



Universidad Nacional del Litoral
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

La implicación del Estado provincial en las dinámicas de gobernanza del desarrollo

Debilidades de la implicación del Estado santafesino en las Agencias para el Desarrollo Económico Regional

Tesista: Waldemar Hernán Ockstat

Director: José Ignacio Vigil

Santa Fe, noviembre de 2015

*“Tras el alzamiento del 17 de junio
el Secretario del Sindicato de Escritores
hizo distribuir en la Avenida Stalin unos volantes
donde podía leerse que el pueblo
había perdido la confianza del gobierno
y que podía ganarla de nuevo
.solamente con esfuerzos redoblados.
¿No sería más fácil
en este caso para el gobierno
disolver el pueblo
y elegir otro?”*

(Bertolt Brecht – “La Solución” – 1953)

PALABRAS CLAVES

Estado provincial – Gobernanza – Desarrollo - Implicación del Estado – Agencias para el Desarrollo Económico Regional – Cooperación público privada.

RESUMEN

La gobernanza es una de las categorías con más aceptación y difusión en torno a los procesos de desarrollo. En este estudio se parte de entender que es preciso repensar esta categoría, sobre todo a partir de problematizar la implicación del Estado en las experiencias concretas.

De este modo, se concentra en describir la implicación del Estado provincial en tres Agencias para el Desarrollo Económico Regional (ADERs) de la Provincia de Santa Fe. Si bien no son las únicas formas de gobernanza existentes, representan tres ámbitos con un considerable grado de institucionalidad y presentados comúnmente como un paradigma para la promoción del desarrollo regional.

Para esto, en primer lugar, se analizan los programas y las acciones del Estado provincial vinculadas a estas entidades, con el propósito de trazar los rasgos que caracterizaron la trayectoria del mismo en su vinculación con las ADERs. En segundo lugar, se investiga qué sentido tuvo la presencia estatal en las ADERs a lo largo de esta trayectoria, trabajando con una tipología de la implicación del Estado provincial como facilitador, como socio/aliado y/o como orientador de estos procesos.

Los resultados obtenidos, muestran una trayectoria del Estado provincial caracterizada por la baja representatividad de las acciones orientadas a las ADERs, la falta de continuidad de las mismas y la escasa uniformidad con que las implementó. En segundo término, la presencia estatal asumió una lógica como facilitador y socio-aliado, antes que como un orientador de estos procesos de cooperación público privada.

NDICE GENERAL

Introducción	01
Cap. 1 – La construcción del binomio conceptual Desarrollo-Gobernanza	07
1.1. La narrativa neoliberal de la gobernanza	12
1.2. La narrativa de las redes de gobernanza	15
1.3. La narrativa relacional de la gobernanza	20
Cap. 2 – Delineando el lugar del Estado en la Gobernanza	27
2.1. El Estado como facilitador de las dinámicas de gobernanza	30
2.2. El Estado como socio-aliado de las dinámicas de gobernanza	31
2.3. El Estado como orientador de las dinámicas de gobernanza	33
Cap. 3 – El caso de las ADERs en la Provincia de Santa Fe	36
3.1. La experiencia de la provincia de Santa Fe en relación a la gobernanza para la gestión del desarrollo	36
3.2. Presentación de los tres casos de análisis	47
3.3.1. Agencia para el Desarrollo Productivo Reconquista – ADEPRO	47
3.3.2. Agencia para el Desarrollo de Santa Fe y su Región – ADER Santa Fe	51
3.3.3. Agencia para el Desarrollo Regional del Departamento San Jerónimo – ADER San Jerónimo	56
3.3. Operacionalización de la variable de análisis	60
Cap. 4 – Las ADERs en el discurso y en los programas y acciones del Estado Provincial	63
4.1. Las ADERs en el discurso del Estado Provincial	63
4.2. Los Programas y las Acciones del Estado Provincial vinculados a las ADERs	67

4.2.1. Programa de Fortalecimiento de las Agencias de Desarrollo Económico Regional de Rosario, Santa Fe y Reconquista	69
4.2.2. Programa de Conformación de la Red de Agencias de Desarrollo Económico Regional de la Provincia de Santa Fe	72
4.2.3. Relevamiento del Sector Productivo para conformar el Observatorio de Cadenas de Valor	76
4.2.4. Programa Observatorio PyMe Regional Santa Fe	79
4.2.5. Programa de Formación de Agentes de Desarrollo Territorial	80
4.2.6. Programa de Apoyo a Empresas – PAE	81
4.2.7. Fondo de Créditos a Frutihorticultores, Floricultores y Viveristas	82
4.2.8. Programa de Fortalecimiento e Inserción Territorial de las ADERs	82
Cap. 5 - El impacto de los programas y las acciones vinculadas a las ADERs en el gasto público provincial	86
5.1. El caso de ADEPRO	98
5.2. El caso de ADER Santa Fe	100
5.3. El caso de ADER San Jerónimo	103
Cap. 6 - Las lógicas de implicación del Estado provincial en las ADERs	109
6.1. El Estado santafesino en relación a ADEPRO	112
6.2. El Estado santafesino en relación a ADER Santa Fe	120
6.3. El Estado santafesino en relación a ADER San Jerónimo	127
Conclusión	137
Bibliografía	143
Otras fuentes	153

INDICE DE TABLAS

Tabla 1.1	Narrativas de la gobernanza	26
Tabla 2.1	Mecanismos del Estado como facilitador de la gobernanza	31
Tabla 2.2	Mecanismos del Estado como socio-aliado de la gobernanza	32
Tabla 2.3	Mecanismos del Estado como orientador de la gobernanza	35
Tabla 3.1	Operacionalización de la variable de análisis	55
Tabla 3.2	Locales por rama de actividad en el Dpto. La Capital	60
Tabla 4.1	Programas y acciones del Estado santafesino	69
Tabla 4.2	Proyectos de fortalecimiento e inserción territorial aprobados	83
Tabla 5.1	Fondos por cada programa/acción provincial	88
Tabla 5.2	Financiamiento exógeno y financiamiento endógeno orientado a las ADERs	89
Tabla 5.3	Incidencia en los recursos provinciales presupuestados	90
Tabla 5.4	Incidencia en los recursos de categorías programáticas afines	91
Tabla 5.5	Financiamiento provincial por ADER	94
Tabla 5.6	Programas y acciones del Estado provincial que integraron a ADEPRO	98
Tabla 5.7	Programas y acciones del Estado provincial que integraron a ADER Santa Fe	101
Tabla 5.8	Programas y acciones del Estado provincial que integraron a ADER San Jerónimo	104
Tabla 6.1	Puntuación de los atributos de cada lógica en el caso de ADEPRO	118
Tabla 6.2	Puntuación de los atributos de cada lógica en el caso de ADER Santa Fe	125
Tabla 6.3	Puntuación de los atributos de cada lógica en el caso de ADER San Jerónimo	133

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1	Nociones asociadas a la gestión de los procesos de desarrollo	11
Gráfico 4.1	Dirección de Desarrollo Regional y Local en la estructura funcional del Gobierno Provincial	68
Gráfico 4.2	Diseño organizacional de una adhocracia	71
Gráfico 4.3	Marca visual de la Red de Agencias de Santa Fe	74
Gráfico 5.1	Evolución del gasto público provincial orientado a las ADERs	93
Gráfico 5.2	Distribución de recursos por ADER	96
Gráfico 5.3	Distribución de recursos por ADER según programa	97
Gráfico 5.4	Distribución de fondos provinciales según programas que integraron a ADEPRO	99
Gráfico 5.5	Evolución de los fondos provinciales destinados a ADEPRO	99
Gráfico 5.6	Distribución de fondos provinciales según programas que integraron a ADER Santa Fe	102
Gráfico 5.7	Evolución de los fondos provinciales destinados a ADER Santa Fe por año	102
Gráfico 5.8	Distribución de fondos provinciales según programas que integraron a ADER San Jerónimo	105
Gráfico 5.9	Evolución de los fondos provinciales destinados a ADER San Jerónimo por año	105
Gráfico 5.10	Comparación de la evolución de los fondos provinciales orientados a las tres ADERs analizadas	107
Gráfico 6.1	Valores para cada lógica en el caso de ADEPRO	119
Gráfico 6.2	Valores para cada lógica en el caso de ADER Santa Fe	126
Gráfico 6.3	Valores para cada lógica en el caso de ADER San Jerónimo	134
Gráfico 6.4	Valores de los atributos de cada lógica de implicación	135

INDICE DE MAPAS

Mapa 3.1	Asociaciones para el Desarrollo Regional de Santa Fe	42
Mapa 3.2	Agencias de Desarrollo Económico Regional de Santa Fe	47
Mapa 3.3	Ámbito de actuación de ADEPRO	49
Mapa 3.4	Ámbito de actuación de ADER Santa Fe	54
Mapa 3.5	Ámbito de actuación de ADER San Jerónimo	58

INTRODUCCIÓN

Después del proceso de reformas estructurales ocurrido tanto en Argentina como en otros países latinoamericanos a finales del siglo XX, el Estado en su nivel regional, aparece posicionado como un actor importante para fomentar y sostener instancias de articulación y colaboración público-privada. En este marco, las Agencias para el Desarrollo Económico Regional – ADERs, representan una de las formas más difundidas de gobernanza en la actualidad.

La idea de gobernanza, como esquema de diseño y ejecución de políticas públicas, comienza a ganar terreno a partir del proceso de transformaciones que buscaron modificar el paradigma del centralismo estatal. En su lugar, se proponía avanzar hacia formas descentralizadas, que en la práctica llevaron a una reestructuración de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno (central, intermedios y locales) y entre el sector público y la sociedad civil (van Lindert y Verkoren, 2012)

Buena parte de las iniciativas de descentralización, obedecían a la concepción de subsidiariedad¹. Según ésta, las diferentes funciones del Estado deberían ser complementarias entre los distintos niveles de gobierno y descentralizadas hacia el nivel administrativo más bajo (Abal Medina, 2009; Boisier, 2002; Oszlak, 2001)

En el caso de Argentina, como en otros países latinoamericanos, las formas de gobernanza emergieron junto a los procesos de reforma del Estado que comenzaron a visualizarse claramente a fines de la década de 1980 (Ley 23.696 de Reforma del Estado). La primera generación de estas reformas, se caracterizó fundamentalmente por un traspaso de competencias desde el nivel central hacia las provincias y por los procesos de privatización y desregulación que tenían por objeto regularizar el déficit (Las Heras, 2004). Una de las expresiones más difundidas que trató de ilustrar esta situación, es la figura del “achicamiento del Estado” (Oszlak, 2001) Justamente el panorama posterior a la implementación de

¹ “El término subsidiariedad se aplica a toda acción que suple o robustece a otra principal. (...) Como principio social la subsidiariedad puede resumirse diciendo que el Estado debe hacer lo que la sociedad civil por sí sola no puede hacer, ayudar a hacer lo que la sociedad civil sólo puede hacer con su auxilio, y dejar de hacer lo que la sociedad civil puede hacer sola. (...) Desde el enfoque sistémico ningún sistema es completo en sí mismo. Todo sistema es un subsidiario, en su delimitación y en sus aportes, de otros sistemas en virtud de los cuales actúa y forman con su entorno. La subsidiariedad permite una mayor eficacia y eficiencia de los sistemas” (Las Heras, 2004, pág. 19)

estas transferencias, fue el de una descentralización de funciones hacia las provincias sin la correspondiente autonomía financiera (van Liendert y Verkoren, 2012) para atenderlas.

Este contexto de debilidad en la autofinanciación de las políticas provinciales, movilizó la segunda generación de reformas desde mediados de la década de 1990. En este caso, los esquemas colaborativos, comenzaron a ser visualizados como una alternativa para lograr la articulación entre el Estado y la sociedad civil que se proponía desde las concepciones subsidiarias (Abal Medina, 2009). Fue así, como el concepto de gobernanza y sus análisis, ganaron un lugar destacado en la agenda de la reforma del Estado en nuestro país.

Las Agencias de Desarrollo Económico Regional - ADERs, surgen en la provincia de Santa Fe, y en el resto de Argentina, a fines de la década de 1990 a partir de la Ley Nacional N°: 25.300. Su propósito, desde el origen mismo, estuvo emparentado directamente con la promoción de procesos de desarrollo regional siguiendo un esquema de colaboración de actores.

En 2005, la provincia de Santa Fe suscribe un convenio (N°: 2395 / 05) con la Secretaria de Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación - SEPYME, organismo de aplicación de la Ley 25.300. En dicho convenio, el Estado provincial asumía el compromiso de *“impulsar la creación y consolidación de las Agencias de Desarrollo Productivo de carácter local/regional”* (Clausula Tercera)

Actualmente, el Plan Estratégico Provincial *“Santa Fe Visión 2030”*, recupera el concepto de gobernanza como una de las buenas prácticas que deben orientar al Estado provincial. En tal sentido reconoce que *“la gobernanza se convierte en un elemento esencial de la innovación, tanto social como institucional, ya que facilita los procesos de inclusión a partir de la creación de redes de cooperación entre los diferentes actores. (...) Lo que lleva a que los poderes públicos se reposicionen en los procesos de gobierno, adopten nuevas funciones e innoven en los instrumentos de gestión. (...) Implica establecer acuerdos sobre las soluciones a los problemas y sobre las estrategias para llevar adelante la tarea del desarrollo. En este marco, el Estado facilita los espacios de diálogo, aúna voluntades, convoca, afianza alianzas y asume el rol de articulador, con capacidad de gestión horizontal”*. (Santa Fe Visión 2030, 2012, p. 76)

Al repasar estas redes plurales con las que identifica las prácticas de gobernanza, contempla en el eje de trabajo *Redes para el Desarrollo Territorial*, dentro de la línea estratégica 3: *Economía del Desarrollo*, un proyecto de Fortalecimiento de las Asociaciones Territoriales Público-Privadas.

