primeras por la absorción, de ideas, de conducción, de liderazgo, etc. por parte de las organizaciones más grandes. Esta es una de las razones por la cual las municipalidades no participan activamente en los cargos de la comisión directiva. Sunchales, por ejemplo, se integra a través de la figura de su auditor.

El intendente de Sunchales, marcó una serie de problemas que él observa en los gobiernos locales del Departamento, y en la ARDC:

- Hay una mirada de corto plazo por parte del presidente de comuna.
- Es necesario que se disponga la figura de un técnico en las comunas que sirva de referencia para los siguientes gobiernos, y conseguir así la continuidad en el largo plazo. Los presidentes comunales no pueden trabajar más allá de los dos años, y en ese plazo no se consigue sentar las bases del desarrollo, o crecimiento.
- Un proyecto debe tener 5 años como mínimo para tener arraigo.
- Falta de una mirada profesional para convocar y debatir entre los gobiernos locales.
- La ARDC no tiene hecho un debate actualizado sobre diagnóstico regional, ni local.

En concordancia con todo lo expresado, la municipalidad de Frontera tampoco participa de las reuniones con la ARDC, y su Secretario de Gobierno y Acción Social va más allá cuando dice que no mantiene relación con ninguna comuna del departamento, con la excepción de la de Josefina. Por el contrario, este municipio sí sostiene un buen vínculo con la Municipalidad de San Francisco (Cba.) dada la problemática común que mantienen ambos gobiernos, ya que las urbanizaciones de las dos ciudades espacialmente no tienen solución de continuidad, y sólo los separa una calle. Igual ocurre con la comuna de Josefina en el mismo departamento, donde un barrio de esta localidad parece una continuidad de Frontera, y solo los divide la ruta provincial N° 19.

La municipalidad de Frontera promueve convenios con otras comunas y municipios de la región, pero no con la ARDC. Por ejemplo, tiene convenios, además de la municipalidad de San Francisco, con otras comunas del sur provincial que no están en el departamento Castellanos con el objeto de la realización de la obra para la construcción de un acueducto, lo mismo que con algunas comunas y municipios del este de Córdoba (Freyre, Portaña, Brinkmann, Morteros, entre otras). También impulsa la creación de una microrregión, donde no está integrada la ARDC.

En la entrevista con el Secretario de Gobierno y Acción Social de la Municipalidad de Frontera, este manifestó que se trata de una ciudad perfilada para crecer y mantener diferentes convenios de integración con la ciudad de San Francisco en Córdoba. El mismo funcionario hizo notar que en varias oportunidades disponen de financiamiento directo de la Nación.

Lo expuesto anteriormente en relación a la gestión de la ARDC con algunas municipalidades del Departamento Castellanos, también se ha planteado con otros intentos de asociación en diferentes lugares del país. Así, Cravacuore (2011) en su investigación sobre la Segunda Encuesta Nacional de Asociaciones Intermunicipales, y aunque se refiere a microrregiones, pone de manifiesto un conjunto de dificultades que caracterizan el funcionamiento de las asociaciones intermunicipales en Argentina, y entre ellas enumera las siguientes: la asociación regular entre acción política y división político administrativa, la existencia de políticas poco favorables a este arreglo institucional, la reproducción de patrones políticos de articulación radial, la dependencia de la vida institucional de los liderazgos personales, la influencia de las cuestiones partidarias en

casi todas las políticas, la falta de apropiación del proceso por los actores estratégicos locales del desarrollo, las dificultades de gestión cotidiana, cierta debilidad de la planificación y la debilidad financiera de las experiencias. Este autor resalta que el último punto es el priorizado por los encuestados, y marca una afirmación con respecto a la necesidad de fortalecer el rol protagónico de los actores estratégicos en las iniciativas con el fin de ampliar el consenso y dar lugar a modelos organizativos capaces de influir en la marcha del desarrollo local (Cravacuore, 2011).

También Villar (2007) analiza la experiencia bonaerense con los consorcios intermunicipales, que si bien son para establecer microrregiones, plantea algunas observaciones generales. Este investigador expresa que los consorcios no implementaron políticas comunes, sino que se convirtieron en un espacio apropiado para que se financiaran proyectos productivos que en muchos casos fueron poco significativos para la economía de la región. Por otro lado, si bien aspiraron a convertirse en espacios micro regionales, en realidad sólo se trató de formas jurídico- administrativas cuyo objetivo fue posicionarse de manera más ventajosa ante el poder nacional y provincial al momento de disputar una mayor asignación de recursos. Adicionalmente, prevaleció la función del municipio en desmedro del involucramiento del sector privado, lo que impidió la generación de sinergias locales. Villar concluye que el peso de las políticas sectoriales por sobre cualquier otro planteamiento que introduzca el tema regional conspiró contra el desarrollo de los consorcios. En definitiva no se contempló cualquier resultado regional que pudiera surgir (Villar, 2007).

4. La Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos ¿despliega una estrategia de desarrollo regional?

La respuesta puede ser compleja. Por un lado, la ARDC lleva a cabo actividades en el territorio, y su acción sostenida ha sido validada por el 87% de los presidentes de comuna. Por otro lado, cuando se consulta por las dificultades que han surgido en el funcionamiento de la ARDC, un 40% no contesta, y otro 33% manifiesta que los problemas han estado en la gestión cotidiana (se entiende los problemas cotidianos de gobernanza). Ninguna de las respuestas incluye una problemática de desarrollo, ni local, ni regional, entonces amerita hacer un análisis crítico a la labor desarrollada. Se puede

decir que son pocas las acciones en el sentido de crecimiento de la región, y no estarían confirmando una estrategia de desarrollo en el territorio.

Resulta interesante aquí introducir algunas precisiones de la entrevista con el presidente de la Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos. Este reconoce que hasta ahora la ARDC no ha funcionado como asociación, y sólo ha desplegado una acción en el otorgamiento de microcréditos para pequeños emprendedores en cada localidad. Por otro lado, admite que en las reuniones ordinarias que celebran mensualmente no asisten todas las comunas, si bien sólo tienen obligación las de comisión directiva, solo 10 u 11 son las que regularmente están presentes y geográficamente corresponden al centro-norte del departamento. En general las autoridades de la ARDC se quejan por el escaso apoyo económico y político que les brinda la provincia en lo productivo, y en cuanto a los planes de emprendedorismo. En el pensamiento del presidente de la ARDC está la necesidad de separar el gobierno de la Asociación, de los temas políticos partidarios.

CAPITULO 6

LOGROS Y OBSTACULOS PARA LA MEJORA EN LA GESTIÓN DE LA ASOCIACIÓN REGIONAL PARA EL DESARROLLO DEL DEPARTAMENTO CASTELLANOS

Una razón importante por la que la ARDC no ha producido los resultados deseados es que no se enfocó en lo que quizás eran las restricciones más importantes que bloqueaban el crecimiento económico. El hecho de que más del 78 % de las localidades del departamento Castellanos tenga menos de 2.000 habitantes indica que la economía de la zona enfrenta varios problemas: tienen poca dotación de capital humano, hacen un uso ineficaz de los recursos, tienen instituciones deficientes, ofrecen incentivos privados inadecuados para la inversión y la adopción de tecnología, tienen un bajo nivel de acceso al crédito, entre otros factores. Decir que se tienen que superar todas estas desventajas para poder desarrollarse es, al mismo tiempo, una tautología y algo muy poco útil. El punto es ubicar aquellas áreas en las que las reformas produzcan el mejor rendimiento. Dicho de otro modo, lo que debe saber la ARDC es dónde reside la restricción limitante y apoyar a los gobiernos locales.

1. Principales logros y obstáculos

1.1. Logros surgidos de la gestión

A continuación se presentan las relaciones encontradas con respecto a lo que se consideran logros alcanzados por la ARDC, esta información fue armada a partir de las respuestas proporcionadas por los presidentes de comuna e intendentes en el protocolo del anexo 1:

Posicionó la temática de elaboración de proyectos en los gobiernos locales del departamento Castellanos. Esto permitió en algunas comunas generar emprendimientos, o iniciar actividades de servicio por cuenta propia entre los actores de la sociedad.

Fortaleció en los gobiernos locales un espacio específico de discusión de temas comunes. Estableció un espacio físico para las reuniones de representantes de comunas.

Conformó un medio para obtener recursos destinados a emprendimientos en el distrito. Otorgamiento de préstamo, previo análisis del proyecto, lo que permite obtener mayor objetividad en la ayuda económica.

El 60% de las comunas del departamento Castellanos registran puestos de trabajo provenientes de la industria dentro de su territorio¹². Esto se considera un logro en el accionar conjunto de las comunas y la Asociación, porque existen indicios que ambas han contribuido a la instalación, y en algunos casos, consolidación de este accionar conjunto. Hay que tener en cuenta que en la encuesta aparece que a medida que surgen los puestos de trabajo provenientes de las industrias, hay menos empleo rural, más puestos de trabajo de servicio, y menos desocupados.

El 80% de las comunas tiene empleos provenientes de los servicios. Si bien existen algunas que aún no han desarrollado este tipo de ocupación, la ARDC ha contribuido para su concreción y así ampliado la oferta de trabajo (Cuadro 6)

Cuadro 6. Incidencia promedio de las actividades que proporcionan empleos en el Departamento Castellanos

% del empleo que brinda cada actividad		
Industria	Agropecuaria	Servicios
8,1	71,1	17,6

¹² Son pequeños establecimientos dedicados a la metalmecánica, la construcción de tinglados, mixer y mezcladores para ración, fabricación de hilos de alta resistencia, autopartes, desmalezadoras, rastrillos, discos desencontrados para laboreo del suelo .

1.2. Los obstáculos al desarrollo endógeno.

Las regiones menos desarrolladas generalmente se explican mejor a través del estudio de los factores que influyen negativamente el desarrollo, son un obstáculo para el mismo, o bien perjudican a la economía (Martinez Piva, 1998).

En una síntesis de lo que los presidentes de comuna manifiestan en las entrevistas, y entre las actividades de nivel regional aparecen las siguientes:

Una débil articulación de la ARDC y de las comunas con otras entidades o asociaciones de servicios, o empresariales de los municipios.

Aún falta mejorar la comunicación y articulación del diálogo entre la ARDC y algunas comunas de pequeño número de habitantes.

Hay una escasa profundización de las políticas de desarrollo entre la Asociación y las comunas. Muchas de éstas últimas están en la discusión de necesidades inmediatas y de corto plazo.

Algunas comunas son críticas con la gestión de la ARDC. Esta tensión podría repercutir posteriormente en la calidad de la gobernanza.