Allí se resalta que las Agencias de Desarrollo “*constituyen una importante red institucional en el territorio proyectándose a mediano plazo como organizaciones que responden a un enfoque de desarrollo económico territorial orientado al mejor aprovechamiento del potencial de recursos de cada región*”. Agrega también que “*estas organizaciones se concentran en generar sinergias locales y regionales al entramado productivo local, generando así vinculaciones estratégicas entre los diferentes actores territoriales*”. (Santa Fe Visión 2030, 2012, p. 255)

Recomendadas como la arquitectura deseable para los procesos de desarrollo, las ADERs se emparentan directamente con el estilo de gestión caracterizado por la interacción y la cooperación entre el Estado y los privados (Mayntz, 2000) que supone la gobernanza. Es justamente en tanto esquema de combinación de actores (Kooiman, 2005), que al analizar las experiencias de gobernanza, surge como interrogante la forma en que se llega a un acuerdo de cooperación entre éstos.

No pocas veces en los estudios académicos y en las recomendaciones de los programas de desarrollo, la articulación y la cooperación, se enuncian como una atmósfera de entendimiento y reciprocidad que surge casi espontáneamente y que una vez lograda puede conservarse en el tiempo. En estos casos, la complementariedad de los actores regionales aparece como resultado de rasgos preexistentes en los territorios que pueden ser rastreados en sus especificidades históricas.

La experiencia demuestra sin embargo, que lejos de esta realidad casi idílica, la gobernanza surge solamente en algunas regiones (Moncayo Jiménez, 2006). Por otro lado, en la mayoría de los casos, requiere de un trabajo de construcción de condiciones y sostenimiento de las mismas. Por lo tanto, toma relevancia el estudio de las configuraciones relacionales (Börzel, 1997) que suponga cada experiencia específica, lo cual demanda a su vez conocer las trayectorias que cada actor sigue implicándose en éstas.

Esta mirada que problematiza la noción de gobernanza, al mismo tiempo ofrece una noción mucho más completa sobre la producción y reproducción de los procesos de cooperación multiactorales.

Es a partir de entender la gobernanza como un esquema a construir, que se hace necesario tomar en consideración las jerarquías, alianzas y conflictos entre los actores que convergen.

Cuando se toman en cuenta estas asimetrías sociales, el Estado se constituye en un actor clave para orientar estas dinámicas. Claramente no se trata de uno más entre los involucrados, sino que por el contrario juega un papel fundamental, que

no fue ocupado por otros actores (Weiss, 1998), y lo habilita para coordinar y redirigir este tipo de procesos basados en la colaboración.

Es por lo tanto un tema relevante, detenerse en las condiciones necesarias para que estas experiencias se organicen y funcionen. Siguiendo el punto anterior, reviste particular importancia pensar la implicación de los distintos actores que se combinan y que le dan especificidad a cada experiencia concreta, particularmente del Estado. Son dimensiones de análisis que ayudan a desarrollar una idea mucho más completa de los procesos de desarrollo que existen en la práctica.

Siguiendo esta línea de argumentación, el interés central de este estudio es describir la implicación del Estado provincial en las Agencias para el Desarrollo Económico Regional – ADERs – de la provincia de Santa Fe, en el período 2005 - 2012.

Para lograr este propósito, se establecieron tres objetivos específicos:

- Identificar los mecanismos y herramientas por medio de los cuales el Estado provincial se implicó en tres ADERs de la provincia desde el 2005 hasta el 2012.
- Reconstruir las trayectorias con que el Estado provincial se ha implicado en estas tres ADERs de la provincia, desde el 2005 hasta el 2012, reconociendo su evolución/involución.
- Dar cuenta de las distintas modalidades con que se implicó el Estado provincial en estas tres ADERs de la provincia desde el 2005 hasta el 2012, comparando las diferentes formas de implicación en los tres casos propuestos.

Avanzar en problematizar la implicación del Estado provincial en las ADERs, llevó a elegir tres casos dentro de la provincia de Santa Fe que no son los más renombrados en la literatura sobre el tema.

Los tres casos sobre los que se pretende estudiar la implicación que siguió el Estado provincial son: la Agencia para el Desarrollo Productivo Reconquista – ADEPRO -, la Agencia para el Desarrollo Región Santa Fe – ADER Santa Fe – y la Agencia para el Desarrollo Regional del Departamento San Jerónimo – ADER San Jerónimo.

Buena parte de las investigaciones disponibles sobre las ADERs santafesinas, se han centrado en los casos de Rosario (Madoery, 2000 y 2002 – Durand y Schmuck, 2003) y Rafaela (Ferraro y Costamagna, 2000 – Costamagna 2000; 2001; 2005 y 2007 – Mendiaz, 2012). Estos estudios se concentran

fundamentalmente en los componentes específicos de estas regiones que han permitido la articulación público-privada y en la naturaleza de estas instituciones como catalizadores del desarrollo.

Las ADERs seleccionadas, si bien aparecen como casos menores frente a las experiencias de cooperación de los centros más dinámicos de la provincia, encierran la potencialidad de indagar en torno a las lógicas de intervención del Estado provincial que colaboran en el origen y funcionamiento de las dinámicas de la gobernanza regional.

Son además tres casos que permiten estudiar la implicación estatal en contextos diferentes. El perfil productivo de Reconquista no se parece al de Santa Fe ni al de San Jerónimo y al mismo tiempo poseen un mapa de actores diferentes con el cual se debe construir la dinámica de gobernanza en la práctica.

Teniendo en cuenta que se pretende interpretar el significado de las acciones que el Estado provincial ha dirigido a las ADERs, la investigación posee una orientación metodológica fundamentalmente de carácter cualitativo.

El estudio se estructura en seis secciones. La primera y la segunda presentan la perspectiva conceptual que asume el trabajo, con un recorrido por diferentes nociones de la gobernanza y resaltando el lugar del Estado dentro de estas dinámicas.

La tercera ofrece una exposición del esquema metodológico que se usó para realizar el estudio y al mismo tiempo las razones por las que fueron elegidos los tres casos de análisis seleccionados.

La cuarta expone la importancia de la figura de las ADERs en discurso oficial del gobierno provincial y al mismo tiempo explora los programas y las acciones implementados por el Estado provincial santafesino vinculados a las ADERs durante el período bajo estudio.

La quinta, aborda el impacto que dichos programas y acciones tuvieron en el gasto público provincial orientado a la promoción del desarrollo. Conviene resaltar que el gasto público es un concepto central en relación a las políticas públicas. Permite identificar las prioridades que se plantea el Estado, a partir de cuantificar los recursos que está dispuesto a gastar (Jarach, 2013) en cada una de sus intervenciones. También habilita un análisis sobre el peso o la incidencia de determinados gastos públicos con relación al gasto público total. De este modo, estimando el énfasis que se concedió a los programas descriptos en la sección anterior, se consigue trazar los rasgos generales de la trayectoria que ha seguido la implicación del Estado provincial en las ADERs y en concreto en relación a los tres casos estudiados.

La sexta, avanza en reconocer dentro de la trayectoria seguida por el Estado al implicarse en estas tres instituciones de gobernanza, los sentidos o lógicas que permitan describirlo.

Al final, se exponen algunos interrogantes que puedan servir como disparadores de próximas investigaciones y se incluyen algunas conclusiones en clave de aportes que colaboren en la comprensión de estos procesos y al mismo tiempo, permitan ajustar los mecanismos de intervención estatal a partir de la reflexión sobre las prácticas concretas.

Se considera en este sentido que el estudio resulta un aporte valioso, tomando en cuenta que las ADERs encarnan esquemas institucionales reiteradamente recomendados y gozan de un alto grado de consenso y aceptación, tanto a nivel académico como dentro del discurso del propio Estado provincial.

Capítulo 1

**LA CONSTRUCCIÓN DEL
BINOMIO CONCEPTUAL
DESARROLLO – GOBERNANZA**

El propósito de este capítulo es exponer cómo la noción de gobernanza se fue integrando progresivamente a la concepción del desarrollo, al punto tal de ser considerada uno de sus componentes más importantes.

Al mismo tiempo, se muestra cómo el concepto de gobernanza constituye una categoría polisémica, que si bien cuenta con gran aceptación, es entendida desde múltiples sentidos. Al respecto se presentan tres grandes perspectivas que integran la gobernanza de un modo diferente a los procesos de desarrollo.

Como punto de partida, es preciso dejar en claro que, la gobernanza es una categoría teórica que se integra en la reflexión por el desarrollo a partir que entre los objetivos de este último, se incluye una nueva forma para la toma de decisiones que supere el tradicional control jerárquico (Mayntz, 2000).

Durante el siglo XX y hasta promediada la década de 1970, dos perspectivas teóricas fueron preponderantes en la producción de teorías sobre el desarrollo (Moncayo Jiménez, 2002). En ambas la definición conceptual del desarrollo se resolvía casi exclusivamente en la categoría de crecimiento económico.

Por una parte se destacaron los enfoques neoclásicos, que suponiendo la perfecta movilidad de los factores económicos, predecían un movimiento espontáneo de igualación a largo plazo en las tasas de crecimiento económico de las distintas economías regionales. El supuesto fundamental dentro de este enfoque fue la denominada “hipótesis de convergencia” (Solow, 1956), según la cual el factor trabajo se desplazará de las regiones atrasadas a las más avanzadas y el factor capital lo hará a la inversa (dado que su tasa de rendimiento marginal suele ser mayor en las regiones donde los salarios son bajos). Esto en el largo plazo, aseguraría que la tasa de acumulación de capital tienda a igualarse en ambas regiones.

Bajo esta lectura optimista del crecimiento interregional, no había motivos para las políticas activas de promoción del desarrollo, de reducción de disparidades regionales o de incentivos de flujos de capital para los territorios atrasados. En su lugar la recomendación pasaba por una intervención amigable hacia los mercados

(Moncayo Jiménez, 2002), creando en los casos que fuere necesario las condiciones para su libre funcionamiento.

Por otra parte, desde mediados del siglo XX, comenzaron a imponerse los enfoques keynesianos, que a partir de cuestionar los mecanismos de corrección automática de los mercados, insistían en la necesidad de la intervención del Estado para lograr el crecimiento.

Dentro de esta corriente intervencionista, se desprendieron dos tipos de perspectivas (Moncayo Jiménez, 2002). En primer lugar, las denominadas “desarrollistas” o “etapistas”, que se concentran en las condiciones internas y estructurales de las regiones para explicar la posición de éstas en el sistema económico y su evolución en el largo plazo. El desarrollo en este caso consistía en un tránsito por distintas etapas que a partir de modernizar la economía, aseguraban el crecimiento.

En segundo lugar la teorías del “centro-periferia” y de la “dependencia”, sosteniendo que el nivel de desarrollo alcanzado por una región está condicionado por la posición que ocupa en un sistema jerarquizado y desigual, con una dinámica ajena a la región.

Sobre todo el primero de estos modelos de desarrollo de corte keynesiano, se tradujo en formulaciones aplicadas y políticas para impulsar el desarrollo, donde la principal característica fue el acento en la intervención activa del Estado, orientada a disminuir las diferencias regionales (Moncayo Jiménez, 2002).

Sobre esta base, entre los principales instrumentos se insistía en concentrar las inversiones en “polos” con capacidad de irradiar efectos de arrastre al resto del territorio. Las recomendaciones de la teoría del “gran empujón” (*bigpush*) o del “derrame”, descansaban en la concentración de los recursos escasos en una serie de grandes proyectos seleccionados, hacia ellos debían orientarse el establecimiento de empresas públicas, la provisión de infraestructura, la atracción de inversiones y los incentivos para inducir la localización de la actividad económica.

En todos los casos, la variable clave y excluyente para el seguimiento de estas grandes inversiones, que se suponían capaces de desarrollar las regiones, era el crecimiento del producto bruto interno.

La frontera de esta visión de las políticas regionales de estilo *top-down* (Moncayo Jiménez, 2006), comenzó a visualizarse a partir de las limitaciones que el Estado nacional encontró en el escenario abierto a partir de la década del setenta y puestas de manifiesto claramente con los efectos de la crisis petrolera de 1973.

Frente a un nuevo escenario, el Estado se mostraba incapaz de poder controlar por sí solo un gran número de variables que condicionaban su intervención, sobre todo en un contexto de creciente internacionalización e intercambio, que desde ese momento pasaron a dominar la reflexión sobre la mayoría de los temas, bajo el popular nombre de globalización.