Los problemas de empleo y crecimiento económico en algunas comunas chicas son mayores, mientras que la articulación con el sector privado es más compleja. Se requiere de mayor presupuesto para poder sostener algún equipo técnico que obtenga datos y con ello mejore la calidad del apoyo que puede brindar la ARDC. El desconocimiento de algunos datos básicos acerca de las posibilidades de articular con el sector privado obstaculiza la labor y la ayuda que pueda prestar la ARDC. De esta forma la ARDC no está cumpliendo con uno de sus objetivos; el 3º, que figura en su estatuto de constitución, y dice: *“Generar información sistematizada y divulgarla en referencia al desarrollo integral de la región”*.

La ARDC contiene entre sus estatutos de constitución la figura de socios adherentes, y entre éstos figuran las universidades y centros de estudios. Sin embargo, la ARDC no cuenta actualmente entre sus asociados adherentes a las universidades de la región, o del mismo departamento. En el departamento Castellanos existe una importante oferta educativa y de conocimientos, ya que en Rafaela funcionan sedes de 7 universidades, y

una local; la Universidad Nacional de Rafaela, e institutos superiores de investigación y enseñanza, que podrían prestar una gran colaboración en la discusión y profundización de los temas de crecimiento y desarrollo, como así también en el análisis de factibilidad de los proyectos.

Actualmente la ARDC está orientada a la evaluación de proyectos que avalan la urgencia en cuanto a empleo en el territorio. Es probable que deba desarrollar también las evaluaciones de proyectos de crecimiento de largo plazo y de aquellos que luego deriven en desarrollo.

La ARDC no ha adquirido aún capacidad estratégica para discutir las intervenciones de los gobiernos locales sobre el territorio, siendo este uno de sus objetivos: *“participar en el diseño de la política productiva de la provincia”*. La ARDC, junto con las comunas debería discutir los proyectos de desarrollo del territorio y luego tratar de que los mismos sean incluidos en el presupuesto de la provincia de Santa Fe.

A pesar de que la ARDC ha tenido un desarrollo sostenido en la región, no aparece liderando acciones que den cuenta y confirmen una estrategia de desarrollo. Esta aseveración está fundada en las opiniones recogidas desde los gobiernos locales, y actores de la sociedad. No obstante, la ARDC es convocada y participa en el trabajo basado en la Agenda productiva y el plan estratégico del gobierno de la provincia de Santa Fe.

En cuanto al desarrollo en el territorio, se observa que los pequeños proyectos productivos que se están implementando a través de los gobiernos locales del Departamento Castellanos financiados por la ARDC, se enmarcan intrínsecamente en la empleabilidad, y no constituyen acciones de desarrollo.

También se debe prestar atención a los gobiernos locales que no despliegan estrategias de desarrollo sostenible, y en coincidencia con lo expresado por Peirone (2011), éstos solo tienen una perspectiva redistributiva y asistencial, y algunos siguen concibiéndose como simples proveedores de servicios a los vecinos (Peirone, 2011).

Para transitar los cambios señalados, la ARDC debería trabajar más sobre las estrategias de largo plazo mancomunadas con los gobiernos locales para hacer aflorar las ventajas

competitivas y el perfil productivo, que luego debe usarse en políticas de desarrollo a nivel local y regional.

La debilidad de las relaciones sociales y, por lo tanto, del capital social a escala local ha contribuido a mermar la capacidad del territorio para llevar adelante proyectos y poner en marcha los procesos de acción colectiva necesarios para insertar, con un mínimo de capacidad competitiva, el territorio en los circuitos productivos regionales. Han predominado a lo largo del tiempo ciertas actitudes individualistas que contribuyen a vaciar de contenido el espíritu original de los proyectos.

En algunas localidades se adolece de ciertas características, desde falta de “masa crítica” o ausencia de coordinación, hasta el predominio de relaciones verticales “arriba-abajo” por sobre las relaciones horizontales de cooperación local, o del predominio de las lógicas políticas partidista sobre políticas que atendieran los fines del desarrollo local. Toda esta problemática ha contribuido a exacerbar los obstáculos al desarrollo local.

Las características antes enunciadas – capital social y contexto institucional – están en la base de la ausencia de sinergias entre el ámbito público y el privado. La falta de organización de los productores, la ausencia de canales concretos y legítimos de interlocución entre éstos y el gobierno local no favorece la unión. Todo lo anterior contribuye al escaso o nulo efecto en las decisiones a nivel local, impidiendo la puesta en marcha de proyectos “desde abajo”.

No se ha visto una estrategia para discutir o implementar acciones de desarrollo en el accionar de la ARDC. Su gestión en el territorio esta puesto, en su mayoría, en distribuir préstamos a micro emprendedores cuyos montos máximos van desde 15.000 a 30.000 pesos, obtener convenios con alguna dependencia nacional, o provincial para realizar arenados de caminos, o tramitar créditos, en la mayoría de los casos de ayuda para los productores de la región frente a eventos climáticos negativos para la economía de la zona.

Si bien, en el año 2001 la ARDC elaboró un programa con 6 líneas de trabajo en el territorio, sólo la mitad de los gobiernos locales entrevistados recordaban la existencia de este programa. No obstante, dentro de los que daban cuenta de su presencia sólo el 27%

lo había considerado para el diseño de políticas locales. Algunos presidentes de comuna y un intendente calificaron a este programa como desactualizado.

Una importante particularidad que ocurre en el territorio es que una amplia mayoría de los actores sociales no conoce a la ARDC, mucho menos su labor. Esto marca hasta dónde esta Asociación se ha aislado y no ha tenido en cuenta a los receptores finales de las políticas de crecimiento y desarrollo que se trabajan en el territorio. Quizás la ARDC debería trabajar más en la comunicación, ya que la sociedad necesita conocer y opinar sobre las acciones de sus gobiernos locales.

Un importante porcentaje de los actores sociales en las encuestas del territorio piensan que el crecimiento y desarrollo dependen de la comuna, y en segundo lugar, de la provincia. Convendría debatir en el territorio esta posición para esclarecer y tomar posición política entre los ciudadanos de cada distrito, ya que el crecimiento en las comunas chicas (menos de 2.000 personas) como está planteado actualmente depende de las ayudas que puedan aparecer desde la provincia o desde las instancias nacionales, de emprendimientos privados, o bien de los proyectos que puedan presentar los ciudadanos, ya que en estos casos no hay otra manera, por ahora, de incrementar el presupuesto para permitir el impulso del crecimiento.

Un problema que se debería discutir en el territorio es la pérdida de población, o la falta de crecimiento demográfico observada en algunas localidades. Se han identificado 19 poblaciones en esta situación (Gráfico 3, Capítulo 4). Es probable que la gente emigre por falta de oportunidades, o servicios sociales y que se necesite un análisis profundo y realista acerca de las relaciones de índole circular que inician el proceso acumulativo de crecimiento económico en una región concreta. Es decir, en la mayoría de los casos se trata de las decisiones y de procesos políticos con respecto a la acumulación social de la renta económica, y su implicancia en los procesos de crecimiento y desarrollo regional.

La ARDC debería rápidamente cambiar el rumbo, ya que se observa que sin un plan de desarrollo, esta entidad a lo sumo posee un espacio político de gobiernos públicos agrupados, y en algunos casos abiertos a un proceso de crecimiento productivo, pero con escaso contenido social de desarrollo.

Se ve como posible, y deseable, que la asociación como conjunto de gobiernos locales comience a trabajar sobre planeamiento estructural y estratégico de la región. A la luz de los datos que se disponen, pareciera que esto no es una cuestión económica, argumento tantas veces esgrimido que impide hacer cosas, sino que es un tema más bien de debate y planificación, luego habrá que ponerse de acuerdo acerca de lo que se quiere hacer en conjunto. Esto es altamente deseable porque comienza a construirse el camino del desarrollo: *“Es fundamental tener presente que si, en el seno de la sociedad, se comienzan a utilizar las herramientas que fijan los objetivos de mediano y largo plazo de los gobiernos y las administraciones locales, la situación alcanza un punto de convergencia sumamente útil para el crecimiento de la sociedad en su conjunto y – por lo tanto – de sus instituciones en particular”* (Peirone, 2011: 139).

Algunas cuestiones pendientes quedan aún en la conducción de la Asociación. Por ejemplo; no se ha trabajado con la provincia de Santa Fe en todo lo que tiene que ver con la financiación de las prioridades definidas en la región, y no se ha explorado por parte de los gobiernos locales del territorio, si éstas pueden ser incluidas en el presupuesto de la provincia para el año próximo. Otra fuente de financiamiento provincial para proyectos puede ser el Ministerio de la Producción e Industria Familiar, a pesar de que el tipo de diálogo con las autoridades de la provincia es definido como muy bueno, esta negociación no está instalada. No se ha explorado la interlocución, o la relación con los Consejos Consultivos municipales o movimiento de trabajadores desocupados, y falta con el sector privado. Por ejemplo, aún no se ha buceado en la comunicación y sinergias del trabajo conjunto con la Asociación para el Desarrollo de Rafaela.

2. La estimulación del desarrollo regional

Boisier (1994) manifiesta que en un contexto en donde lo real es como es, y no como se quisiera que fuese, la gestión regional tiene que ser capaz de ofrecer alternativas efectivas (Boisier, 1994). Como una proposición para estimular el desarrollo regional, desde esta tesis se invita a reflexionar sobre un rasgo que debería marcar a los gobiernos locales desde 1990 en adelante siguiendo una línea táctica central de toda propuesta estratégica, y es la transformación radical de la forma de hacer gobierno en una región. La gestión y resolución de las necesidades de la región ha ido incorporando nuevos conceptos de gran

potencial – capital social, gobernanza, capital cívico, entre otros - Tal forma se asienta en la conducción política y en la animación socio-económica regional. Lo primero que hay que hacer es reconocer que la función del gobierno local ha cambiado, que ahora se necesita un doble papel para todo gobierno regional: conductor y animador, capaz de hacer crecer la acción colectiva a partir de las propias capacidades y potencialidades locales.

Entre 1997 y 1999, dice Arroyo (2009), aparece una visión que vincula el desarrollo local al planeamiento estratégico y que intenta pensar integralmente a una comunidad en términos políticos, sociales, económico-productivos y culturales. Será desde esa visión que se considere como objetivo delinear estrategias de mediano y largo plazo: *“El modelo se encontró con tres problemas básicos a medida que fue avanzando; el primero fue metodológico, porque fue concebido como una técnica demasiado compleja para las necesidades del país. El segundo problema fue la falta de recursos para la planificación, y el tercero es un problema de liderazgo, la realidad argentina muestra que la mayoría de los liderazgos se personalizaron ante el primer inconveniente”* (Arroyo, 2009: 80).