Al mismo tiempo, comenzaron a destacarse regiones que se mostraban competitivas dentro de este contexto globalizado y que se caracterizaban por redes internas que integraban empresas locales y permitían la movilización de capacidades propias (Moncayo Jiménez, 2006). Uno de los ejemplos más difundidos de estos casos exitosos son las regiones del norte de Italia (Bagnasco, 1977 – Becattini, 1975; 1978 - Bensi y Scanagatta, 2009)

La posibilidad de ganar competitividad desde las particularidades regionales a partir de movilizar recursos propios, se asoció de este modo, a la posibilidad de que las regiones establezcan vínculos directos con los circuitos económicos globales, sin pasar por la intermediación del Estado nacional. Esta interacción de las economías locales con la economía mundial y entre ellas mismas, recibió el nombre de “*glocalización*” (Brenner, 2003) El desarrollo, ya no se refería únicamente al “desarrollo de los países”, sino que empezaban a concitar la atención otras escalas, sobre todo la escala local.

El desarrollo no era ya una cuestión medible solamente desde el PBI per cápita, sino que pasaba a depender de la conectividad y la interactividad entre los actores locales, lo cual a su vez remitía a elementos culturales, a relaciones de confianza, a dinámicas institucionales y a otros tantos denominados “*intangibles*” (Boisier, 2001) que explicaban los procesos concretos. Con esto, se hacía del desarrollo un concepto multidimensional que va más allá de la satisfacción de las necesidades.

Una clara manifestación al respecto, es el surgimiento del enfoque del “*desarrollo humano*” durante la década de 1980 en el seno de las Naciones Unidas y que se institucionaliza en 1990 con la publicación del “*Informe sobre el Desarrollo Humano*” por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.

Dicho informe tomaba como base el pensamiento teórico de Amartya Sen, entendiendo al desarrollo como un proceso de expansión de las capacidades humanas y colectivas para llevar a cabo actividades que son elegidas y valoradas libremente (PNUD, 1990). De este modo, con énfasis en aquello que las personas puedan “*hacer y ser*”, más que en lo que puedan “*tener*” (Sen, 2000), se rompía la perspectiva tradicional del desarrollo como crecimiento.

En esta línea, el PNUD reconoció cinco dimensiones a partir de las cuales definir lo que se entiende como desarrollo humano: “empoderamiento”, “cooperación”,

“equidad”, “sostenibilidad” y “seguridad” (PNUD, 1996)

A los fines de esta exposición, particularmente interesa detenerse en las dos primeras dimensiones.

Justamente el empoderamiento hace referencia a la expansión de las capacidades de las personas, permitiendo una ampliación de las opciones y con ello, una mayor libertad. Esto a su vez, implica que las personas puedan participar en la adopción de decisiones que afectan su vida cotidiana. En definitiva, el empoderamiento supone posibilitar que los individuos pasen a ser agentes activos de su propio desarrollo (PNUD, 1996)

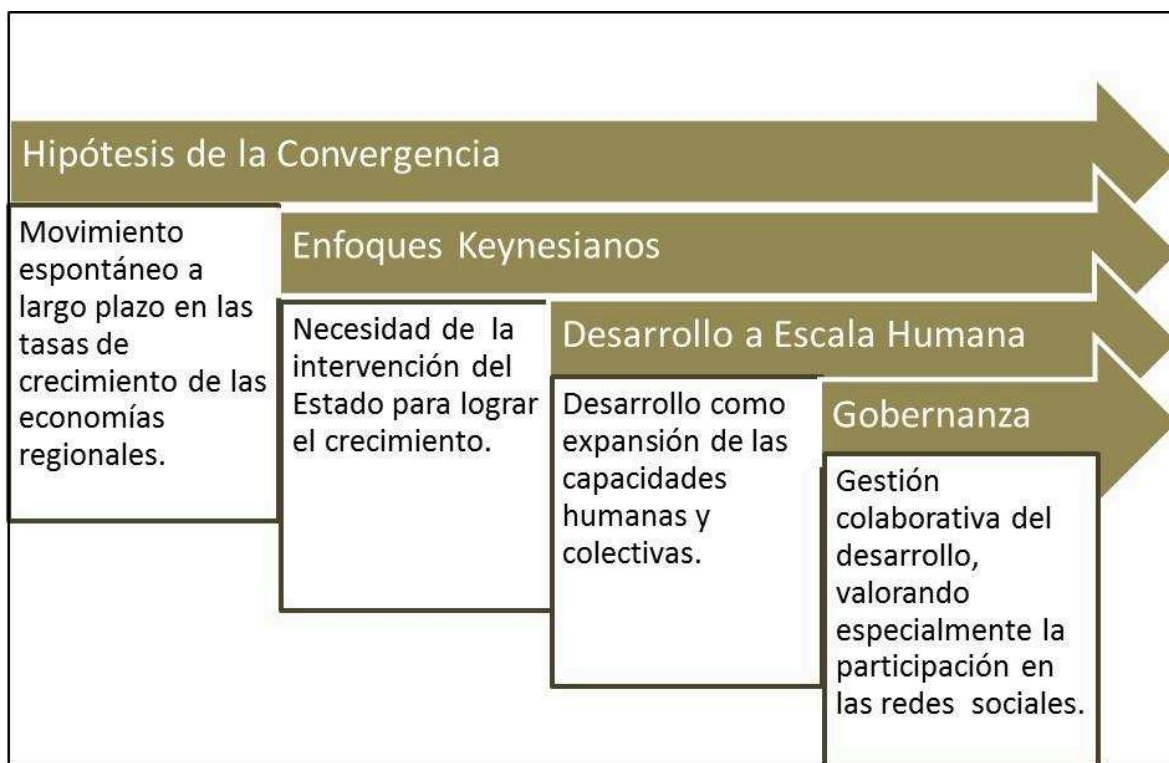
La dimensión de la cooperación por su parte, valora especialmente la participación en las redes que surgen en la sociedad, como manifestación del sentido de pertenencia comunitaria y como oportunidad de las personas para ejercer libremente sus capacidades.

Este nuevo marco, introdujo una importante reflexión sobre el nuevo lugar del Estado y la morfología que debía asumir el mismo. Como alternativa al modelo de centralidad estatal, cobró particular relevancia la tendencia a la desestatización de los regímenes políticos (Jessop, 2006). Resaltando con este concepto, un desplazamiento desde la centralidad del gobierno a formas descentralizadas de gobernanza, donde adquieren importancia las redes y los acuerdos asociativos, bajo un Estado que abandonaba su rol dirigista para asumir un papel de coordinación con énfasis en la interdependencia (Jessop, 2006)

La política de desarrollo regional no podía ser encarada exclusivamente por el Estado, se requería un cambio en la relación entre el Estado y la sociedad civil (Börzel, 1997). Dicho cambio, se traducía en un estilo de gestión caracterizado por la interacción y la cooperación entre los actores sociales (Mayntz, 2000), permitiendo movilizar recursos dispersos. Esta combinación de actores que se sintetiza en la categoría de gobernanza, comenzó a asociarse progresivamente a la concepción del desarrollo.

En el gráfico 1.1, que se presenta a continuación, se representa la situación hasta aquí descrita en cuanto a las nociones que se asociaron a la gestión de los procesos de desarrollo:

Gráfico 1.1. Nociones asociadas a la gestión de los procesos de desarrollo



Fuente: elaboración propia

Desde que se da esta alianza conceptual, afianzada y ampliamente difundida en nuestro país como en toda América Latina durante la última década del siglo XX, la gobernanza se invoca constantemente como una de las condiciones que favorecen el desarrollo. Sin embargo se trata de un término bastante difuso e impreciso. Tal como ocurre con muchos conceptos de moda, se transformó en una palabra omnipresente y polivalente (Jessop, 1998) que puede significar cualquier cosa o nada a la vez.

El término gobernanza, si bien es rastreado por algunos autores en la expresión “*gouvernance*” en debates políticos de los siglos XVII y XVIII, para designar el equilibrio entre el poder real y el poder parlamentario (Graña, 2005b), va a cobrar popularidad a partir de las recomendaciones para la reforma del Estado, que el Banco Mundial dirige a los países subdesarrollados o en vías de desarrollo desde finales de la década de 1980. Bajo la denominación de “*Good Governance*”, que será difundida en dos publicaciones del Banco Mundial: “*World Development Report*” de 1991 y “*Governance and Development*” de 1992, se apelaba, mediante un núcleo de conductas sugeridas, a dejar de lado el estilo intervencionista y vertical del gobierno y pasar a coparticipar la gestión del poder junto a una

constelación de actores y decisores sociales.

A partir de allí y hasta la actualidad, la gobernanza como nueva modalidad de gestión del desarrollo, ha tomado una creciente notoriedad entre diferentes posturas político e ideológicas. Las mismas incluso coexisten tanto en el debate académico, como en los programas y acciones de promoción del desarrollo que pueden observarse en la práctica (Cardoso Cançado, Tavares y Dallabrida, 2013).

Con el propósito de esclarecer la noción de gobernanza, se pueden identificar distintas bases epistemológicas en las tendencias que han introducido este concepto como recomendación para los procesos de desarrollo. En este sentido, podrían señalarse tres perspectivas o narrativas (Bevir y Rohdes, 2001) que entienden la gobernanza de un modo diferente: la narrativa neoliberal, la narrativa de las redes o institucionalista y la narrativa relacional o interpretativa.

1.1. La narrativa neoliberal de la gobernanza

La primera de estas concepciones, incluye la gobernanza como una de las recomendaciones para alcanzar el “Estado mínimo”. Entendiendo por tal, aquel Estado eficiente, que reduce considerablemente el gasto público, dejando un amplio margen de acción a la iniciativa privada.

La base epistemológica de esta narrativa, remite a la teoría de la elección pública o también conocida bajo la denominación *Public Choice*.

Aplicando la teoría macroeconómica al análisis de las instituciones y de los fenómenos políticos, el enfoque de la *Public Choice* parte de sostener que el hombre es un ser encaminado a la maximización de las utilidades. Esta visión utilitarista del ser humano, no sólo es válida para su vida privada, sino que también se va a replicar en las instituciones de decisión colectiva. Dentro de esta teoría, no hay razones para suponer que el hombre, quien en el mercado se comporta como un ser egoísta y maximizador, deje de hacerlo para pensar desinteresadamente por el bien común cuando cumple un rol de votante, político o burócrata (Buchanan, Mc Cornick y Tollison, 1984).

Sobre este supuesto, construye un abordaje para el estudio de las instituciones, caracterizándolas como organizaciones netamente humanas y por lo tanto guiadas con los mismos parámetros de maximización de utilidades que guían a los seres humanos en todos los ámbitos en que se desenvuelven (Buchanan, Mc Cornick y Tollison, 1984). Desde esta premisa se desprende un análisis sobre el funcionamiento de las instituciones públicas, donde las burocracias interesadas en maximizar sus beneficios, causan la expansión ilimitada del Estado. Según esta

hipótesis, quienes conforman la burocracia, buscarán expandir el tamaño de las reparticiones a su cargo a fin de obtener una mayor participación en el presupuesto y conseguir un peso considerable que les permita alcanzar un aumento de sus beneficios. Por lo tanto, todo servicio público tiende a expandirse desconociendo toda posibilidad de un desempeño eficiente.

Frente al argumento que visualiza al Estado como corrector de las fallas del mercado, los economistas de la *Public Choice* (Moe, 1998), cuestionan esta posición y proponen un estudio de la eficiencia del sector público en la implementación de las funciones que se le asignan como sustituto de las funciones del mercado. Van a postular la idea de los “fallos del gobierno” para representar los resultados nocivos producidos por la estructura de las instituciones públicas y por las reglas para la toma de decisiones dentro de éstas. Justamente esta tendencia distorsiva a la que naturalmente tiende el accionar del Estado, es lo que se debe corregir.

Siguiendo esta línea argumentativa, plantean la necesidad de una reforma de las instituciones públicas existentes, a fin de adecuar sus resultados a las demandas que la sociedad le asigna, fundamentalmente la garantía de los derechos de propiedad, subordinando el Estado a la lógica del equilibrio de mercado a fin de controlar su tendencia a la expansión (Buchanan, Mc Cornick y Tollison, 1984).

Frente a la crisis del modelo estatal intervencionista, este posicionamiento, cobró una fuerte notoriedad que orientó los procesos de reformas estructurales plasmados en las privatizaciones de servicios públicos y en las transferencias de competencias a los niveles subnacionales.

Junto a estas tendencias que procuraban “achicar” el Estado, a fin de ganar eficiencia en un contexto globalizado y competitivo, la gobernanza se presentaba como una recomendación a tomar en cuenta en la reforma estructural que se recomendaba.

Como ya se hizo mención, formó parte de una de las recomendaciones impulsadas por el Banco Mundial a los países del Tercer Mundo desde finales de la década de 1980, bajo la denominación de “*Good Governance*”.

En el diagnóstico de esta entidad, el modelo intervencionista, había generado un Estado incapaz de contener el gasto público y al mismo tiempo sin posibilidades de dar respuesta a los desafíos de un contexto de globalización intensa.

La gobernanza, como parte de la solución propuesta a la crisis de los Estados deudores, se integró a una operación pedagógica (Graña, 2005b) que el Banco Mundial realizó sobre las elites de los países a través de seminarios, congresos y misiones que sirvieron para difundir esta noción. Rápidamente se convirtió en una

categoría de considerable popularidad adoptada por otros organismos internacionales. La publicación del “*Libro blanco de la gobernanza*” en el año 2000, por la Unión Europea, es un claro ejemplo al respecto.

En congruencia con los argumentos privatistas, era un concepto que desde la década de 1970 circulaba en el ámbito empresarial para designar dispositivos que permitan la coordinación al momento de emprender la expansión de una empresa. Se hacía referencia así a la “gobernanza corporativa” como mecanismo de diseño empresarial (Cardoso Cançado, Tavares y Dallabrida, 2013).

Aplicada al ámbito público, con un carácter normativo e instrumental, la gobernanza se definía como un esquema que permitía la participación de los actores no estatales en la gestión. El Estado reducido a la figura de “acompañante” (Graña, 2005a), debía dejar paso a la acción organizada de los ciudadanos. Se trata por lo tanto de una concepción de la gobernanza como desregulación (Cardoso Cançado, Tavares y Dallabrida, 2013), con un claro signo post-estatal.

En tanto “gobernanza de mercado” (Zurbriggen, 2014), equivale por lo tanto, a la auto-organización de los espacios locales, para que, por medio de un proceso de colaboración, cada uno movilice sus recursos ganando competitividad y permitiendo el desarrollo.

Es de este modo, una idea de la gobernanza unida fuertemente al propósito de sustituir al Estado nacional, con un claro carácter endógeno o localista. Tomando como base, el individualismo metodológico, las regiones son equivalentes a las empresas. Desde visiones críticas de esta narrativa (Brandão, 2007), se llama la atención sobre cómo cada región pasa a considerarse una unidad que toma decisiones autónomas, realizando una combinación racional y eficiente de su dotación de factores, tal como lo haría un agente económico.

La gobernanza, se presenta dentro de esta narrativa neoliberal, como una opción de gestión para los espacios locales, en detrimento del Estado nacional que se busca reemplazar.

En concordancia con los denominados enfoques del desarrollo endógeno, se introduce como un modelo de organización donde lo local logra desarrollar su propia potencialidad específica (Arocena, 1998) a partir de movilizar los recursos que posea en su particularidad regional.

La noción de sinergia, representando los intercambios necesarios entre los actores locales, ocupa un lugar central dentro de esta perspectiva. Definido como una propiedad emergente, el desarrollo depende justamente de las interacciones y la conectividad de los elementos de un sistema territorial concreto y no de factores

externos tales como la atracción de capitales o la política de escala nacional.

Por otra parte, la gobernanza, aparece como un instrumento para el desarrollo local aplicable a cualquier situación concreta. Como un tipo ideal a imitar. Detrás de las recomendaciones de confluir en un acuerdo entre los actores locales, se proponen toda una serie de “recetas” con validez universal para alcanzar la cooperación. Entre éstas, la más difundida seguramente, es la matriz reconociendo debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, a partir de la cual identificar los objetivos estratégicos que hagan competitiva una región.

Las regiones se encuentran en la obligación de presentar algo que las diferencie frente a las demás en el mercado global. En la búsqueda para conseguir ese “plus” que las transforme en atractivas, se pretende una convergencia de los actores presentes en el territorio. Son comunes así, las apelaciones a entornos dotados de un conjunto de servicios de desarrollo empresarial, con capacidad para transferir criterios de innovación y competitividad (Albuquerque, 2004)

Si bien esta narrativa, fue introducida con mucha fuerza a través de los programas de desarrollo de distintos organismos de crédito internacional, ha recibido fuertes cuestionamientos, sobre todo por la supuesta capacidad auto-organizativa que asigna a las regiones y que generalmente se da como “algo dado” (Vigil y Fernández, 2011)

Considerar los procesos locales de gobernanza como instancias autosuficientes y armónicas para enfrentar la competencia del mercado global desregulado, pasando por alto el Estado nacional, contribuyó a que las regiones terminen sobrecargadas. Por un lado, enfrentando la responsabilidad de atender las demandas internas y por otro, debiendo lidiar con la competitividad económica a la que se ven expuestas (Peck, 2010)

El resultado más claro de seguir esta orientación, es un mapa con regiones “ganadoras”, que tienen la capacidad para insertarse y competir en las dinámicas de la economía mundial, y regiones “perdedoras”, que acaban postergadas o rezagadas al no disponer de las ventajas que permitan su posicionamiento a escala global. De esta manera se desata un proceso que profundiza las diferencias regionales, con determinados archipiélagos desarrollados (Moncayo Jiménez, 2006)

1.2. La narrativa de las redes de gobernanza

Las consecuencias del contexto de liberalización, desregulación y privatizaciones implementado por las recomendaciones del neoliberalismo, pusieron en duda la

viabilidad de una estrategia basada fundamentalmente en el desarrollo endógeno a partir de una gobernanza pos-estatal (Manzanal, 1999) Esta situación quedó claramente evidenciada en Argentina y en otras regiones de Latinoamérica, a finales de la década de 1990.

Con este panorama, comienza a ganar terreno una segunda narrativa de la gobernanza, que a diferencia del enfoque anterior, no la propone como una alternativa al Estado. Antes bien, se trata de dar cuenta de una reconfiguración del mismo, donde se postula un Estado más cooperativo (Mayntz, 2000)

El rasgo que distingue a esta segunda perspectiva, es su conceptualización de la gobernanza en términos de redes, concentrándose en el funcionamiento de las mismas para poder explicar los procesos de elaboración y formulación de políticas públicas.

Las redes representan una forma organizativa que aparece como consecuencia de los procesos políticos y económicos del contexto globalizado, y al mismo tiempo son una posibilidad de funcionamiento entre la jerarquía estatal de la visión tradicional *top-down* y el enfoque privatista propio de la narrativa neoliberal (Börzel, 1997).

Bob Jessop (1998) recupera y propone el concepto de “*heterarquía*”, para referirse a esta coordinación de órdenes institucionales, diferenciados y autónomos pero interdependientes, que caracterizarían a la gobernanza.

La noción de red proviene fundamentalmente de la corriente neoinstitucionalista y de algunos círculos académicos de la ciencia política, emparentados con el enfoque de los procesos de las políticas públicas, surgido en la década de 1970 (Klijn, 2005).

En la base de esta visión, se puede percibir la idea de una sociedad civil cada vez más autónoma en relación al Estado y por lo tanto preocupada en ampliar la participación en los procesos de decisión pública más allá de los mecanismos de la democracia representativa. Algunos estudios la denominan visión civilista (Ferrão, 2013) o gobernanza diversificadora (Cardoso Cançado, Tavares y Dallabrida, 2013) para resaltar este aspecto.

Desde esta perspectiva, la reflexión en torno a la gobernanza, se concentra en el marco institucional apropiado para la coordinación entre los actores públicos y privados (Prats, 2005) El funcionamiento y la configuración de estas redes es el punto clave para explicar el devenir de los procesos de desarrollo en la práctica concreta.

Dentro de este enfoque, si bien el Estado es un agente legítimo y necesario en la

dirección de la sociedad, sus acciones, ideas y recursos son insuficientes en el mundo globalizado. En las condiciones contemporáneas, ya no habría lugar para que opere el gobierno visionario y capaz de subordinar a los actores económicos, civiles y políticos (Aguilar Villanueva, 2007), en su lugar se exigen las formas articuladas de deliberación e interacción propias de las redes sociales. La complejidad que caracteriza el mundo actual, ha hecho a los gobiernos dependientes de la cooperación con otros actores dotados de recursos valiosos, pero no por ello, las redes sustituyen las instituciones formales (Börzel, 1997)

Un rasgo muy importante y muy presente en este enfoque, es la definición de las redes de actores de forma plana y horizontal, donde el mecanismo de coordinación que las caracteriza es la confianza entre los integrantes de las mismas (Prats, 2005). Esto no implica en términos prácticos que todos los actores tengan la misma cuota de poder, pero sí que no existe un actor con el poder suficiente para determinar las acciones de los demás (Klijn, 2005).

Esta representación de las redes se asocia a su vez muy asiduamente, al concepto de capital social, justamente para denominar al mecanismo de coordinación que resulta de la confianza que facilita que los actores involucrados trabajen juntos a partir de un propósito común (Natera Peral, 2005).

Sobre todo desde las contribuciones del estudio de Robert Putnam sobre el desarrollo regional italiano (Moncayo Jiménez, 2002), el capital social, entendido como la propensión de los ciudadanos a participar en asociaciones que buscan el bien común, es puesto por muchos enfoques como el elemento diferenciador en el diseño de una estrategia de desarrollo. En este sentido, un requerimiento repetido para el funcionamiento eficaz de las redes de actores, es el logro de un alto grado de capital social.

Otros abordajes plantean en la misma sintonía, conceptos como la densidad institucional (Chang, 2005) para marcar la relevancia de la relación instituciones-desarrollo que requiere el modelo de gobernanza según esta narrativa.

Más concretamente, hay una insistencia en el abordaje pormenorizado del entramado institucional de los territorios, que analice las instituciones presentes dando cuenta de su historia, sus hitos, su accionar, su surgimiento, etc. (Costamagna, 2005) Todo ello encaminado a conocer las relaciones existentes y a permitir el diseño de acciones que fortalezcan las redes institucionales de cooperación.

Un aporte interesante y bastante difundido en este sentido, llama la atención sobre lo que denomina las acciones orientadas a conseguir el "*Orgware del desarrollo*", entendiendo por tales aquellas que pretenden fortalecer la capacidad organizativa

de las regiones (Vázquez Barquero, 2000) Se resalta así la necesidad de inyectar densidad en el tejido institucional, lo cual ocurre en tanto se logren intercambios apoyados en el conocimiento que los actores sociales tengan unos de otros y en la confianza mutua que esto sea capaz de desatar.

Con esta preocupación, se puede encontrar un buen número de estudios interesados por describir las redes de actores sociales considerando distintos atributos a tener en cuenta (Fleury, 2002). Entre ellos se pueden destacar: el nivel de institucionalización (redes estables o inestables), el número de participantes (redes abiertas o cerradas), el tipo de actores involucrados (intergubernamentales, mixtas, privadas), el equilibrio de poder (redes heterogéneas u homogéneas), la profundidad del vínculo que supone la red (reconocimiento, colaboración, asociación), etc.

Otro rasgo distintivo, es que dentro de esta segunda perspectiva, se sostiene que no hay un modelo único de gobernanza. Las estructuras de actores que esta supone, difieren según cada realidad específica. A diferencia de los anteriores paradigmas (tanto del desarrollista como del neoliberal) no se presenta como un modelo estándar replicable (Prats, 2005), sino que más bien requiere de cierta habilidad artesanal que dependerá de las características particulares de cada caso.

Se podría afirmar que la literatura académica afín a esta segunda narrativa, coincide en tres grandes características que conceptualizan su percepción de la gobernanza (Natera Peral, 2005):

1. La existencia de una estructura multipolar, es decir que no hay un actor central, sino que los actores se necesitan entre ellos.
2. La interdependencia entre los actores y la tendencia a lograr objetivos en forma relacional.
3. La existencia de interacciones con un grado aceptable de estabilidad en el tiempo.

La influencia de este segundo enfoque, se puede identificar en varias experiencias de la provincia de Santa Fe.

Buena parte de los procesos de planificación estratégica participativa que se emprendieron durante los últimos diez años, se encaminan a crear redes de actores ajustadas a las realidades locales o regionales específicas, que cooperen con el Estado en la formulación e implementación de políticas públicas.

Un buen ejemplo al respecto, es la definición de gobernanza “*como redes de cooperación entre diferentes actores*”, que el propio Plan Estratégico provincial

establece. Dicho documento sostiene que *“la gobernanza supone que la gestión del Estado es tan compleja que no basta con que éste solo se haga cargo de las acciones, sino que debe aliarse para establecer nuevos canales de actuación, que permitan resolver problemas comunes”* (Santa Fe Visión 2030, 2012, p.76)

Por otra parte, son varios los estudios encaminados a identificar en distintas regiones de la provincia, las características de los sistemas institucionales y las dotaciones de capital social disponibles. Entre ellas, se pueden destacar por su trascendencia, los trabajos que exploran la articulación y la evolución institucional de la ciudad de Rafaela y su región (Ferraro y Costamagna, 2000 – Costamagna 2000; 2001; 2005 y 2007 – Mendíaz, 2012).

Como en el caso de la narrativa anterior, también respecto de esta segunda posibilidad de enfocar la gobernanza, es posible reconocer algunos interrogantes.

Uno de estos interrogantes, se refiere al lugar asignado al Estado. Aun cuando a diferencia de la narrativa anterior, la gobernanza ya no se presenta como una modalidad capaz de reemplazar al Estado, habitualmente se lo coloca en un plano de horizontalidad con el resto de los actores sociales.

En la práctica sin embargo, el Estado no sólo que no ha desaparecido, sino que sigue conservando ciertas funciones que lo diferencian del resto de los actores. En principio cuenta con el derecho de ratificación legal y la atribución para intervenir (Mayntz, 2000) que lo hacen un actor diferencial.

Tomando en cuenta esta situación, las redes de cooperación que implica la gobernanza, son arenas políticas donde necesariamente se debe pensar el lugar y el rol del Estado (Börzel, 1997).

En segundo lugar, esta horizontalidad entre los actores sociales que subyace en este enfoque, rasgo que comparte en cierta medida con la perspectiva neoliberal, es criticada a la luz de las desigualdades sociales y las contradicciones que surgen a partir de ellas.