También Arroyo (2009) plantea la escala como un aspecto relevante para el desarrollo local. En localidades de entre 50.000 y 200.000 habitantes, la comunidad puede construir su propio perfil y apuntar a potenciar el desarrollo. *“En el caso de los municipios pequeños esto explica por qué muchas de las variables no dependen del gobierno local sino de una articulación o de la constitución de una micro región, esto hará que las comunas que no logren definir un motor de desarrollo o perfil difícilmente puedan encarar un programa de desarrollo local”* (Arroyo, 2009: 81). Para poder intentarlo, explica, será vital la intervención del Estado nacional.

Peirone (2011) plantea la importancia de los liderazgos, asegura que nunca las comunidades alcanzarán objetivos estratégicos de conjunto si sus autoridades locales carecen de vocación de liderazgo. Reafirma la necesidad de que los responsables políticos de una comunidad asuman el papel de conductores del conjunto (Peirone, 2011).

Arroyo (2003) habla acerca del modelo de gestión y menciona que éste es uno de los ejes del desarrollo local. Orientado fuertemente a cómo se gestiona en el territorio y no tanto a qué perfil económico se encuentra, ni en qué condiciones (Arroyo, 2003). Al respecto

Rodrik (2011) afirma que no existe una correspondencia única entre las funciones que desempeñan las buenas instituciones y la forma que adoptan tales instituciones. Los reformistas pueden encontrar aquí un primer reto, ya que tienen mucho espacio para combinar estos principios de manera creativa y presentarlos como diseños institucionales que sean sensibles a las restricciones locales y que exploten las oportunidades locales. Los países exitosos son aquellos que han sabido emplear ese espacio sabiamente (Rodrik, 2011).

¿Cómo estimular el desarrollo regional? A continuación se exponen tres opiniones básicas que intentan ir en esa dirección; la primera, concierne a las nuevas demandas y funciones de los gobiernos locales que han cambiado; la segunda puntualiza la obligación de atender los niveles de pobreza en el territorio, y la tercera se refiere a la importancia y ventajas de poner en circulación los conocimientos no explícitos.

En Argentina, las políticas de descentralización y retirada del Estado ocurridas durante los 90 transfirieron funciones a los diferentes niveles subnacionales, obligando a nuevas reconfiguraciones en los gobiernos locales. Este proceso dio como resultado una complejización de las demandas y de las funciones que deben asumir los gobiernos locales, para las políticas locales. En este marco, se han implementado políticas de modernización entendidas en un sentido amplio como modificaciones en su diseño, estructuras, normativas, etc. Las estrategias de desarrollo deben enfrentar el desafío del aumento de la productividad y de la competitividad del sistema productivo, de la mejora de distribución de la renta y de la conservación de los recursos naturales. Un enfoque de desarrollo endógeno se debe focalizar en el análisis, en las condiciones locales, y en los procesos sociales internos que están en la base del proceso de acumulación económica regional.

¿Por qué no se ha gestado un debate acerca de explorar las potenciales ventajas competitivas de cada localidad en el departamento Castellanos? La pregunta surge inevitablemente si se tiene en cuenta que las encuestas (discutidas en el capítulo 5) dan como resultado que casi un 70% de los actores civiles cree que la comunidad participaría de un debate para encontrar una idea de mejora para el pueblo o la región. Si el debate hubiera ocurrido, quizás, se podría haber re significado el papel de los actores individuales y colectivos a través de rescatar los conocimientos no explícitos – los conocimientos

tácitos - que constituyen una ventaja competitiva potencial en una comunidad. Estos se comportan como potenciales, hasta que la sociedad decide extraerlos y ponerlos en juego como parte de un gran “know how” local, transformándose así en ventajas competitivas para el crecimiento y desarrollo, y sin duda, este tipo de experiencia es el que provee a cada región la pericia y habilidad para realizar procesos y estrategias de crecimiento y desarrollo.

Una segunda propuesta para el estimular el desarrollo regional, tiene como eje central a una causa no menos importante que las planteadas anteriormente, y está referida al debate que debería ocupar un importante lugar en la agenda de los gobiernos y actores locales. Se trata del nivel de pobreza, y no la desigualdad social, no porque esta última sea menos importante, sino porque la primera es urgente. Los gobiernos locales han pasado por alto los niveles de NBI de las localidades del departamento Castellanos (capítulo 4) y estos niveles se asocian con la pobreza. Por lo menos en las entrevistas formales e informales no se ha tocado este tema. Para exponer esta problemática en el gráfico 2 sobresalen, como mínimo, dos cosas más importantes para quien está preocupado por el desarrollo; una es que si bien en la mayoría de las poblaciones ha disminuido el indicador entre los censos 2001 y 2010, sigue preocupando que en el mismo periodo cinco poblaciones han incrementado las NBI, lo cual debería ser una preocupación de Estado. Otra preocupación es que en el 2010 había todavía 4 localidades del departamento Castellanos, cuyo NBI estaba por encima de la media provincial. Esto ocurre en un departamento (Castellanos) con recursos económicos. Para abonar esta afirmación téngase en cuenta que, si bien el mapa de calidad de suelo muestra áreas con una baja capacidad agrícola en el centro norte del departamento Castellanos, la realidad demuestra que en los 46 distritos se cultiva soja. Por otro lado, durante la campaña 2013/2014, casi el 61% de la superficie del departamento estaba sembrada con esta oleaginosa, lo que representa 401.550 ha. (Radio el Amanecer, 2014). De lo que resulta que en esa campaña se generó más de 304 millones de dólares en el departamento desde la siembra hasta la cosecha, y sólo con un cultivo. Sin dudas, es un departamento con recursos, y aquí debería hacerse notar las nuevas funciones de los gobiernos locales; expresar ideas y liderar cambios. Atacar la pobreza y luego la desigualdad debería ser una meta de los gobiernos locales, ya que la presencia de desigualdad social atenta en contra para lograr los rendimientos crecientes que la

acumulación de capital permite cumplir con su rol de motor del desarrollo endógeno, lo que Vázquez Barquero (2002) llamó “efecto de eficiencia H”¹³

3. La construcción de capacidades competitivas

Desde el punto de vista de este trabajo, y ya en el plano práctico, se permite una reflexión basada en las discusiones del taller FODA realizado por la ARDC en 2001. De este documento surge la consideración acerca de que los diseños políticos institucionales deben, o deberían ser, sensibles a las restricciones locales, y por otro lado, que exploten las oportunidades locales. Teniendo esto en cuenta, se observa que este taller FODA presenta entre sus debilidades (que se deben entender como restricciones) dos temas que fueron planteados por más de la mitad de los asistentes al taller; ellas son: a) resistencia al cambio e individualismo, y b) baja formación empresaria e improvisación. Por otro lado, como segunda restricción se señaló: c) afectación severa y persistente de las unidades productivas por endeudamiento, falta de financiación adecuada, y baja rentabilidad.

En este mismo taller FODA, y entre las oportunidades, siempre referidas a lo que brinda la región, sólo tres de las once referencias totales se llevan más del 50% de adhesiones por parte de los asistentes; ellas son: a) mercados potenciales atractivos, tendencia a consumir productos diferenciados, b) presencia, formación y fortalecimiento de instituciones y grupos productivos, y c) créditos blandos ofrecidos por diversas instituciones gubernamentales.

La consideración a tener en cuenta es que después de estas discusiones y marcación de las debilidades y oportunidades, no se ha encontrado ninguna evidencia en este trabajo que revele alguna acción a implementar en cuanto a las señaladas restricciones y oportunidades locales. La mayor actividad económica del Departamento, y en los distritos con comunas que pertenecen enteramente al rubro agropecuario, cuyos responsables, los

¹³ Este autor especifica que los factores de acumulación de capital forman un sistema, que se puede denominar factor de eficiencia H, que permite multiplicar el efecto de cada uno de los factores que determinan el proceso de acumulación, dando lugar a un efecto ampliado H. De aquí, que se pueda argumentar la existencia de rendimientos crecientes cuando se produce el efecto H.

productores, mantienen un conjunto de características que colocan de manera particular el presente; de un lado un amplio stock de capacidades acumuladas: productivas, tecnológicas, aunque son más escasas las organizacionales. Éstas, además de representar un importante capital social que comprende y organiza múltiples saberes y relaciones, tiene también un fuerte stock de “intereses defensivos”, preocupados por la supervivencia y la ampliación de las actividades o sectores productivos a los que están vinculados. En el primer caso se expresa un esfuerzo social acumulado que requiere y amerita ser aprovechado, el segundo implica resistencias activas a eventuales decisiones de diversificación, o cambios de rumbo. Esto no es nuevo: *“la dinámica de la estructura productiva argentina está atravesada por conflictos distributivos severos, que responden a características particulares – social e históricamente determinadas – de los sujetos sociales involucrados”* (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012: 116). Al cual podría agregarse que en algunos lugares se denota una *governance* precaria e ineficiente. Quizás deberían discutirse las políticas locales o regionales a partir del establecimiento de escenarios objetivos que permitan identificar para cada localidad la trayectoria de transformación requerida para concretar las opciones de escalamiento productivo de desarrollo – reinversión local de utilidades – que funcionen como complementariedades.

Dentro de lo que puede aportar este trabajo, se encuentra la identificación de algunas líneas de trabajo futuras. Una de ellas examina la necesidad de un estudio suficientemente amplio de la región que se dirija más hacia los rasgos estructurales, que a los meramente coyunturales, como debe ser la visión actual de la ARDC. En segundo lugar, se pretende suplir la carencia que aún existe de estudios sobre disparidades económicas intrarregionales debido a las dificultades en la recopilación de información que actualmente se encuentra, y la complicada labor de su tratamiento. Esto sería interesante abordar en futuras investigaciones sobre los determinantes del crecimiento territorial del Departamento Castellanos.

Como señala Vázquez Barquero (2007), la diversificación de las actividades económicas de las áreas rurales y la multiplicación de formas de integración exterior contribuyen de manera singular al desarrollo diferenciado de las localidades y territorios rurales. La fortaleza de estos procesos de desarrollo reside no tanto en las economías de escala de las explotaciones agrarias, como en la potenciación de las economías de diversidad cuando

la diversificación de las explotaciones agrarias se combina con actividades distintas en los sectores industriales y de servicios. Más adelante, este autor afirma que la diversificación de la economía rural y la combinación con actividades distintas, favorecen, por tanto, el desarrollo rural, sobre todo cuando la economía y el sistema productivo local están bien conectados a la red de transportes y comunicaciones, dentro de un contexto urbano dinámico (Vázquez Barquero A. , 2007).