La aparente armonía que pareciera caracterizar a las redes, supone una visión demasiado “soft” de la gobernanza (Graña, 2005a), que oculta las posiciones antagónicas que pueden llegar a surgir dentro del proceso de articulación, y que en la práctica pueden significar situaciones de bloqueo o estancamiento de las experiencias concretas (Mayntz, 2000)

En todo caso, este supuesto nivel de acuerdo para permitir el funcionamiento de las redes, es una posibilidad que depende en gran medida de las características particulares de algunos casos. Son las especificidades y trayectorias históricas, fundamentadas en una tendencia socio-cultural de colaboración mutua

característica de algunas regiones, las que terminan explicando que sea posible la gobernanza. Con lo cual se estaría ante regiones en las cuales esta modalidad no puede darse, en tanto no hay posibilidad de replicar las condiciones (Moncayo Jiménez, 2006) que motivaron su surgimiento.

Por este camino, se cae en una visión historicista o empirista (Brandão, 2008) extrema, apegada al estudio individual de casos concretos sin posibilidades de generalización. En definitiva se trata de un análisis que muchas veces absolutiza las especificidades y termina en la lógica de un coleccionista de buenas prácticas.

Un resultado que se deriva de considerar las posiciones antagónicas que supone inevitablemente un esquema multiactoral, es que los procesos de gobernanza no tienen un carácter cerrado. Las redes no son estáticas (Klijn, 2005), sino que la complejidad del proceso decisional que suponen, las expone permanentemente a la contingencia.

Por último este enfoque, también muchas veces, asocia la gobernanza exclusivamente al ámbito local, desconociendo el impacto de los procesos que se desenvuelven en el contexto de las escalas nacionales, regionales y globales.

1.3. La narrativa relacional de la gobernanza

Este tercer enfoque, también denominado como narrativa interpretativa de la gobernanza (Bevir y Rohdes, 2001), parte de cuestionar el carácter cerrado y predeterminado que caracteriza a los dos anteriores. En lugar de ello, la gobernanza se entiende como el resultado de la disputa política de distintos actores sociales, introduciendo al poder como una dimensión clave para pensar las relaciones que le dan origen (Masey, 2004)

Sin negar la complejidad del contexto globalizado, ni las limitaciones del modelo Estado-céntrico para intervenir y organizar la sociedad actual unidireccionalmente, propone una mirada crítica sobre algunos parámetros comunes en los abordajes de la gobernanza.

Uno de los puntos centrales en este sentido, es problematizar la noción de redes de cooperación a la luz de las desigualdades sociales. La inquietud de saber hasta dónde dichas redes no replican y refuerzan las relaciones de poder que contiene la sociedad, es el puntapié inicial de este tercer enfoque sobre la gobernanza.

Tomar en cuenta las asimetrías sociales que se pueden reconocer entre los distintos actores, implica integrar a la conceptualización de la gobernanza, los enfrentamientos entre distintos intereses y las relaciones de desigualdad social (Brandão, 2008)

Introducir esta dimensión analítica de los intereses, lleva además al rescate de la categoría de clases sociales y sus contradicciones en el abordaje de las redes de gobernanza. Se requiere así, entender las jerarquías al interior de éstas, a partir de tomar en cuenta una serie de puntos que imponen:

- Dimensionar el poder privado, los intereses que posee, las capacidades para introducir cambios y transformaciones y su red de relaciones en diferentes escalas espaciales (escala local, regional, nacional y global).
- Dimensionar la fuerza del poder público y su capacidad de ejercer una coordinación estratégica.
- Dimensionar la capacidad de las facciones de clases para acordar y compartir un proyecto de competitividad sistémica.
- Dimensionar la capacidad de las facciones subalternas de resistir, reclamar y ser una fuerza de oposición. (Brandão, 2010)

Buena parte de los estudios que transitan esta vertiente explicativa, subrayan las asimetrías sociales específicas de cada región como un punto que no puede desconocerse (Graña, 2005a) y avanzan en advertir sobre fases de estancamiento en las experiencias concretas, justamente por pasar por alto este aspecto. En la mayoría de los estudios sobre la gobernanza, el poder es una categoría ausente (Bassols, 2011). Los fines de promover la articulación entre diferentes actores, se toman como “algo dado” y hay una concentración en las características del esquema institucional de gobernanza que se quiere lograr. Pasar por el alto “el qué” (Pirez, 2011) para el cual se pretende conseguir la mejor cooperación posible, en general vuelve irrelevantes las contradicciones y los conflictos.

Por otra parte, se llama la atención respecto al tinte progresista que se asocia comúnmente a nociones como redes de cooperación, acuerdos para el desarrollo y a la misma idea de gobernanza, neutralizando las relaciones de poder y las contradicciones que son propias de la sociedad capitalista. De este modo “*el atractivo por la red*” (Davis, 2011) tiende a diluir el conflicto y desviar la atención sobre el tema de las jerarquías existentes, orientándolo al consenso, bajo una noción de política cosmopolita al estilo de una “*big tent Politics*” (Davis, 2011 – p. 39)

Justamente esta sacralización del consenso (Laclau y Mouffe, 1987), que consigue al interior de las redes configurar identidades políticas desclasadas, si bien diluye el conflicto a nivel del análisis, no logra anularlo y esta es una de las principales razones que hacen de la gobernanza un esquema inestable en la práctica (Davis, 2011)

No es menor la recuperación de la noción de hegemonía dentro de este enfoque (Brandão, 2007). Concebida como una dirección intelectual por medio del consenso (Gramsci, 1984), remite a la presencia de un bloque de poder que logra imponer su proyecto en la agenda de políticas públicas, incorporando elementos de otros grupos subordinados a fin que todos lo perciban como propio. Las redes de gobernanza funcionarían de este modo, como instrumentos políticos de un proyecto hegemónico (Davis, 2011) que mantiene en la sociedad, una relación de fuerzas determinada.

En consonancia, quienes se refieren a esta narrativa con el adjetivo de “interpretativa”, subrayan que la gobernanza es dependiente de las diferentes interpretaciones (Bevir y Rhodes, 2001) que los actores involucrados sostienen respecto a un proceso específico y de las alternativas que tengan para poder instalarlas. De hecho la gobernanza, se construye con sujetos portadores de intereses, valores, imaginarios y subjetividades concretas que van a aflorar a lo largo del proceso (Bassols, 2011)

En tanto construcción política, conformada a partir de relaciones de poder, la gobernanza adquiere un carácter dinámico. Lejos de ser una situación definitiva, armoniosa, estable o completa, se encuentra en una situación de constante transformación y de disputa.

Estudiar la gobernanza como una dinámica implica por lo tanto, dejar de lado la posibilidad de un punto de llegada, es aceptar el carácter abierto, contingente, disputable, transitorio y expuesto a otras alternativas (Jessop, 2004)

Al mismo tiempo es incorporar la posibilidad de construirla y reconstruirla. Al respecto Neil Fligstein (2001), aplicando la teoría de los campos, habla de la producción, reproducción y transformación de las formas sociales de cooperación entre actores.

En esta tercera narrativa, la gobernanza es siempre un proceso, nunca una estructura (Graña, 2005b) Hace pensar en un juego de estrategias que diferentes actores despliegan en una relación y en tanto supone un acto de ejercicio de poder, implica afectar y ser afectado (Bassols, 2011)

Tomar en cuenta las asimetrías sociales, supone también considerar que la gobernanza lejos de ser un proceso horizontal, armónico, participativo e igualitario, puede ser la expresión de los grupos con mayores dotaciones de poder.

Aquellos actores más fuertes, sobre todo los grupos económicos con poder financiero e influencia política, los más organizados, son los que gozan de mayores ventajas y pueden transformar las experiencias de gobernanza en arenas de decisión capturadas por intereses organizados (Ferrão, 2013)

Desde esta narrativa, las redes de gobernanza son expuestas a la posibilidad de encarnar relaciones de dominación social existentes en un disfraz nuevo (Davis, 2011)

Abandonando totalmente el marco de una posible horizontalidad como característica distintiva de la gobernanza, se hace necesario entonces trazar el mapa de actores y reconocer las dotaciones de poder con que cada uno de estos se entrama en cada experiencia (Graña, 2005a). Esto a su vez, pone de relieve que no existe un modelo único de gobernanza, existe una pluralidad de vías que expresan distintas trayectorias. Sin embargo, cada experiencia específica debe ser entendida al mismo tiempo en el marco de los padrones generales de la configuración capitalista donde se desenvuelve.

Por otra parte analizar las dotaciones de poder de cada actor, implica superar la tendencia localista o regionalista con que se asociaban los procesos de gobernanza en los anteriores enfoques.

En las anteriores narrativas, sobre todo en la neoliberal, se supone que el comando de los procesos colectivos se encuentra endogeneizado, creyendo que todos los problemas pueden ser resueltos en la escala del espacio local.

Sin embargo si se analizan las fuerzas de decisión que operan en el territorio (Brandão, 2010), se puede verificar la vinculación entre escalas y las influencias que otras escalas extra-regionales pueden tener sobre la gobernanza regional (Vigil y Fernández, 2011)

Entender la gobernanza desde una perspectiva relacional, implica considerar una suma de conexiones espaciales, donde los actores no responden sólo a intereses locales, sino que están influenciados por factores que provienen de múltiples escalas (Dallabrida, 2010) y contribuyen a comprender sus lógicas de interacción.

Tomar en cuenta las múltiples representaciones escalares posibles, hace necesario recuperar la escala nacional que el neoliberalismo diluyó en su argumentación y re-ubicar el Estado nacional en el análisis del desarrollo (Fernández, 2001) Es precisamente el Estado nacional, el ámbito capaz de fijar una estrategia general y comprensiva del conjunto de regiones, valiéndose de instrumentos de coordinación y regulación legal y macroeconómica, que forman parte de atribuciones que sigue manteniendo a pesar de las tendencias asociadas a la globalización.

Por otra parte en tanto, entramados abiertos, que se construyen a partir de la disputa política de los distintos actores, el tema de las capacidades para promover, sostener y orientar los procesos de gobernanza, ocupa un lugar muy importante.

Es en relación a este punto que se introduce el tema de la implicación del Estado al interior de las dinámicas de gobernanza, justamente porque es el actor dotado de los atributos legítimos para regularlos y orientarlos (Mayntz, 2000). La gobernanza debe ser definida y avalada por el Estado para poder existir (Ferrão, 2013)

Gran parte de los estudios que transitan la línea de argumentación de esta tercera narrativa, coinciden en señalar que el Estado es el actor habilitado para redirigir estas dinámicas, propiciando una suerte de equilibrio a partir de dar lugar a los actores con débil institucionalización, con escaso poder económico o con déficit infraestructurales (Zurbriggen, 2014).

A diferencia de las anteriores narrativas, dar cuenta del lugar que el Estado se reserva dentro de estos esquemas de construcción colectiva de políticas públicas, es una de las líneas de análisis claves para poder comprenderlas (Börzel, 1997)

Comparada a las dos perspectivas anteriores, esta tercera vertiente, si bien cuenta con un desarrollo académico considerable, no ha inspirado explícitamente acciones concretas en la práctica, ni en fases de diagnóstico, ni en la formulación de políticas públicas.

Sobre todo la presencia del Estado en estos procesos, aspecto que se pretende abordar en este estudio, no ha sido estudiada en profundidad.

Como visión crítica de los procesos de articulación y cooperación, vale la pena resaltar que no se trata de desconocer la importancia de la gobernanza como herramienta para potenciar los procesos de desarrollo local.

Las formas de gobernanza claramente han favorecido modalidades más participativas y abiertas para enmarcar los procesos de desarrollo y el diseño y ejecución de políticas públicas destinadas a lograrlo. Por otro lado, también es cierto que las formas de gobernanza se adaptan mejor que las formas burocráticas y centralizadas a la complejidad del mundo actual (Ferrão, 2013)

Lo valioso de esta tercera vertiente analítica, es que sustentada desde aportes críticos, destaca elementos habitualmente desconsiderados en los abordajes sobre la gobernanza que mayor difusión y popularidad han obtenido. Esto a su vez hace más complejo y realista el análisis de la articulación de los actores regionales.

Se trata de incluir otros aspectos que van más allá de comprobar la existencia de una determinada “densidad institucional” que garantice el funcionamiento de la gobernanza, tal como se proponía en la perspectiva anterior, y además superar el fetichismo en torno a la capacidad de la gobernanza regional (Vigil y Fernández,

2011) para garantizar el ingreso al escenario global, exclusivamente en base al desarrollo de las capacidades locales.

En un intento de recapitulación de este primer apartado, se puede ver como la noción de gobernanza se instaló desde hace un tiempo, como un concepto clave para pensar los procesos de desarrollo. Sin embargo se trata de una categoría polisémica. Cuenta con gran aceptación, pero al menos se pueden reconocer tres perspectivas desde donde se la ha venido invocando (ver tabla 1.1).

Por una parte la perspectiva neoliberal, que la presenta como una solución ante las limitaciones que el Estado encuentra en un contexto globalizado. Se trata de una alternativa de auto-organización de la sociedad civil para movilizar capacidades disponibles y ganar competitividad en los mercados.

En segundo lugar, la narrativa de las redes se concentra en los esquemas institucionales que hacen posible la gobernanza. Ya no se trata de reemplazar al Estado, sino que lo ubica en el entorno de redes de cooperación.

Por último el enfoque relacional, incorpora las contradicciones de la sociedad, complejizando la articulación y asignando al Estado un rol diferencial para redireccionar la gobernanza.

Es esta última perspectiva la que habilita una mirada crítica de las dinámicas de gobernanza en la gestión de los procesos de desarrollo de las regiones.

Tabla 1.1: Narrativas de la Gobernanza

	<i>Narrativa Neoliberal</i>	<i>Narrativa de las redes de gobernanza</i>	<i>Narrativa Relacional</i>
<i>Gobernanza</i>	Presenta la gobernanza como una modalidad de gestión que permite integrar la actividad privada, superando las “fallas del gobierno”.	Presenta la gobernanza como una red de instituciones para la cooperación público-privada.	Presenta la gobernanza como un proceso de relaciones dinámicas, donde se expresan los conflictos y contradicciones de la sociedad.
<i>Articulación</i>	Los actores se articulan en un marco de armonía y horizontalidad.	Al interior de las redes no todos los actores se encuentran en un pie de igualdad, pero ninguno tiene por sí mismo el peso suficiente para imponerse sobre el resto.	La desigualdad social, hace que la articulación sea un proceso atravesado por intereses y en permanente disputa.
<i>Estado</i>	El Estado es reemplazado por la iniciativa privada auto-organizada. Ofrece un marco jurídico favorable.	El Estado crea el contexto en el cual las redes surgen y funcionan. Es un Estado colaborativo.	El Estado tiene un rol importante coordinando y redireccionando las dinámicas de gobernanza.
<i>Generalización</i>	Es un modelo generalizable y aplicable a cualquier realidad regional.	Las redes institucionales varían de acuerdo a las especificidades históricas de cada región.	Las dinámicas de gobernanza son específicas de cada caso. Incluso cada una de ellas varía. No hay un modelo único de gobernanza, pero sí elementos que son comunes para el análisis de cada realidad.
<i>Aporte</i>	Tiene el valor de permitir la participación de actores no estatales en la gestión.	Ofrece un marco para analizar la organización de los esquemas institucionales de la gobernanza.	Permite entender la complejidad de los procesos de conformación y funcionamiento de las dinámicas de gobernanza.

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 2
DELINEANDO
EL LUGAR DEL ESTADO
EN LA GOBERNANZA

El objetivo de este segundo apartado es ofrecer una posible conceptualización en torno al lugar que el Estado estaría llamado a ocupar en las dinámicas de gobernanza.

A fin de realizar dicha caracterización, se describen tres grandes sentidos o lógicas con las cuales el Estado habría de implicarse.

La última de las narrativas expuestas en el capítulo anterior para abordar el fenómeno de la gobernanza, ofrece un marco apropiado para pensar el lugar del Estado al interior de estas dinámicas multiactorales.

El enfoque relacional, al presentarla como un proceso abierto, conflictivo y por lo tanto dinámico, instala la preocupación por las condiciones necesarias para que estas experiencias se organicen y funcionen. Entre estas condiciones, se destaca la implicación que asuma el Estado promoviendo, direccionando, sosteniendo y creando un ordenamiento adecuado para el desenvolvimiento de estas dinámicas.

En este sentido, se pueden rastrear enfoques teóricos que proponen pensar en una nueva morfología del Estado. Puntualmente Bob Jessop (2006) habla de la desestatización como una de las tendencias que reflejan la reorganización del Estado en el contexto actual.

La desestatización política hace referencia a un desplazamiento desde la centralidad del gobierno a formas descentralizadas de gobernanza que resaltan la importancia de los acuerdos asociativos, donde el Estado abandona el rol de direccionador exclusivo y asume un papel diferente con énfasis en la interdependencia (Jessop, 2006)

Desde esta perspectiva, el lugar del Estado no es solamente el de un simple creador de entornos favorables (Vigil y Fernández, 2011), sino que más bien a partir de cómo se articule con los demás actores, se reorganice internamente y se redefina funcionalmente, dependerán la sostenibilidad y la viabilidad de las estrategias de desarrollo (Fernández y García Puente, 2012) Lejos del enfoque que postula un Estado disminuido frente a las fuerzas transnacionales y auxiliar o complementario del despegue de las capacidades endógenas, se requiere de una

rearticulación del Estado con la sociedad civil.

Pensar la implicación o capilaridad estatal (Oszlak, 2012) para tratar de explicar cómo se genera la colaboración entre actores que convergen en los esquemas de gobernanza, supone reconocer que el Estado es un actor clave, llamado a encausar estos procesos (Aguilar Villanueva, 2007)

Peter Evans (1996) señala al respecto que justamente la implicación del Estado puede facilitar o destruir redes sociales. Esto considerando que el Estado es el actor que en principio posee la representatividad política, es decir que es la institución que cuenta con la legitimidad democrática (Peters y Pierre, 2005). Además es el único agente con el monopolio de la coacción y por lo tanto con instrumentos legales para regular la sociedad, por ejemplo extrayendo recursos de los privados y reorientándolos a través de su política fiscal. De hecho las dinámicas de gobernanza permanecen insertas y funcionan dentro de matrices estatales preexistentes (Brenner, 2003) que no han desaparecido, ni han sido reemplazadas por otro actor.

La gobernanza para tener éxito, exige entre sus condiciones una relación con formas de gobierno que definan objetivos y con instituciones políticas sólidas que estimulen la cooperación entre los actores sociales (Cardoso Cançado, Tavares y Dallabrida, 2013)

Frente al enfoque que presta atención a las dotaciones previas de capital social, remitiéndose a características históricas preexistentes que explican las relaciones y que son difíciles de replicar, es posible otro enfoque centrado en la posibilidad de construir relaciones de cooperación. En esta perspectiva es clave el papel del Estado para construir redes de cooperación (Evans, 1996). Las instituciones políticas débiles, son un encuadramiento político poco favorable para la cooperación que implica la gobernanza (Börzel y Risse, 2010)

Cuanto más débiles son las instituciones estatales, mayores son las posibilidades de que las experiencias de gobernanza se transformen en ámbitos de decisión en manos de intereses organizados (Ferrão, 2013). De allí la importancia de tomar en cuenta la presencia del Estado en la construcción colectiva de la política pública. Es el Estado quien, conforme a las atribuciones específicas con que cuenta, contribuye a moldear las instituciones de la sociedad civil a partir de los diferentes vínculos que establece con las mismas (Skocpol, 2011) Esto sin embargo no implica que la intervención del Estado sea desinteresada. Por el contrario, las acciones del Estado benefician necesariamente algunos intereses y perjudican otros, esto sin perjuicio de la influencia que estas pueden tener en los procesos políticos y sociales a través de sus políticas y sus relaciones con los grupos de

una sociedad.

Desconocer la implicación del Estado fomentando, coordinando y equilibrando las experiencias de gobernanza, contribuye al estancamiento de estas dinámicas. Lo cual es señalado por muchos autores como una de las principales patologías de la gobernanza en la práctica (Graña, 2005a)

De allí la necesidad de problematizar la presencia del Estado como una de las claves para poder entender los procesos de desarrollo. Es justamente el Estado quien tiene un papel importante en relación a las posibles fallas que podría presentar gestionar el desarrollo a partir de una dinámica de gobernanza (Evans, 2007)

Cabe destacar que aunque este estudio se concentre en el Estado provincial, esto no implica desconocer la importancia de otros niveles del Estado sobre todo el nacional en los procesos de desarrollo. El planteo propuesto para nada se asemeja a un modelo que postule la gobernanza del desarrollo como una responsabilidad exclusiva de los niveles regionales. Por el contrario, se entiende que los procesos de desarrollo reciben el impacto de fuerzas que actúan en distintas escalas (Dallabrida, 2010) no sólo la escala provincial sobre la que se detiene este trabajo. Conviene así no olvidar que son experiencias expuestas a la influencia de todas las representaciones escalares posibles: global, nacional, provincial y local.

Analizar el lugar del Estado motorizando las dinámicas de gobernanza, implica tomar en cuenta los atributos de estatidad (Fernández y Vigil, 2010) que se traducen en capacidades del Estado para entramarse en redes de cooperación.

Estas suponen capacidades internas y capacidades infraestructurales (Fernández y Vigil, 2010). Las primeras, orientadas a producir decisiones no vulnerables exógenamente, se asientan en la estructura material y los recursos humanos, financieros y tecnologías de gestión para formular e implementar políticas públicas. Las segundas hacen a la aptitud del Estado para penetrar y organizar la sociedad. Mediante esta interacción, el Estado como actor político instaura relaciones, vínculos y canales con otros actores. Se logra así, el enraizamiento (Evans, 1996) de las estructuras estatales, permitiendo la cooperación público-privada pero en el marco de un ordenamiento que el propio Estado es capaz de establecer.

Tomando en cuenta estos dos grupos de capacidades para pensar la intervención del Estado, se puede ver cómo a la par de la necesidad de una burocracia coherente y sólida, está la cuestión de las lógicas que el Estado asuma en sus interacciones.

Avanzando en los intentos concretos por conceptualizar el lugar del Estado dentro de las dinámicas de gobernanza, se podrían reconocer tres lógicas (Jessop, 2004) a partir de las cuales pensar la implicación estatal en los esquemas de interacción múltiple. Estos modos podrían denominarse: implicación del Estado como facilitador, implicación del Estado como socio-aliado e implicación del Estado como orientador.

Estos tres sentidos estarían indicando la capacidad de enraizamiento del Estado (Evans, 2007). Es decir, la aptitud del Estado para penetrar y organizar los procesos de gobernanza, proporcionando la base necesaria para lograr la complementariedad de los esfuerzos público-privados (Evans, 1996) y encaminarlos detrás de acciones específicas.

2.1. El Estado como facilitador de las dinámicas de gobernanza

La implicación que debería lograr el Estado en el papel como facilitador o promotor de las dinámicas de gobernanza, se refiere a la capacidad de éste para motivar o inducir a los distintos actores sociales a cooperar. Supone promover la gobernanza y generar condiciones que la posibiliten.

El Estado se posiciona como un organizador del diálogo (Jessop, 1998), estableciendo directamente o contribuyendo a establecer formatos organizacionales, que busquen la participación de la mayoría de los actores sociales (Ostrom, 1996). Entre los cuales las Agencias para el Desarrollo Económico Regional son un buen ejemplo.

Uno de los puntos claves para revelar esta primera lógica de implicación, se explicita en la capacidad del Estado para involucrar a otros actores (Fligstein, 2001) en los entramados público-privados.

La capacidad de inducir o motivar en la acción colectiva, es una habilidad social que permite pensar en la contribución específica de los actores en los acuerdos sociales. El Estado en este sentido, debe ser capaz de proporcionar razones para cooperar, lo cual no implica solamente fomentar el inicio de experiencias colaborativas, sino mantener una actitud de promoción de las mismas acercando o sumando actores. Podría afirmarse que de alguna manera, a lo largo del tiempo es una lógica que demuestra el compromiso del Estado con las experiencias de gobernanza (Evans, 2007)

Específicamente, los mecanismos que permitirían rastrear la implicación del Estado como un facilitador de la gobernanza, se refieren por un lado, a acciones de sensibilización, de convocatoria y de capacitación de los actores sociales (ver

Tabla 2.1).

El primer grupo de acciones, las de sensibilización, están fundamentalmente orientadas a despertar interés, a estimular sobre los esquemas colaborativos. El segundo grupo se encamina a instar a los actores sociales a sumarse a estos y el tercero, brinda elementos que habiliten o favorezcan la integración de los actores en las dinámicas de gobernanza.

Por otro lado y en el plano formal, un primer indicador a tomar en cuenta para detectar esta lógica de facilitador, es la promoción de acuerdos o convenios que propongan la modalidad de la gobernanza para el diseño y la implementación de políticas públicas.

Esto implicaría en términos prácticos, que el Estado se valga de la gobernanza al momento de priorizar alternativas de intervención pública y, también, al momento de ejecutar estas opciones seleccionadas.

Tabla 2.1. Mecanismos del Estado como facilitador de la gobernanza

Implicación del Estado como facilitador de la gobernanza	<i>Verificable en:</i>
	Actividades de sensibilización realizadas por el Estado
	Actividades de convocatoria realizadas por el Estado
	Actividades de capacitación realizadas por el Estado
	Promoción de acuerdos o convenios para el diseño e implementación de políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia

2.2. El Estado como socio-aliado de las dinámicas de gobernanza

El segundo tipo de implicación que el Estado debería lograr, corresponde a la figura de un socio-aliado y hace referencia a la contribución para el sostenimiento y la viabilidad de los procesos de gobernanza. Es decir, que se trataría de una implicación estatal orientada a hacer posibles, a que puedan concretarse en la práctica, las dinámicas de gobernanza.

Apelando a un concepto bastante difundido de la noción de viabilidad, que se propone para definir este tipo de implicación del Estado, se podría sostener que se trata de una cualidad, por la cual una iniciativa es capaz de integrarse

armónicamente al contexto donde se espera obtener un resultado y al mismo tiempo, desde donde se pretende obtener los recursos a poner en juego (Matus, 1987).

La acción del Estado, encaminada a remover obstáculos y resolver situaciones que permitan esta integración de la gobernanza en contextos sociales concretos, estaría dando cuenta de este tipo de implicación como socio-aliado.