La construcción de capacidades competitivas puede efectivamente vincularse a las políticas territoriales y, más precisamente, al desarrollo de una cultura territorial que integre los sistemas locales de empresas, y que permita, en alguna medida, ayudar a superar la situación de mayor deterioro en los territorios más atrasados que se describieron anteriormente. Es decir, si bien es cierto que son las empresas las que compiten, esa cualidad se puede ver reforzada si el entorno territorial facilita esta dinámica y si, por su parte, las empresas también sienten la importancia de ser empresas “del territorio” a cuyas personas y habitantes también se deben, más que empresas “en el territorio” desvinculadas totalmente de sus proyectos de futuro y desarrollo local.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos, si bien en su accionar se observa que tiene muchas cosas para mejorar a futuro, sobre todo en términos de ayuda y colaboración con los gobiernos locales. Este último tipo de acción le permitiría alcanzar consenso con los actores privados del territorio, y sentar las bases estratégicas de la política de crecimiento y desarrollo. Pese a que todavía tiene cosas que mejorar, también tiene otros logros que le otorgan crédito por las cosas hechas; como por ejemplo, la permanencia en el medio local desde 1999. Con esta presencia, además de la actividad continua en la distribución de microcréditos, y el acompañamiento en la instrumentación de la política agropecuaria de la provincia de Santa Fe en la región, se ha logrado una mecánica de gobernabilidad y conducción democrática que de aquí en más, podría utilizarse para mayores logros visualizados en el debate de las modernas políticas de gobierno local que deberían implementarse en el territorio para alcanzar la intensificación económica. Así, el crecimiento de la región no solo excede lo económico, sino que atañe a la formación en el territorio; primero se debe crear la masa crítica para el debate de las estrategias locales, enmarcadas dentro de las provinciales y nacionales.

En la actualidad pareciera que hay una incapacidad para vincular las cuestiones restrictivas prácticas, a las soluciones del presente y con la preparación del porvenir, esto origina un pensamiento fragmentario que se proyecta en la ruptura de continuidades temporales. Si los quiebres de continuidad de la acción política no son deseables, ¿En qué medida el nuevo conocimiento sobre desarrollo territorial puede ser útil para la realidad del departamento Castellanos? Una primera aproximación es propiciar, en este sentido, la búsqueda de un nuevo consenso en la sociedad que defina cuál será el rumbo a seguir por los gobiernos locales para resolver el crecimiento y desarrollo, lo cual no es solo un tema económico, sino de base político – social, expresado en el primer objetivo específico de esta tesis que indica el intento de contribución al proceso de construcción del desarrollo “desde abajo”.

La región tiene obstáculos para lograr desarrollo, no obstante, todavía no se ha comenzado ninguna acción para remediarlo. El trabajo asociado de dos o más comunas puede ser un principio para alcanzar más componentes de desarrollo social. Otra oportunidad que no se ha explorado son los negocios conjuntos entre las comunas y los municipios, donde cada uno puede aportar infraestructura de planificación e ideas, lobby a nivel nacional y provincial, el acceso a tecnología y equipos de alto costo, erradicar la duplicación de esfuerzos, etc. Para las comunas, el asociarse a un municipio les traería mayor fuerza negociadora frente a terceros en materia de demandas comunes y/o de escala para generar o fortalecer actividades económicas con un alto impacto social que motoricen el desarrollo local en sus territorios.

Los 27,5 habitantes por km. cuadrado del departamento Castellanos lo ubican en tercer lugar después de Rosario, la Capital y San Lorenzo. Sin embargo se considera una baja densidad poblacional, comparado, por ejemplo, con la provincia de Buenos Aires que tiene 53,56 habitantes por km². Si bien no hay aislamiento geográfico, ni un alto desempleo, existen comunas con muy baja capacidad de crecimiento demográfico, y en este sentido podría haber la posibilidad de legislar desde la provincia y la nación para permitir el asociacionismo intercomunal y o comunal/municipal como estrategia para el desarrollo local. El departamento Castellanos posee más de dos tercios de sus localidades con menos de 2.000 habitantes, y una solución al inframunicipalismo podría venir de la mano de la intervención de las universidades existentes en el medio que colaboren en la obtención de un diagnóstico, favoreciendo con ello la discusión y construcción de consensos para fijar las políticas de gobierno local.

Los gobiernos provinciales, y nacional no deberían pasar por alto el fomento del desarrollo rural y la posibilidad de frenar la marginación en las ciudades a través de menguar la migración que hoy se registra en el departamento Castellanos. La gente que migra hacia las ciudades termina usando inapropiadamente los recursos naturales, o se ve forzada a engrosar los cinturones de pobreza de las megas ciudades.

Actualmente se discute el concepto que sólo da cabida a la lógica económica para gobernar los intereses de la sociedad, mientras que también hay una construcción política de lo comunitario que promueve una ciudadanía más solidaria y atenta al hecho colectivo.

Un ejemplo es la idea puesta en marcha en Marcos Juárez en la provincia de Córdoba, donde se utilizó la formación de consorcios públicos - privados locales para financiar la obra pública. En los gobiernos locales chicos del departamento Castellanos se podría constituir lo mismo para los servicios, o la recolección y reciclaje de basura, y también para la cooperación intermunicipal.

Las comunas junto con los actores privados no se asumen como articuladoras del desarrollo que se generaría en su territorio, y de este modo el rol del potencial desarrollo local, es más bien dado por inercia del dinamismo de la economía local y la macroeconomía del país, que por un liderazgo ejercido desde lo local. Encontrar la diversidad de fortalezas entre gobiernos locales, debe ser objeto de particular preocupación de las autoridades públicas. Debería considerarse la formación de una macro región para estimular determinados perfiles productivos, ya que sin capacidad económica y escasa relevancia institucional, el sector privado no verá en el municipio y / o las comunas ni en la microrregión a un actor capaz de direccionar procesos productivos inclusivos y cadenas de valor.

En una apreciación subjetiva, y observando siempre la brevedad de los mandatos de los gobiernos comunales (dos años), junto con la recurrencia crítica en torno de que el periodo es un obstáculo para pensar y accionar políticas de largo plazo, la contribución de este trabajo es proponer un pacto entre los candidatos con más serias posibilidades de acceder al gobierno donde se convengan las ideas, debates, tratados, y acuerdos, que puedan contribuir a sentar las bases prácticas de gobernanza o las bases de desarrollo. Estos actores deben alcanzar acuerdos en pocos temas básicos que garanticen la continuidad de las políticas elaboradas entre todos los actores del territorio, su continuidad, más allá de los mandatos.

¿Por dónde se puede comenzar el cambio? En una síntesis de lo dicho anteriormente, los argumentos principales para que la política pública sintonice con las fuerzas de cambio local que influyen sobre el territorio, serían las siguientes:

La región requiere una estrategia de crecimiento orientada a transformar las ventajas comparativas en competitivas. Para alcanzarlas se necesitan estrategias de largo plazo. Sin embargo, la región no podrá lograr estas estrategias si no

visualiza metas que dimensionen el verdadero alcance de la transformación a lograr.

En general, en el discurso macroeconómico actual hay que otorgarle importancia a la débil articulación de la ARDC con las comunas y otras entidades o asociaciones de servicios, y también a las asociaciones empresariales de los municipios.

Resulta fundamental mejorar la comunicación y articulación del diálogo entre la ARDC y las comunas. Los gobiernos locales deben conceder prioridad a las políticas de desarrollo productivo.

La región necesita avanzar hacia un nuevo modelo productivo basado en el desarrollo tecnológico y la innovación. Aquí la ARDC debe ejercer liderazgo sabiendo que esto implica fijar metas elevadas en diversas materias, y exige nuevos arreglos institucionales para acelerar el desarrollo de capacidades locales. La ARDC y los gobiernos locales e instituciones deben trascender las políticas de corto plazo, y profundizar las de desarrollo que demandan una planificación de mayor plazo.

Es imperativo enriquecer la visión de futuro de la corriente principal del pensamiento económico. Los métodos proyectivos y las visiones fijas y lineales deben ser complementados planteando la elaboración de escenarios futuros. Este planteo se vuelve fundamental, ya que demanda la intervención de todos los actores del territorio, abandonando así las críticas actuales por parte de algunos gobiernos locales hacia la ARDC por falta de participación.

La ARDC debe salir de su estado actual de falta de discusión de un plan con visión tecnológica e innovación, y alta articulación con el sector privado. Esto demanda el liderazgo en la generación de datos técnicos y estadísticos de la región que puedan apoyar las discusiones de desarrollo en el ámbito local y regional.

Las estrategias de crecimiento de la región deben ganar en velocidad, pertinencia, dinamismo, capacidad de aprendizaje, visión de competitividad sistémica y desarrollo social, junto con el desarrollo institucional para lograr una escala nacional y global de actuación. Esto demanda un gran debate contemporáneo donde las instituciones que generan conocimiento (universidades, institutos terciarios, organizaciones de I + D, y otras) en la región tienen mucho para aportar, y hoy no están presentes en el trabajo de la ARDC.

A pesar de la permanencia en el tiempo, la ARDC ha demostrado la falta de liderazgo en cuanto a las estrategias de desarrollo. Esto demuestra que se trata de un problema estructural y no de un fenómeno coyuntural de la ARDC. Sobre todo, si se tiene en cuenta que es convocada, y además participa en el armado de la agenda productiva y el plan estratégico del gobierno provincial. Todo esto repercute en lo local con un mensaje claro para exigir mayor responsabilidad de los dirigentes ante el preocupante aumento de las brechas cognitivas, tecnológicas y sociales que trae consigo la globalización.

La ARDC, junto con los gobiernos locales que la integran deben discutir la continuidad del cortoplacismo, y abocarse a descubrir y luego solucionar los problemas de fondo que el corto plazo no soluciona. Por otro lado, la ARDC debe ser un referente para desarrollar proyectos colectivos e integradores.

Para que la ARDC lidere y se convierta en elemento de cambio hacia el desarrollo local, deberá resolver dos cuestiones importantes; una es cómo optimiza los recursos disponibles, y otra, cómo financia los compromisos acordados.

Una tercera cuestión que debe plantearse es la independencia de los poderes políticos centrales, nacionales y provinciales. Deberá prestar atención a la comprensión y escucha del entorno local para profundizar las estrategias de desarrollo.

Los responsables de gobiernos locales, y los actores sociales del departamento Castellanos han señalado en las encuestas distintos enfoques de la problemática del territorio. Algunas de estas expresiones, quizás las más importantes, se han recuperado y se presentan aquí para su discusión bajo la denominación subjetiva de “tensiones en el territorio”. En el sentido que estas tensiones han sido recogidas, las mismas pueden constituir reclamos, o situaciones de insatisfacción de la sociedad que crean puntos de alerta entre los actores, los gobiernos locales, y entre estos y la ARDC que inciden en el trabajo para el desarrollo del territorio. Se trata de poner en evidencia las discrepancias y desazones que afloran en las manifestaciones, tanto de la sociedad civil, como de los presidentes de comuna, y conocer lo que la gente del territorio espera o indica para sus autoridades políticas. Es por ello que se quiere presentar aquí lo que puede señalarse como aportes que deja esta tesis para la ARDC en cuanto a la gobernanza y a la mejora de la calidad institucional. Por otro lado, si la ARDC quiere implementar las reformas

necesarias para embarcarse en el crecimiento auto sostenido, éstas no pueden tomarse en un contexto conflictivo.