Se trata de acciones de acompañamiento que realiza el Estado y se materializan no sólo en apoyos materiales, sino también en apoyos simbólicos (Jessop, 1998) Dentro de estos últimos, reviste particular importancia el reconocimiento que el Estado haga de este tipo de procesos (Ostrom, 1996) a través de la legislación o de otro tipo de documentos oficiales.

Entre los mecanismos por medio de los cuales quedaría evidenciada esta lógica de implicación (ver Tabla 2.2), cuentan en primer lugar, los aportes que el Estado realice para el financiamiento de las experiencias de gobernanza.

En segundo lugar, se puede reconocer este segundo sentido, en la integración de forma permanente que el Estado tenga dentro de estos esquemas de cooperación multiactorales. Este mecanismo está relacionado directamente a una actitud coherente respecto a las conexiones que el Estado establezca con la sociedad civil (Evans, 1996)

Por último, también forma parte de los mecanismos a tener en cuenta, el reconocimiento que el Estado otorgue a las experiencias de gobernanza que se generen en el territorio, por medio de algún marco legal específico (ley provincial, decreto provincial, convenio, etc.) o por medio de algún documento oficial con el carácter de publicación, memoria de gestión, etc.

Sobre todo el primero de estos últimos dos mecanismos aludidos, el de ratificación legal (Mayntz, 2000), forma parte de una de las atribuciones con que cuenta exclusivamente el Estado.

Tabla 2.2. Mecanismos del Estado como socio-aliado de la gobernanza

Implicación del Estado como socio-aliado de la gobernanza	<i>Verificable en:</i>
	Aportes realizados por el Estado para el financiamiento
	Presencia permanente del Estado
	Reconocimiento que el Estado otorgue en algún marco legal
	Reconocimiento que el Estado otorgue en algún documento oficial

Fuente: Elaboración propia

2.3. El Estado como orientador de las dinámicas de gobernanza

La tercera lógica, como un orientador capaz de guiar procesos sociales (Mayntz, 2000), pone al Estado por una parte en el papel de regular estas dinámicas, reordenándolas, limitándolas y disciplinándolas, y por otra parte en la posición de equilibrar los intereses que entran en juego en las mismas. Se espera que el Estado sea capaz de establecer límites y de velar por su cumplimiento (Ostrom, 1996)

El Estado juega el rol de un participante que proporciona reglas básicas, forma expectativas, equilibra diferencias y es un tribunal para las controversias (Jessop, 1998) Lo cual representa acciones que para nada son menores, sobre todo tomando en consideración que en última instancia, dentro de los regímenes democráticos, le corresponde asumir al Estado la responsabilidad política por el fracaso de la gobernanza (Jessop, 2002)

Fundamentalmente es un sentido, donde el Estado se implica para poner reglas de juego aceptables (Brenner, 2011). Por ello, esta implicación como orientador se manifiesta sobre todo en la existencia de un marco legal capaz de regular las dinámicas de gobernanza (ver Tabla 2.3).

En relación a este mecanismo, se ubica una de las posibilidades de intervención del Estado en clave de agente con capacidad para equilibrar las diferencias de poder entre los actores sociales, que provienen de sus diferentes dotaciones de recursos y capacidades de organización.

Esta situación que se señalaba en el apartado anterior, como uno de los riesgos de la gobernanza en la práctica (Jessop, 1998), donde puede terminar favoreciendo a determinado grupo en perjuicio del resto, implicaría pensar en una legislación para la gobernanza inspirada en criterios de control democrático (Ferrão, 2013) que se encaminen a reducir esta oportunidad de captura de los esquemas de cooperación.

Así mismo, esta posibilidad de regular las experiencias de gobernanza, podría suponer incluso la probabilidad de aplicar alguna penalización sobre aquellos casos en los cuales se incurra en acciones opuestas a los fines para los que se establezca la cooperación. Por ejemplo, en el caso de acciones o programas ejecutados bajo un esquema colaborativo y donde se dude de la transparencia del proceso.

Como correlato de este marco legal, también forman parte de los mecanismos a considerar, las acciones de monitoreo, auditoría o seguimiento de los resultados obtenidos con esta modalidad de gestión, que realice el Estado.

La presencia de este mecanismo de monitoreo, estaría asegurando la posibilidad de una retroalimentación a partir de la sinergia (Fernández y Vigil, 2010). Donde se da un proceso de fortalecimiento de estos esquemas de colaboración, pero también de los instrumentos que hacen a las capacidades internas del propio Estado, evitando el encapsulamiento de las burocracias y los tomadores de decisión.

Esta lógica como orientador, también ubica al Estado como un mediador en los conflictos que se puedan desatar en un esquema de cooperación entre actores. Algunos estudios, reconocen aquí un rol importante para la presencia del Estado, en tanto puede contribuir a superar situaciones de estancamiento en que pueden caer las dinámicas de gobernanza (Graña, 2005a) Son mecanismos cercanos a la negociación y a la mediación en el enfrentamiento de intereses que como ya se indicó anteriormente, es necesario incorporar al análisis de los esquemas de cooperación, para afrontar las situaciones de bloqueo que suelen generar los antagonismos que caracterizan a la sociedad (Mayntz, 2000)

Además, dentro de los mecanismos de implicación en este sentido de orientador, aparecen los esquemas de metagobernanza (Jessop, 2004) promoviendo redes que organicen la densidad institucional, facilitando la mediación, reequilibrando situaciones y evitando la duplicación de acciones.

Se trata en definitiva, de un ejercicio de inteligencia organizacional (Börzel, 1997) que se estaría esperando de parte del Estado y que en algunos estudios aparece bajo la denominación de gobierno de la gobernanza (Cardoso Cançado, Tavares y

Dallabrida, 2013)

Tabla 2.3. Mecanismos del Estado como orientador de la gobernanza

Implicación del Estado como orientador de la gobernanza	<i>Verificable en:</i>
	Marco legal capaz de regular
	Acciones de monitoreo o seguimiento de los resultados obtenidos
	Intervenciones de mediación en conflictos
	Esquemas provinciales de metagobernanza

Fuente: Elaboración propia

En síntesis, las tres lógicas o sentidos de implicación estatal que se presentaron a lo largo de este segundo capítulo permiten una aproximación para conceptualizar el lugar del Estado dentro de las dinámicas de gobernanza.

El Estado como facilitador representaría un promotor capaz de sentar las bases de la gobernanza. En la lógica de socio-aliado fundamentalmente interactuaría sosteniendo y dando continuidad a estas dinámicas. Bajo la figura de un orientador, se implicaría con la aptitud suficiente de poder redirigir y encausar los esquemas de cooperación multiactoral.

Estas tres lógicas resumen en definitiva, la posibilidad de contar con un Estado capaz de penetrar y organizar los procesos de desarrollo encarados desde la articulación de los múltiples actores sociales.

Capítulo 3
EL CASO DE LAS
ADERS
EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

Este capítulo pretende por una parte presentar una contextualización de las unidades donde se analiza la implicación del Estado y por otra, exponer el abordaje metodológico a partir del cual se concreta el mismo.

De este modo, en primer lugar, se presenta el recorrido que la provincia de Santa Fe posee en cuanto a experiencias de gestión del desarrollo bajo la modalidad de la gobernanza, y luego se realiza una caracterización del contexto de cada uno de los tres casos elegidos.

Estas dos primeras secciones dentro del capítulo, contribuyen a entender la selección de estas experiencias. En tanto, aún sin estar dentro de los casos más citados en la literatura sobre el tema, representan tres situaciones diferenciadas desde el punto de vista de su perfil productivo y de la red de actores sociales que se puso en juego para promover el desarrollo. En cada una de ellas, el Estado provincial ha intervenido a partir de lógicas concretas que se intentan caracterizar a lo largo del trabajo.

Por último, también como parte de la estrategia metodológica, se describe la operacionalización de la variable de análisis del estudio.

3.1. La experiencia de la provincia de Santa Fe en relación a la gobernanza para la gestión del desarrollo

La provincia de Santa Fe, junto al resto de las provincias argentinas, a inicios de la década del '90 experimentó el cambio de situación que provocó la modificación del patrón de centralidad estatal, con la transferencia a su órbita de competencias y funciones que anteriormente asumía el Estado nacional.

En la aplicación de este paradigma de la subsidiaridad, donde el Estado central sólo debe ocuparse de las prestaciones que no puedan atenderse a nivel de las unidades políticas menores (Arroyo, 2001) y cada organización social es competente para intervenir sobre su propio ámbito (Boisier, 2002) las provincias

adquirieron el núcleo duro de sus políticas públicas: educación, salud y seguridad (Cao, 2012). Frente a estas áreas, la política económica, es decir la posibilidad de intervenir en la distribución y los niveles de inversión, y sobre todo la política impositiva, elemento de estabilidad y autonomía del Estado, pusieron en evidencia un claro desequilibrio vertical (Pessino y Fenochietto, 2001) entre muchas funciones de gasto asumidas sin aumentar las responsabilidades recaudatorias.

Esta situación de debilidad en cuanto a la autofinanciación de las políticas provinciales y su dependencia de los recursos transferidos desde la Nación, acompañó la penetración de la segunda oleada de reformas de corte neoliberal, que introducía la preocupación por los aspectos gerenciales bajo las nociones del *New Public Management* y la constante insistencia en la incapacidad del Estado para responder acertadamente en un contexto de creciente incertidumbre y dinamismo.

Desde la segunda mitad de la década del '90 la provincia comienza a impulsar iniciativas con el fin de constituir esquemas colaborativos con actores de la sociedad civil, con el objetivo de ganar competitividad global a partir de movilizar el capital social e institucional presente en el territorio (Vázquez Barquero, 2000). De este modo, la noción de gobernanza, unida a la categoría de descentralización al nivel local de gobierno, se popularizó entre las recomendaciones para la política provincial de promoción del desarrollo.

En el año 1996, con la creación de la Dirección Provincial de Desarrollo Regional y Local en la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio – MAGIC, la provincia de Santa Fe, pone en funcionamiento el Programa Municipios Productivos.

Dicho programa, inspirado en los conceptos del desarrollo endógeno, buscaba dotar a cada localidad de la provincia con un área para trabajar los temas productivos desde los municipios y las comunas². En consonancia con el contexto

² La Provincia de Santa Fe cuenta con 51 Municipios y 312 Comunas, agrupadas en 19 departamentos y 5 regiones. Según el Art. 106 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe: “Las poblaciones que tengan más de diez mil (10.000) habitantes se organizan como municipios por Ley que la Legislatura dicte en cada caso y las que no reúnan tal condición como comunas.” Al respecto la Ley Orgánica de Municipios N°: 2756, establece que: “*Todo centro urbano en que haya una población mayor de diez mil (10.000) habitantes tendrá una Municipalidad encargada de la administración comunal, con arreglo a las prescripciones de la Constitución y de la presente ley; a este efecto las Municipalidades se dividirán en dos categorías, a saber: serán de primera categoría las Municipalidades que tengan más de doscientos mil (200.000) habitantes; de segunda categoría las que tengan entre diez mil y un (10.001) habitantes y doscientos mil (200.000)*” (Art. 1).

al que se hizo referencia en los párrafos anteriores, el programa buscaba descentralizar la política productiva del gobierno santafesino (Aragno, 2002). Para ello, el primer eje de trabajo era fortalecer institucionalmente las áreas de producción de los gobiernos locales.

La principal insistencia se focalizaba en lograr un cambio en las agendas tradicionales de las políticas locales, orientándolas a lo productivo en contraposición al clásico “modelo ABL” (alumbrado, barrido y limpieza). En este sentido uno de los puntos más fuertes del programa fue insistir en la sensibilización y capacitación de recursos humanos locales que puedan conformar estos espacios. Sobre estos dos aspectos estuvieron concentradas las dos primeras etapas de Municipios Productivos entre 1996 y 1998.

La figura del secretario de producción, respondía a un perfil de articulador local (Aragno, 2002), con un fuerte conocimiento del entramado institucional con el cuál debía operar y la capacidad para crear acuerdos y alianzas de trabajo conjunto en ese escenario.

Una cuestión interesante a destacar en torno a la implementación de este programa, es que el rol de referentes que les asignaba a los Secretarios de Producción, no implicaba concebir a los Estados locales como instancias de diseño de políticas públicas. Este rol lo seguía conservando el Estado provincial como ente superior a los Municipios y Comunas. El Secretario de Producción, era el interlocutor válido, encargado de aunar las demandas locales y desempeñar las funciones de gestionar, acercar y relacionar estas inquietudes con otros niveles oferentes de políticas. Una expresión muy difundida que ilustra muy bien este rasgo que implícitamente se esperaba de estas figuras, es la de “bajar herramientas de la Nación y la Provincia” haciéndolas accesibles para los sectores privados locales. Es en este sentido, donde se descentraliza información pero no conocimiento ni capacidad de decisión (Albuquerque, 2001), que por momentos, el Secretario de Producción, aparecía como una especie de delegado provincial dentro del Municipio (Aragno, 2002).

Para 1999, este programa que buscaba “*el crecimiento y la integración a partir de la acción local y regional*”, de tres Secretarías de la producción activas en las localidades de la provincia en 1995, pasó a cuarenta y ocho Secretarías de la Producción en los municipios y dieciséis en las comunas. Esto nos permite dimensionar el fuerte impacto que tuvo la implementación de Municipios Productivos en la provincia de Santa Fe.