De las encuestas y entrevistas llevadas a cabo en distintas localidades del departamento Castellanos se han extractado algunos comentarios y expresiones que señalan hechos o cosas que deberían haberse realizado y no se están haciendo, o en otros casos, expresan cambios en el territorio que la ciudadanía espera de sus autoridades políticas.

Dentro de las cosas que quedan para resolver entre los gobiernos locales y la ARDC, una de ella es la concertación e impulso de políticas con la actividad privada. La región necesita estimular la política de acción con la actividad privada y los emprendimientos públicos – privados para lograr crecimiento económico. No se conocen en el territorio casos de acuerdos con los actores económicos más relevantes en cuanto a obras públicas o emprendimientos económicos locales, o un plan de gobernabilidad. En este sentido, la ARDC debería asumir el liderazgo y llevar a cabo la representación de los gobiernos locales y de la microrregión evitando que éstos tengan que negociar de manera aislada y caótica ante los gobiernos provincial y nacional. La síntesis sería: constituir un actor más relevante y una vía directa de representación del conjunto de gobiernos locales en cada microrregión.

En correspondencia con la hipótesis general planteada en esta tesis, donde se expone que la trayectoria seguida por el territorio en la búsqueda de los objetivos de desarrollo se ha visto afectada por dinámicas endógenas desplegadas como consecuencia de las propias características de la región, siguiendo esta dirección se observa la falta de objetivos claros en el territorio en cuanto a la elaboración de políticas de desarrollo económico. La estructura política definida en el departamento encamina esta responsabilidad hacia las comunas, y a través de éstas a la ARDC. Lo anterior constituye la razón para pensar que la ARDC no está cumpliendo con sus objetivos fundacionales. Para que ello ocurra, primero deberán operarse algunos cambios, y quizás, el más importante sea adoptar un funcionamiento independiente del gobierno provincial y nacional, luego se deberá lograr un debate permanente con los 46 gobiernos locales del departamento. Esta discusión es cardinal para comenzar a hacer el diagnóstico de la región incorporando la visión de la mayoría, lo cual le daría a la ARDC un vuelo propio. Hoy esto no está ocurriendo debido

a la relación con los gobiernos provincial y nacional, de esta manera la ARDC no tiene su propia visión política del territorio, y en segundo lugar, porque la ARDC no mantiene relación con todas las comunas y, por lo menos, con un municipio. El desarrollo local es una respuesta política, y la política es opinión pública.

El contenido de las encuestas representan una oportunidad para los gobiernos locales y para la ARDC desde el punto de vista que en ellas hay comentarios de la sociedad que deben ser tenidos en cuenta por las comunas y debatidas dentro de la ARDC. Todas las posiciones y puntos de vista de la ciudadanía deben terminar debatiéndose en la ARDC, dado que los temas están contenidos en alguno de los ocho objetivos que ésta tiene desde su fundación, y además, es allí donde se debe armar una estrategia regional para aplicar en el departamento. Para ello es necesario que la ARDC asuma una condición de involucramiento y debate con todos los gobiernos locales del departamento.

El segundo objetivo específico de esta tesis se relaciona con el cuestionamiento que hacen los actores locales en cuanto a la actividad soja/trigo en el departamento Castellanos. La misma está cuestionada, principalmente debido a que los productores realizan un escaso retorno de los excedentes económicos que genera la actividad en el territorio. Sin duda, este es uno de los temas importantes que tiene la ARDC para debatir, ya que el modo de inversión de estos excedentes en la geografía local es uno de los caminos más directo para lograr un rápido crecimiento de la región. Es probable que las comunas, dentro del marco de la ARDC deban capacitarse para iniciar negociaciones creativas con estos actores con el fin de retener el ahorro local. La inexistencia de un sistema financiero favorable a las necesidades del desarrollo abre el camino a promover, desde el Estado, mecanismos capaces de retener el ahorro local, generando oportunidades para financiar las necesidades de las empresas y del sector público. También existen cuestionamientos de la sociedad hacia la falta de una política de rotación de cultivos. Esto interesa en las comunas locales porque una acción en este sentido mejora la distribución del trabajo en el año dentro del territorio, y también, algo que no se ve directamente, pero tiene que ver con este tema en el largo plazo, es la conservación del recurso suelo en cuanto a fertilidad y estructura principalmente. Es por ello que esto puede constituir una cuestión de sostenibilidad que amerita debatirse.

La sociedad marca una serie de situaciones que en la actualidad no se están teniendo en cuenta, y que tienen que ver con la expectativa que tiene su gente. En relación con lo marcado en el tercer objetivo específico de la tesis, varios puntos evidenciados en las encuestas y entrevistas se asocian con la confianza que la sociedad tiene con sus integrantes para participar y liderar proyectos, pertenencia, y esperanza de que la comuna de cada distrito lidere el crecimiento. Esto constituye el capital social del territorio y una oportunidad para las comunas y la ARDC porque en este trabajo queda claro que la sociedad no es apática, tiene una actitud positiva para realizar cosas en beneficio del lugar donde vive, solo hace falta que en la comuna aparezca una idea que pueda comenzar a debatirse en el plano local o en la región y la sociedad se pone en marcha. Si bien, para que sea un proyecto común aún falta la participación de los actores estratégicos del desarrollo como los empresarios y las organizaciones de la sociedad, esto no es más difícil como, que desde el sector público aparezca un proyecto económico relevante.

En lo que manifiestan las comunas hay algunas cuestiones importantes que fueron señaladas. Por ejemplo; ni las comunas, ni tampoco la ARDC han mantenido, y menos propiciado, un debate sobre diagnóstico regional, y / o local. La mitad de los presidentes comunales opinan en las encuestas que existe un diagnóstico regional, y la otra mitad niega que esto esté hecho. Con ello, la ARDC no está cumpliendo totalmente con los objetivos propuestos desde su creación: *“Alentar los programas para el desarrollo y crecimiento integral de la zona”* y *“Participar en el diseño de la política productiva de la provincia”*. Si bien, sin haber hecho un diagnóstico se puede participar en el diseño de la política productiva de la provincia, es muy importante que esa política coincida con la que quieren impulsar todos los actores desde la región, con la que todas las comunas y municipios del departamento se sientan identificados. A esto se suma la aseveración acerca de que no están identificados, o no se conocen los ejes sobre los que se desarrollan las ventajas competitivas del distrito. Esto debería discutirse en el seno de la ARDC, ya que si bien es algo que compete a cada comuna o municipio, claramente es una cuestión regional muy emparentada con las microrregiones que la ARDC debe liderar.

El territorio tiene una baja capacidad de formulación de proyectos de complejidad, y un punto de conflicto es que en las comunas casi no recuerdan los proyectos que financia la ARDC, con lo cual, se pueden pensar dos cosas; o ambas entidades no están involucradas

en la tarea social a la cual fueron destinados los fondos, o no son tantos los proyectos y la tarea social no llega a ser significativa. Cuando algún presidente comunal nombra uno de estos proyectos, se comprueba que en todos los casos, por sus características, están destinados a lograr empleabilidad, y no contienen las bases y continuidad necesarias para el desarrollo. Por otro lado, todos los microcréditos que la ARDC ha otorgado en el territorio hasta diciembre de 2015, han sido destinados a comunas que se encuentran desde el centro hacia el norte del departamento.

Una crítica de los gobiernos locales hacia el accionar de la ARDC se refiere a la falta de reconocimiento y apoyo explícito a las iniciativas en el territorio, probando que la relación esfuerzo / beneficio se vea descompensada. Esto se suma a cierta limitación de las iniciativas en materia de desarrollo económico, medio ambiente y turismo. Ambos comentarios contabilizan el 40% de las opiniones. Sin duda que esto es materia de revisión hacia el interior de la ARDC.

Un bajo porcentaje de las comunas declaran que los municipios colaboran con estructura de datos y armado de proyectos, pero es alta la cantidad de comunas que se dividen entre los que no contestan y los que opinan que cuando no hay estructura en las comunas, cada uno se arregla como puede. Además el trabajo de campo realizado en el territorio detectó que varias comunas y un municipio no mantienen relación con la ARDC. Esto es de directa competencia de la ARDC, ya que en sus objetivos expresa: *“colaborar en gestiones encaradas por Gobiernos municipales, comunales, provincial, y nacional en el que esté comprometido el desarrollo productivo en aspectos afines al regional”*. Si bien la ARDC no está armada para colaborar directamente con los gobiernos locales en el armado de proyectos complejos, podría acercar la estructura de un municipio.

Otra situación conflictiva son los recursos presupuestarios limitados de los gobiernos locales para ejecutar políticas propias, y en especial, proyectos de desarrollo económico. Un alto porcentaje de las localidades del departamento tienen menos de 2.000 habitantes, con lo cual la falta de recursos económicos para llevar adelante la política pública es evidente. Por ello, la estrategia de desarrollo pasa por lograr crecimiento económico primero, y luego elaborar y ejecutar estrategias de desarrollo en el momento que estén dadas las condiciones para sustentarlo. Por otro lado, hay una infravaloración de la

infraestructura como elemento clave para promover el desarrollo. La región, y el país en general, tienen graves déficits de infraestructura básica como gas por red, energía eléctrica en volumen necesario, ramales ferroviarios, rutas, puertos y aeropuertos suficientes. Todo se complica en localidades chicas con baja disponibilidad de infraestructura. Todo esto parece no ser tenido en cuenta por quienes elaboran las políticas de desarrollo, obviando su adecuación a las situaciones reales. Sin embargo, es posible encontrar Pymes exitosas en el departamento Castellanos, un ejemplo de ellas es la instalada en una localidad de menos de 2.000 habitantes, que a pesar de la falta de estructura señalada y casi ausencia de fondos comunitarios hace varios años que viene funcionando con un producto de venta nacional. Esto podría constituirse en una experiencia para trasplantar a otros contextos diferentes.

Planificar es una complejidad y se requiere un conocimiento y un saber técnico. Esto ha sido señalado por un gobierno municipal, cuando se refirió a la falta de equipos técnicos en las comunas, además marcó la ausencia de una mirada profesional en la ARDC para convocar y debatir entre los gobiernos locales. Resulta fundamental que el liderazgo político pueda orientar claramente no sólo sus propias acciones de promoción del desarrollo económico local en el corto, mediano y largo plazo, mediante la planificación, sino también ayudar a los actores productivos más débiles, como las micro y pequeñas empresas en su propia planificación. Ello, complementado con información regular sobre oportunidades comerciales, sobre recursos financieros públicos y privados disponibles y sobre instrumentos jurídicos novedosos, parece ser parte de las tareas que debería asumir un gobierno local o, eventualmente una asociación regional, o inter – territorial y con ello indicar el rumbo global de la actividad económica en el territorio. En algunos casos la solución para el territorio puede estar por fuera de las actividades que se desarrollan en el mismo, y nunca se va a saber, si no se explora el lobby con otras regiones.

BIBLIOGRAFIA

Bibliografía

- Abal Medina, J. (setiembre de 2008). Obtenido de http://www.sgp.gob.ar/contenidos/cofefup/actividades_realizadas/docs/CLAD/La_cooperacion.pdf
- Abalos, P y Mendiando, J. . (2012). *Problemáticas ambientales de la provincia de Santa Fe. IV regionalización y ordenamiento territorial. Hermes Binner Coor. .* Santa Fe : Gobierno de Santa Fe .
- Albuquerque, F. (2004). Obtenido de Cuaderno DEL N° 1. Bs. As. REDEL. 20: http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1251776298.area_enfoque_del_0.pdf
- Albuquerque, F. Costamagna, P. Ferraro, C. (2008). *Desarrollo económico local, descentralización y democracia.* San Martín (Bs. As.): UMSAN EDITA.
- Altschuler, B. (2007). *Las teorías del desarrollo y sus críticas. El surgimiento de las teorías sobre desarrollo local y endógeno.* Obtenido de <http://desarrolloterritoriales9-005.blogspot.com.ar/2011/09/las-teorias-del-desarrollo-y-el.html>
- Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Revista-theomai.unq.edu.ar/numero_27-28/Altschuler.pdf*, 14.
- Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo.* Montevideo : Taurus - Univ. Católica .
- Arroyo, D. (2003). *Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina.* Obtenido de http://comisionporlamemoria.org/bibliografia_web/ejes/Arroyo-Desarrollo%20Local%20en%20Argentina.pdf
- Arroyo, D. (2009). *Políticas sociales. ideas para un debate necesario.* Buenos Aires: La Crujia Ediciones.
- Arroyo, D. (s. f). *Las microrregiones como instrumentos para el desarrollo local en Argentina.* Obtenido de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/arroyo.pdf>
- Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento Castellanos. (2014). *Memoria y balance 2011 - 2014.* Rafaela.
- Ávila Báez y Santana Gonzalez. (2008). Obtenido de dicruz.webs.ull.es/ADIN/Modelos/2008.../Modelo%20Harrod-Domar.do...

- Boisier, S. (julio de 1994). *La construcción social del regionalismo latinoamericano (Escenas, discursos y actores)*. Obtenido de Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 2 1994. Caracas: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/reforma-democracia/articulos/002-julio-1994/0023200.pdf>
- Boisier, S. (1999). *Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando?* Obtenido de www.flacsoandes.edu.ec/.../1245948918.Desarrollo_Local_De_que_esta...
- Boisier, S. (2001). En O. y. Madoery. Santiago de Chile: Homo Sapiens. Rosario.
- Bonfatti, A. y Galassi, R. (2012). *Plan estratégico provincial Santa Fe. Visión 2030*. Santa Fe: Gobierno de la provincia de Santa Fe.
- Bugnon, M. (2013). La agenda estratégica local pra el desarrollo rural I. (pp. 159). . En D. r. En A. C. Bonfatti, *Santa Fe: Ministerio de gobierno y reforma del Estado de la provincia de Sata. Fe*. Santa Fe, Santa Fe, Argentina: Provincia de Sta. Fe.
- Cablenet. (17 de setiembre de 2014). Recuperado el 20 de febrero de 2016, de <http://www.cablenettv.com.ar/creditos-productivos-por-mas-de-750-000>
- Cao, A y Marengo, A. (s.f.). *Las ADR en perspectiva, cuestionando algunos "supuestos" del desarrollo local. Lineamientos para una política descentralizada del desarrollo territorial*. Obtenido de http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/CAO_MARENGO.pdf
- Cao, H. y Vaca J. (mayo de 2006). Obtenido de Revista Eure. Vo. XXXII, N° 95. Santiago de Chile.: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v32n95/art06.pdf>
- Cao, H. y Vaca, J. . (diciembre de 2007). *El fracaso de la descentralización Argentina*. Obtenido de Andamios. Vol 4. N° 7: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632007000200010&script=sci_arttext
- Cardona Acevedo, M. et al. (agosto de 2004). *Eumed. Net*. Obtenido de www.eumed.net/cursecon/libreria/2004/mca/texto.pdf
- Casalis, A. y Villar, A. (2011). Desarrollo territorial, políticas pkúblicas y desconcentración. En D. G. (comps.), *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo* . Buenos Aires: CICCUS.
- Cavuoto, N. L. (2012). De cuando Adam Smith se quedó manco. En O. C. Madoery, *Crisis económica mundial y desarrollo económico territorial. Reflexiones y políticas* (pág. 342). Bs. As: UNSAM.
- CIPPEC. (2004). <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02289.pdf>.
- Coraggio, J. L. (1972). *Hacia una revision de la teoría de los polos de desarrollo*. Obtenido de coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/revision_teor%C3%ADa_de_los_polos_de_desarrollo.pdf

- Costamagna, P. (2007). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL - Serie desarrollo territorial N° 1.
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990 - 2005). En D. e. Cravacuore, *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 - 2005)* (págs. 25 - 49). Bs. As: Univ. Nac. de Quilmes - Univ. Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D. (2011). El Asociativismo intermunicipal reciente en la República Argentina. Quilmes, Buenos Aires, Argentina. Obtenido de https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/6cong/CRAVACUORE_DANIEL.pdf
- D'Angelo, M. y Peretti, G. (2002). *La dinámica demográfica como parte de los procesos*. Obtenido de http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/ARGEN033_Dangelo.pdf
- Diario Castellanos. (5 de diciembre de 2015). Recuperado el 21 de febrero de 2016, de <http://www.diariocastellanos.net/noticia/positivo-cierre-de-ano-de-la-asociacion-regional>
- Diario El Litoral. (07 de diciembre de 2010). Recuperado el 20 de febrero de 2016, de <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2010/12/07/regionales/REGI-01.html>
- Diario El Litoral. (26 de febrero de 2014). Recuperado el 13 de febrero de 2016, de www.ellitoral.com/index.php/ld_um/98168
- Diario La Nación. (1 de julio de 2002). Recuperado el 5 de febrero de 2016, de <http://www.lanacion.com.ar/410018-zonas-rurales-afectadas>
- Diario Uno. (2013).
- Díaz de Landa, M. (2007). *Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales (Cravacuore, D e Israel, D. Comp)*. Bs. As. Argentina: UNQ, Univ. autónoma de Chile.
- Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Obtenido de [ir.nmu.org.ua: ir.nmu.org.ua/bitstream/.../e6ad7c4d4c3e84a5a11f08d53e76e8a.pdf?...1](http://ir.nmu.org.ua/bitstream/.../e6ad7c4d4c3e84a5a11f08d53e76e8a.pdf?...1)
- eumed.net. (s.f.). Obtenido de <http://www.eumed.net/cursecon/18/harrod-domar.htm>
- Fernández, V. R. (2004). *Redes. Vol. 9 n° 1. Santa Cruz do Sul. Brasil.*, 7-35.
- Fernández, V. R. (2007). *Revista Economía, Sociedad y Territorio. N° 24. año 2007.*, 27.
- Fernández, V. R. (2010). paradojas, fracasos y desafíos del desarrollo regional/local. Agenda para el estudio y las políticas. En D. G. (comp.), *Rol del estado y desarrollo productivo*. (pág. 248). Buenos Aires: Ciccus.
- Ferraro, C. (2003). *Componente B: Desarrollo productivo local en argentina*. Obtenido de www.cepal.org/argentina/noticias/paginas/6/12236/resumen333B.pdf

- Ferrer, A. (diciembre de 2012). Recuperado el 10 de febrero de 2016, de http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2012n10_revistaDeTrabajo/2012n10_a04_aFerrer.pdf
- Formichela, M. (2011). El desarrollo rural bajo la perspectiva de las capacidades de Sen: La posición de los diferentes organismos promotores de programas de desarrollo en América Latina. *Revista de la Asociación argentina de Economía Agraria (AAEA)*.
- Fukuyama, F. (1996). *Confianza (Trust)*. Buenos Aires: Atlántida. S. A. .
- Fukuyama, F. (23 de enero de 2004). Francis Fukuyama y América latina. *La Nación*, pág. 2.
- García Delgado, D. (2003). Estado - Nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero. En D. G. Delgado, *Estado - Nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. (pág. Bibliografía FLACSO). Buenos Aires: Grupo Norma.
- Giorgi, R. Sapíno, V. Villar, C. León, C. y Chiavassa, A. . (2008). Zonificación Agroeconómica de la Provincia de Santa Fe. *INTA Rafaela*, 27.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe . (2010). *Población por edad, sexo, etc. .* Obtenido de [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/165361/\(subtema\)/93664](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/165361/(subtema)/93664)
- Gobierno de la provincia de Santa Fe. Regiones, municipios y comunas. (diciembre de 2015). Obtenido de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/rmyc/content/view/full/164502#>
- Gobierno de Santa Fe. (2013). Obtenido de página oficial del Gobierno de la provincia de Santa Fe
- Grandinetti, R. (2007). Recuperado el 12 de febrero de 2016, de www.cemupro.com.ar/wp-content/.../11/Grandinetti-2007-MinEd.pdf
- Iturburu, M. (2001). Recuperado el 11 de febrero de 2016, de municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/.../municipios_argentinos.pdf
- Krikorian, M. (2010). *SEDICI*. Recuperado el 11 de FEBRERO de 2016, de sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/.../Documento_completo.pdf?...
- Lattuada, M. Márquez, S. Neme, J. (2012). *Desarrollo rural y política*. Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: Ciccus.
- Lucisich, R. Ricardo, D. (2005). (V. S. Locales, Ed.) Recuperado el febrero de 2016, de http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Ponencia%20Ricardo_%20Lucisich.pdf
- Madoery, O. (20 de Noviembre de 2008). *Conceptos básicos del Desarrollo Local*. Obtenido de <http://iniciativaciudadana.wordpress.com/.../conceptos-bsicos-del-desarrollo>
- Madoery, O. (2008). *Otro desarrollo*. San Martin: UNSAM EDITA.

- Madoery, O. (s. f.). Recuperado el 18 de febrero de 2016, de www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/madoery.pdf
- Magnin, J. Güemes, M y Fernández, V. (2011). *Frotando la lámpara del capital social. La experiencia de las Asociaciones para el Desarrollo Regional en la provincia de Santa Fe desde la Argentina de los '90 hasta su realidad actual*. Obtenido de <http://www.econ.uba.ar/planfenix/novedades/Area%20II/Frotando%20la%20lampara%20-%20Magnin-Guemes-Fernandez.pdf>
- Martinez Piva, J. (setiembre - diciembre de 1998). *Procesos acumulativos y desarrollo: de Myrdal a Porter*. Recuperado el 15 de febrero de 2015, de Economía y sociedad N° 8: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/1588/1507>
- Martínez Piva, J. (Setiembre - diciembre de 1998.). *Procesos acumulativos y desarrollo: de Myrdal a Porter*. Obtenido de Economía y sociedad: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/1588>
- Martínez, A. Liendo, M. Castagna, A. Pellegrini, J. (noviembre de 2008). Obtenido de http://www.fcecon.unr.edu.ar/web-nueva/sites/default/files/u16/Decimocuartas/pellegrini_instituciones_para_el_desarrollo_territorial.pdf
- Martínez, O. (Enero de 2014). Coordinador del Nodo N° 2 Provincia de Santa Fe. (M. Veg, Entrevistador)
- Meisel Roca, A. (setiembre de 2008). *Alberto Hirschman y los desequilibrios económicos regionales: de la economía a la política, pasando por la antropología y la historia*. Obtenido de Publicaciones/regional/documentos/DTSER-106.pdf: <http://www.banrep.gov.co>
- Municipalidad de Rafaela. (04 de octubre de 2014). Recuperado el 20 de febrero de 2016, de <http://www.rafaela.gov.ar/Nuevo/Noticias-amp.aspx?s>
- Novack, G. (1974). *La ley del desarrollo desigual y combinado de la sociedad*. Obtenido de Marxists Internet Archive 1974: <https://www.marxists.org//espanol/novack/1957/desigual.htm>
- Osorio, J. (2001). *Plataforma democrática.org*. Obtenido de www.plataformademocratica.org/Publicacoes/23046.pdf
- Oyanarte, M. (2012). Políticas Públicas y Desarrollo Económico Local: "Los desafíos del siglo 21 y el rol de las ADEL". Capítulo 7. En J. P. (Compilador), *Pimer foro americano de agencias de desarrollo local. La gestión del conocimiento en el territorio*. (pág. 310). Córdoba (Argentina): ADEC y Foro Americano de Agencias de Desarrollo Local.

- Peirone, R. (2011). *Gobiernos locales. Planeamiento, administración y control*. Santa Fe: LUX S.A.
- Pirez, P. (28 de octubre de 2002). *Descentralización y gobierno local. VI Congreso Iberoamericano de Municipalistas*. Obtenido de municipios.unq.edu.ar/.../VI%20cong%20iberoa%20MunicipPirez.pdf
- Portilla Rodríguez, M. (agosto de 2003). *Actores sociales en el desarrollo territorial rural*. Recuperado el 16 de febrero de 2016, de www.asocam.org/biblioteca/.../49ecea178de2ee6cd3e67272d9ca9127.pd...
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012). *La Argentina del largo plazo. Crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural*. Obtenido de http://www.ar.undp.org/content/dam/argentina/Publications/Desarrollo%20Humano/ARG_LargoPlazo%202011.pdf
- Provincia de Santa Fe . (setiembre de 2014). Obtenido de https://es.wikipedia.org/wiki/Provincia_de_Santa_Fe
- Reconquista. Radio el Amanecer. (22 de julio de 2014). Recuperado el 18 de febrero de 2016, de <http://radioamanecer.com.ar/2014/07/superficie-sembrada-soja>
- Rodrik, D. (4 de mayo de 2011). *Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico*. Mexico: Fondo de cultura económica.
- Rofman, Adriana. Villar, Alejandro. (2005). *Los actores del desarrollo local en el contexto argentino: orientaciones teóricas e instrumentos de análisis*. Obtenido de avillar.blog.unq.edu.ar/wp.../sites/.../Actores-del-DL_Rofman_Villar.pdf
- Rosales, M. (2012). *Descentralización del Estado y finanzas municipales en América Latina*. Santiago de Chile: Universidad Bolivariana.
- Ruarte, M. (2012). Ordenamiento territorial. *Santa Fe. Red de ciudades. Primer congreso de ciudades de la provincia de Santa Fe*. (págs. 193-201). Rosario: Plan Estratégico Provincial. Santa Fe.
- Saltarelli, N y Costamagna, P. (2004). (J. L. Sauci, Ed.) Recuperado el 2015, de municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/.../55-LASAGENCDESLOC.pd..
- Saltarelli, N. Costamagna, P. (s.f.). *Las agencias de desarrollo local como promotoras de la competitividad de las PyMEs. Experiencia del caso Argentino*. Obtenido de <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/55-LASAGENCDESLOC.pdf>
- Schejtman, A. Berdegué, J. . (2004). *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: RIMISP.
- Schejtman, A. Berdegué, J. (marzo de 2003). *Desarrollo territorial rural. Cap. 2*. Obtenido de www.fediap.com.ar/.../pdfs/Desarrollo%20Territorial%20Rural.pdf

- Secretaría de Planeamiento Estratégico y Desarrollo. (s.f.). Recuperado el 13 de febrero de 2016, de <http://www.estadistica.chubut.gov.ar/home/archivos/NBI/NecesidadesBasicasInsatisfechas.pdf>
- Sesé Sarasti, E. (2012). Santa Fe. Red de ciudades. Primer congreso de ciudades de la provincia de Santa Fe. *Liderazgo local en un contexto de cambios. Desafíos y oportunidades* (págs. 139-171). Rosario: Plan estratégico provincial Santa Fe.
- Steimberg, J. (6 y 7 de noviembre de 2008). *Desarrollo local y participación: el caso de Red de agencias de Desarrollo Productivo de la SEPyMe*. Obtenido de http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.802/ev.802.pdf
- Taylor, S. J. y Bogdan R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados*. (E. Paidós, Ed.)
- Vázquez Barquero, A. (diciembre de 1997). Obtenido de www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1167/268
- Vázquez Barquero, A. (2002). Recuperado el 18 de febrero de 2016, de www.yorku.ca/ishd/LED/CD.SP/Links%20BQ/V3_VAZQUEZ.pdf
- Vázquez Barquero, A. (2002). Obtenido de http://www.yorku.ca/ishd/LED/CD.SP/Links%20BQ/V3_VAZQUEZ.pdf
- Vázquez Barquero, A. (2004). *II. 2.4 Desarrollo endogeno*. Obtenido de tesis.ula.ve/postgrado/tde_busca/archivo.php?codArchivo=2099
- Vázquez Barquero, A. (2007). *Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/289/28901109.pdf>
- Vázquez Barquero, A. (2009). www.foromundialdel.org/.../Desarrollo%20Local,%20estrategia%20en... Recuperado el 5 de febrero de 2016
- Vergara, P. (Setiembre de 2004). (R. D. Brasil, Ed.) Recuperado el 5 de febrero de 2016, de Ciencias Sociales Online. Univ. de viña del Mar - Chile: www.uvm.cl/csonline/2004_1/pdf/endogeno.pdf
- Vilas, C. M. (4 de agosto de 2003). *Descentralización de políticas públicas: argentina en la década de 1990*. Obtenido de http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/politicas_publicas/politicaspUBLICAS.pdf

- Villar, A. (30 de setiembre de 2004). Obtenido de <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2004/48-numero-24/172-una-decada-de-desarrollo-local-en-argentina-balance-y-perspectivas>
- Villar, A. (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el desarrollo local*. Buenos Aires: Ciccus.
- Villar; Matesanz Gomez. (3 de 2014). *Eje N° 1 Regionalismo y desarrollo. II La economía regional*. Obtenido de avillar.blog.unq.ar/.../regionalismo-y-desarrollo-villar-matesanzgomez
- Ziccardi, A. (2012). Cohesión social y ciudad. En A. B. (comps.), *Primer Congreso de ciudades de la provincia de Santa Fe* (pág. 233). Santa Fe : Gobierno de la provincia de Santa Fe.

INDICE DE CUADROS

Cuadro	Título	Página
1	Parámetros climáticos promedios de la Pcia. Sta. Fe	72
2	Datos de población del Departamento Castellanos, y su comparación con la Provincia de Santa Fe.	77
3	Cantidad de habitantes y densidad poblacional del Departamento Castellanos incluidos en cada microrregión.	84
4	Referencias de las microrregiones del Departamento Castellanos en la Provincia de Santa Fe. .	85
5	Oferta de empleos y cantidad de habitantes en los diferentes gobiernos locales	88
6	Incidencia promedio de las actividades que proporcionan empleo en el Departamento Castellanos	112

INDICE DE FIGURAS Y GRAFICOS

Figura	Descripción	Página
1	Distritos y rutas más importantes en el Dpto. Castellanos de la Provincia de Santa Fe.	14
2	Provincia de Santa Fe. Nodos y ciudades cabeceras	60
3	Ubicación del Dpto. Castellanos en la Prov. de Santa Fe	75
4	Distritos del Dpto. Castellanos de la Provincia de Santa Fe	76
5	Calidad de suelos y capacidad productiva. Dpto. Castellanos	80
6	Microrregiones del Nodo 2 Rafaela. Prov. de Santa Fe	87
7	Localidades donde se realizó el relevamiento de opinión	97

Gráfico	Título	Pagina
1	Temperatura y precipitaciones en Rafaela	73
2	NBI en hogares del Dpto. Castellanos	78
3	Localidades del Dpto. Castellanos que no han crecido, o perdido población. Censos 2001 - 2010	83

ANEXO 1

Fecha:/...../.....

PEDIDO DE COLABORACION: Soy alumno de la Maestría en Desarrollo Territorial de Universidad Tecnológica Nacional Rafaela. Solicito a Ud. 15 minutos para responder unas preguntas sobre temas de interés que servirán para realizar la tesis de Maestría. Sus respuestas son anónimas y confidenciales.

ASOCIACIÓN REGIONAL PARA EL DESARROLLO DEL DEPARTAMENTO CASTELLANOS	
PREGUNTAS GUIA PARA PRESIDENTES DE COMUNAS E INTENDENTES	
1- Caracterización del distrito	Qué se busca
1.1. Cantidad de habitantes que tiene su distrito:	Caracterizar los gobiernos locales
1.2. Porcentaje aproximado que vive en el campo:.....%	
1.3. Porcentaje aproximado del empleo que le corresponde en su distrito a cada uno de los siguientes sectores: a) Industrial b) Rural c) Servicios d) Otros:..... e) % de desocupados o sin trabajo.....	Nivel de empleo y distribución del mismo

<p style="text-align: center;">2- Dificultades de gobierno</p>	
<p>2.1. Comente las principales dificultades políticas y de gestión encontradas en su actual mandato: (MENCIONE SOLO LAS DOS PRIMERAS):</p> <p>1.....</p> <p>.....</p> <p>2.....</p> <p>.....</p>	<p style="text-align: center;">Dificultades que deben estudiarse o abordarse</p>
<p style="text-align: center;">3- Relación con la Asociación Reg. Para el Desarrollo del Dpto. Castellanos</p>	
<p>3.1- El desarrollo institucional de la Asociación Regional para el desarrollo del Departamento:</p> <p>a) Ha tenido interrupciones</p> <p>b) Ha sido sostenido</p> <p>c) Otro:.....</p> <p>.....</p>	<p style="text-align: center;">Cómo ha sido la continuidad de la ARDC en el tiempo</p>
<p>3.2- En la Asociación:</p> <p>¿Están identificados los ejes sobre los que se desarrollan las ventajas competitivas de los distritos?</p> <p>a) Si</p> <p>b) No</p> <p>c) No Sabe</p>	<p style="text-align: center;">Identificar planificación o planes estratégicos</p>
<p>3.3- Los ejes mencionados en la pregunta anterior:</p> <p>a) Son considerados para el diseño de políticas.</p> <p>b) No</p> <p>c) No sabe.....</p>	<p style="text-align: center;">Identificar formas de gobierno</p>

<p>3.4- Señalar los dos proyectos de mayor relevancia que se hayan logrado en la Asociación Regional:</p> <p>1°.....</p> <p>.....</p> <p>2°.....</p> <p>.....</p>	<p>Cómo ha sido el trabajo para el desarrollo</p>
<p>3.5- Dificultades que han surgido en el funcionamiento de la Asociación Regional para el Desarrollo del Departamento</p> <p>¿Cuál de estas opciones es la más importante para Ud.? :</p> <p>a) La dependencia de la vida institucional de los liderazgos personales</p> <p>b) La falta de apropiación del proceso por los actores estratégicos locales del desarrollo.</p> <p>c) Las dificultades de gestión cotidiana.</p> <p>d) Otros:.....</p> <p>.....</p>	<p>Estudiar las relaciones interpersonales y resolver conflictos endógenos.</p>
<p>3.6- ¿Cuál es la relación que se establece con la Asociación cuando no hay estructura en los gobiernos locales?</p> <p>a) Los municipios ayudan con estructura de datos, armados de proyectos.</p> <p>b) Cada uno arma su proyecto desde lo local y como puede</p> <p>c) Otros.....</p>	<p>Ver el trabajo conjunto</p>

<p>3.7- En el trabajo que viene desarrollando la Asoc. Reg. para el Dpto. Castellanos: ¿Se pueden sustentar estas afirmaciones?</p> <p>SEÑALE SOLO UNA RESPUESTA</p> <p>b) Falta de reconocimiento y apoyo explícito a las iniciativas, probando que la relación esfuerzo/beneficio se vea descompensada</p> <p>c) Cierta limitación de las iniciativas en materia de desarrollo económico, el medio ambiente y el turismo</p> <p>d) Ninguna de estas afirmaciones se puede sustentar.</p>	<p>Analizar la horizontalidad de las relaciones</p>
---	---

OBSERVACIONES:

.....

.....

Responsable por los datos de la encuesta:

Ing. Miguel Vega
migueve@arnet.com.ar

Tel: 03492-15626087

Rafaela (Sta. Fe)

ANEXO 2

FORMATO DE ENTREVISTA A ACTORES LOCALES

Fecha:/...../.....

PEDIDO DE COLABORACION: Soy alumno de la Maestría en Desarrollo Territorial de Universidad Tecnológica Nacional Rafaela. Solicito a Ud. 15 minutos para responder unas preguntas sobre temas de interés que servirán para realizar la tesis de Maestría. Sus respuestas son anónimas y confidenciales.

ASOCIACIÓN REGIONAL PARA EL DESARROLLO DEL DEPARTAMENTO CASTELLANOS	
1- CARACTERIZACIÓN INDIVIDUAL DEL ACTOR	QUÉ SE BUSCA
<p>1.1 ¿Ud. cree que en los últimos dos años ha habido un crecimiento de la actividad económica de toda la zona?</p> <p style="margin-left: 40px;">1.1.1 SI</p> <p style="margin-left: 40px;">1.1.2 NO</p> <p style="margin-left: 40px;">1.1.3 Sólo en un rubro (señalar cuál).....</p> <p style="margin-left: 80px;">.....</p>	<p>Caracterizar la problemática de los gobiernos</p>
2- PERTENENCIA AL TERRITORIO	
<p>2.1 ¿Actualmente pertenece, o tiene relación con alguna de las siguientes organizaciones?</p> <p>(MARCAR SOLO UNA RESPUESTA)</p> <p>2.1.1 Cooperativa</p> <p>2.1.2 Iglesia</p> <p>2.1.3 Club de.....</p> <p>2.1.4 Comuna</p> <p>2.1.5 Cooperadora Policial</p> <p>2.1.6 Otra organización (especificar)</p> <p>2.1.7 Ninguna</p>	<p>Disponibilidad del actor civil para participar en la sociedad</p>

<p>2.2 Si mejora su condición económica, y le quedara dinero para invertir ¿qué haría?:</p> <p>2.2.1 Me quedo a vivir en mi pueblo 2.2.2. Me voy a vivir en otra ciudad 2.2.3.Reinvierto en mi explotación / emprendimiento / inmueble 2.2.4. Invierto en otra cosa fuera del pueblo 2.2.5. Otra.....</p>	<p>Pertenencia al territorio</p>
<p>2.3.1 ¿Cree que los jóvenes pueden integrarse para aportar ideas? (SEÑALE SOLO UNA RESPUESTA)</p> <p>2.3.1 SI 2.3.2 NO 2.3.3 Los jóvenes no se quedan en el pueblo 2.3.4. NS/NC.</p>	<p>Integración de los segmentos etarios de la sociedad</p>
<p>3. SOLIDARIDAD / COLABORACIÓN</p>	
<p>3.1 ¿Confía en la posibilidad de obtener colaboración / cooperación del resto de la comunidad para llevar adelante proyectos comunitarios? (SEÑALE SOLO UNA RESPUESTA)</p> <p>3.1.1 SI 3.1.2 NO 3.1.3 POCO 3.1.4 MUY POCO 3.1.5 NS/NC</p>	<p>Confianza e integración en el trabajo horizontal de la sociedad</p>
<p>3.1 ¿Ud. cree que la gente participaría de un debate para encontrar una idea de mejora para el pueblo o la región?</p> <p>3.2.1 SI 3.2.2 NO 3.2.3 NS/NC</p>	<p>Participación para llevar adelante un proyecto</p>

4. LIDERAZGO DE LOS ACTORES	
<p>4.1 ¿Cree Ud. que el pueblo o la zona tiene gente capaz de expresar ideas y liderar cambios?</p> <p>4.1.1 SI</p> <p>4.1.2 NO</p> <p>4.1.3 NS/NC</p>	Confianza en la sociedad
<p>4.2 ¿Conoce la Asociación para el desarrollo?</p> <p>4.2.1 SI</p> <p>4.2.2 NO</p> <p>4.2.3 Si la conoce ¿sabe qué función desarrolla?</p> <p>.....</p>	Conocimiento de las entidades intermedias de la región
<p>4.3 Entre las siguientes instituciones señale en su opinión ¿de quién depende en mayor medida el crecimiento/ desarrollo del área?</p> <p>(SEÑALE SOLO UNA RESPUESTA)</p> <p>4.3.1 Del Gobierno</p> <p>4.3.2 de la comuna</p> <p>4.3.3 del INTA</p> <p>4.3.4 de la cooperativa</p> <p>4.3.5. NS/NC</p> <p>4.3.6 Otros.....</p>	Identificación del representante de la sociedad
5. CAPACIDAD DE EMPRENDER	
<p>5.1 Su explotación o negocio ¿tiene continuadores?</p> <p>5.1.1 Si tiene continuadores</p> <p>5.1.2 No hay continuadores</p> <p>5.1.3 NS/NC.</p>	La capacidad de traspasar conocimiento a la próxima generación

OBSERVACIONES:.....

.....

.....

Responsable de la encuesta:

Ing. Miguel Vega

migueve@arnet.com.ar

Avellaneda 931

2300 Rafaela (Sta. Fe)

Cel. 03492-15626087

NEXO 3

INFORMACION A RECABAR DE LOS ACTORES SOCIALES

GUIA DE LOS ASPECTOS QUE COMPONEN LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

Actores intervinientes en el problema:

Productores rurales y del medio urbano de la localidad.

- ✓ 1. ¿Se puede hablar de deterioro de la calidad de vida de los habitantes urbanos y rurales de la zona de.....?
- ✓ 2. ¿Hay falta de financiamiento económico de la principal economía de la zona (tambos, agricultura, ganadería)?.....
- ✓ 3. ¿Hay falta de oportunidades laborales?

Aspectos contradictorios del problema:

- ✓ 4. Como califica a las explotaciones agropecuarias? medias chicas (80% tiene ha. o menos)
- ✓ 5. Buenas vías de acceso al pueblo (camino arenado).....
- ✓ 6. ¿Existe alta valorización de la tierra (más de 15.000 dólares/ha.)?.....
- ✓ 7. ¿Existe medio a alto capital de explotación (cerca de 1 millón de dólares promedio por explotación)?.....
- ✓ 8. ¿Las explotaciones agropecuarias son de baja escala?.....
- ✓ 9. ¿Existe diversificación productiva?.....
- ✓ 10. Cercanía a Rafaela como importante centro comercial (.... km.)
- ✓ 11. ¿Hay marcada individualidad de los actores locales?.....
- ✓ 12. ¿Presencia de cooperativas en el distrito?.....

Diferencias y semejanzas con otras localidades aledañas:

- ✓ 13- Semejanza con la localidad de que posee una predominancia de explotaciones menores a ha.
- ✓ 14- Con relación a la zona de, ¿aquí las explotaciones están tecnológicamente mejor equipadas?.....
- ✓ 15- ¿En ambos casos anteriores la mayoría de las explotaciones (.....%) están manejadas por productores dueños de la tierra?.....

Ubicación de la situación en tiempo y espacio:

- ✓ 16- ¿La situación económica de la región se ha venido agravando en los últimos 10 años?
- ✓ Otros.....