Con este panorama, se lanzaba una segunda etapa con la creación de Asociaciones para el Desarrollo Regional - ADRs. Concebidas como organizaciones de articulación institucional y complementación territorial, se inscribieron dentro esta estrategia, como un esfuerzo que asociara municipios y comunas de la provincia para trabajar el desarrollo. Esto permitió implementar acciones destinadas a este fin, fundamentalmente para aquellas localidades pequeñas con importantes limitaciones para actuar en forma independiente como verdaderos agentes de promoción económica.

Cabe destacar que ya existían en la provincia algunas iniciativas que proponían la conformación de entes que agrupen los distintos actores locales y regionales bajo una misma estrategia. Una de estas experiencias se puede rastrear en el oeste provincial en el distrito de Ceres a partir de 1995.

La generalización de este tipo de entidades continuó en la provincia durante los años posteriores donde las ADRs, fueron abandonando la composición netamente pública que tuvieron en sus orígenes, e incorporando representantes de instituciones privadas en sus comisiones directivas y equipos de trabajo. En la actualidad representan un entramado de 19 entidades que integran 213 de los 363 distritos de la provincia.

En cuanto a su composición se caracterizan por un alto grado de heterogeneidad, que va desde Asociaciones que permanecieron integradas por representantes de gobiernos municipales y comunales, otras que avanzaron a un esquema mixto de actores públicos y privados, y el caso de una de ellas, que es de integración privada.³

La misma diversidad se puede reconocer en cuanto al alcance de sus ámbitos de influencia. Algunas Asociaciones para el Desarrollo tienen un alcance departamental, otras van más allá de un departamento, conformando microrregiones a partir de las similitudes culturales y/o productivas, y otras integran no más de dos o tres distritos.

Uno de los hitos más importantes en relación con las Asociaciones para el Desarrollo Regional fue la creación del Fondo Provincial para la Asistencia de Productores afectados por el fenómeno “El niño” en 1998 (Ley provincial 11.596 –

³ De acuerdo al informe final del Programa de Fortalecimiento de Asociaciones para el Desarrollo Regional, de la Dirección de Desarrollo Regional y Local del Ministerio de la Producción, en el año 2010, 10 Asociaciones tienen una composición íntegramente pública, 8 presentan una composición mixta y 1 integra sólo actores privados.

Decreto Reglamentario N°: 3146/98) Dicho fondo tenía por objeto en primer lugar, facilitar la asistencia técnica y financiera propendiendo a la recuperación de los pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por las contingencias hídricas y meteorológicas. En segundo lugar, se orientaba al apoyo de emprendimientos de reconversión productiva con el recupero de los fondos prestados.

Tanto la Ley 11.596, como su Decreto reglamentario, otorgaban a las Asociaciones para el Desarrollo Regional, la función de aplicar los fondos prestables (Art. 6; Ley 11.596 - Art. 3; D. 3146/98) y además recuperarlos (Art. 9; D. 3146/98). En este sentido representan el inicio de una política de asistencia, donde el Estado provincial intervenía territorialmente en forma articulada con los actores locales integrados en estas entidades.

El art. 11 del Decreto N° 3146/98, establecía además que los recursos recuperados por las Asociaciones para el Desarrollo Regional, se transformaban en aportes no reintegrables para estas instituciones y debían ser destinados a partir de entonces, a la asistencia financiera de emprendimientos productivos o servicios relacionados de pequeños y medianos emprendedores que en forma individual o asociativa *“estén encuadrados en las actividades estratégicas definidas por la propia Asociación para el Desarrollo y aprobadas por Resolución del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio - MAGIC”*. Por otra parte en el art. 10, se fijaba la fecha del 21 de septiembre de 1999 como plazo máximo para formalizar la condición de las Asociaciones para el Desarrollo Regional en proceso de formación, a fin de entrar a formar parte de estas acciones. Sobre todo este último punto impulsó la creación de estas instituciones en todo el centro norte santafesino, fundamentalmente en los distritos que se encontraban afectados por los fenómenos climáticos.

Desde entonces cumplieron un rol muy importante en la implementación de las políticas provinciales de asistencia ante emergencias meteorológicas que afecten al sector agropecuario. En casi todos los casos se repitió el esquema diseñado para la oportunidad de 1998, con transferencia de fondos provinciales en carácter de aportes no reintegrables, para que una vez recuperados, las Asociaciones para el Desarrollo, puedan aplicarlos en servicios de asistencia financiera al sector productivo de sus distritos.

Al mismo tiempo, las especificaciones establecidas por estas normas, ligaron fuertemente a estas instituciones con el Estado provincial. Esto se puso de manifiesto claramente una vez que las Asociaciones comenzaron a concretar el recupero de los fondos prestados y debieron decidir y planificar su próxima

aplicación. Para ello, en los años siguientes se abocaron a la definición de líneas estratégicas. Cuestión que implicó el acompañamiento técnico del Estado provincial y, tal como lo establecía el Decreto 3146/98, la aprobación de las planificaciones resultantes por medio de las respectivas resoluciones ministeriales.

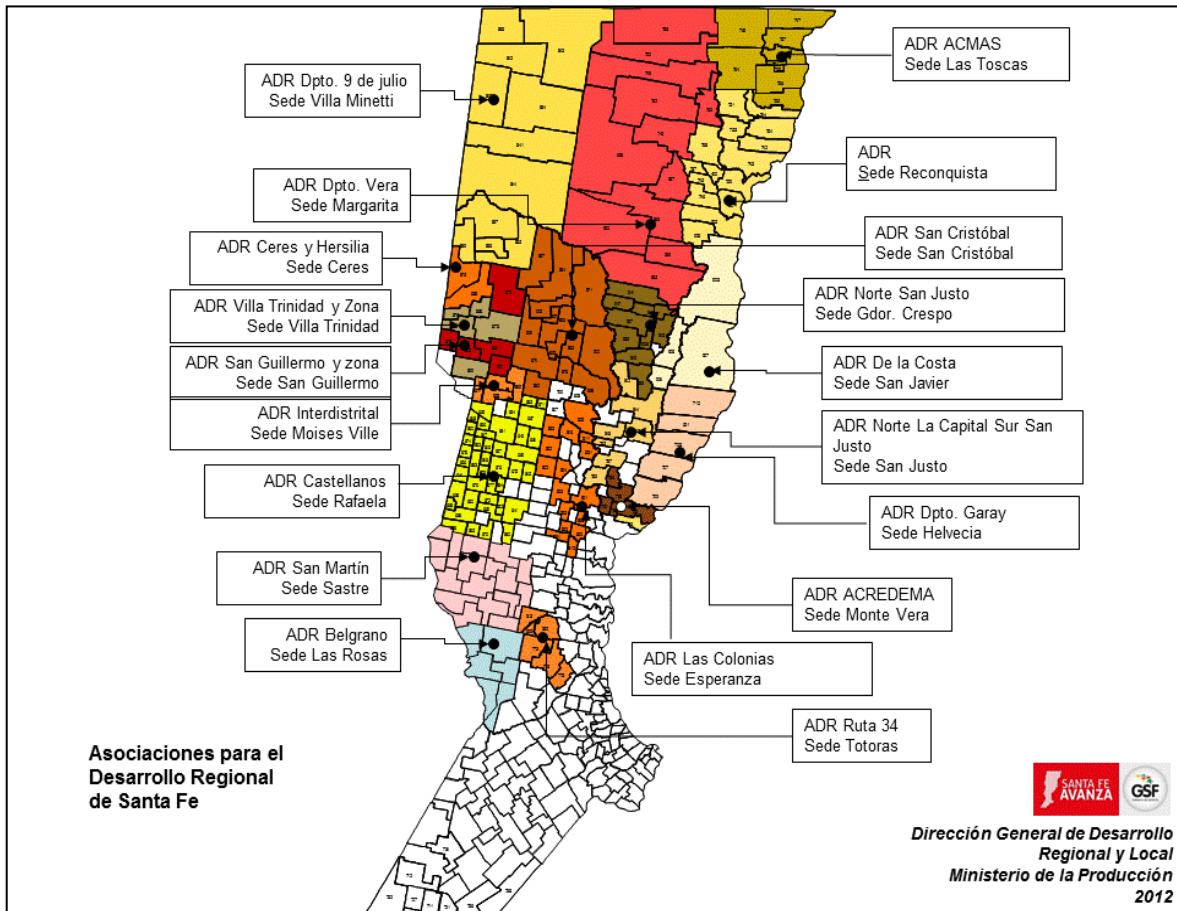
En relación a esto último, un dato que no deja de ser importante en torno a las Asociaciones para el Desarrollo, es la dependencia que han ido generando hacia las políticas del Ministerio de Producción provincial, del cual provienen casi la totalidad de sus fondos (los provenientes de Nación en la mayoría de los casos, son transferidos con la mediación del gobierno provincial). De moto tal que la “autonomía formal” con la que cuentan estas instituciones, fue gradualmente reemplazada por un comportamiento expectante de lo que “baje” la Provincia.⁴

Por otra parte, la fuerte asistencia al sector agrícola y ganadero que efectuaron a partir de los fondos provinciales que se les transfirieron, definieron para estas instituciones un perfil ligado a este tipo de actividades económicas del sector primario. Sobre todo la ganadería.

De hecho, la distribución geográfica actual de las Asociaciones que recoge el mapa 3.1, las ubica principalmente en los departamentos del noroeste (9 de Julio, Vera y San Cristóbal), donde hay un predominio muy fuerte de la actividad ganadera. Es también allí donde estas instituciones revelan un rol protagónico y gozan de mayor reconocimiento.

⁴ Este es uno de los rasgos que se resaltan en el informe final del Programa de Fortalecimiento de Asociaciones para el Desarrollo Regional, de la Dirección de Desarrollo Regional y Local del Ministerio de la Producción, en el año 2010.

Mapa 3.1 – Asociaciones para el Desarrollo Regional de Santa Fe



Fuente: Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe (2012)

En el año 2001, a partir de la entrada en vigencia de Ley Nacional 25.300 de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, se conforma en la provincia, la primera Agencia para el Desarrollo Regional en Rosario.

Esta primera Agencia para el Desarrollo, contaba además con un importante estímulo local expresado en el Plan Estratégico Rosario – PER, presentado oficialmente a fines de 1998.

En la Línea Estratégica “Ciudad de la Integración”, dentro del programa “Rosario Metropolitano”, se encontraba el proyecto “Agencia Regional de Desarrollo”. Éste se fijaba como objetivo:

“Constituir un instrumento público-privado de gestión que permita:

- *Planificar, instrumentar y evaluar la política de desarrollo regional en el ámbito metropolitano.*
- *Ayudar a mejorar la productividad y competitividad tanto de las empresas como de la economía metropolitana en su conjunto.*
- *Promover el desarrollo endógeno.*
- *Posicionar competitivamente a la región metropolitana del Gran Rosario en su espacio regional y del MERCOSUR.” (PER, 1998 - p. 201)*

Reconociendo que se trataba de un proyecto inspirado en otros casos exitosos que podían encontrarse sobre todo en regiones europeas, resaltaba que la Agencia a conformar *“requiere para su correcto funcionamiento, que el gobierno provincial coordine sus políticas de desarrollo junto con esta nueva entidad, garantizando el principio de descentralización funcional y subsidiariedad en la gestión. Del mismo modo, requiere que los municipios y comunas de la región metropolitana del Gran Rosario, deleguen atribuciones vinculadas al desarrollo económico territorial en esta nueva entidad”* (PER, 1998 - p. 201)

También en el mismo texto del proyecto, que se fijaba un horizonte de tres años para su concreción, se indicaban dos competencias consideradas claves para la Agencia Regional de Desarrollo Rosario:

- 1- La elaboración y gestión de un Plan de Articulación Metropolitana para la Gestión y Promoción de Servicios Logísticos.
- 2- La creación y promoción de Parques Industriales y Regionales.

En coincidencia con los plazos establecidos en el Plan Estratégico Rosario, la Ley 25.300, representó el marco oportuno para la concreción de esta primera experiencia de Agencia para el Desarrollo Económico Regional, donde confluyeron la Municipalidad de Rosario, los Municipios y Comunas de la región metropolitana, el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Entidades Empresariales, Universidades, Institutos Tecnológicos, Bancos y Entidades Financieras.

En el espíritu de esta ley nacional, las ADERs, se presentaban como entidades con conformación público – privada, involucrando al conjunto de los actores regionales en el diseño y la implementación de políticas de desarrollo productivo.

Puntualmente en su artículo 35, la Ley 25.300, establece que *“las Agencias funcionarán como ventanilla de acceso a todos los instrumentos y programas actuales y futuros de que disponga la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional- SEPYME- del Ministerio de Economía para asistir a las MIPyMEs. También las Agencias promoverán la articulación de todos los actores públicos y privados que se relacionan con el desarrollo productivo y*

entenderán, a nivel de diagnóstico y formulación de propuestas, en todos los aspectos vinculados al desarrollo regional, tales como problemas de infraestructura y de logística que afecten negativamente el desenvolvimiento de las actividades productoras de bienes y servicios de la región”

Por otra parte la misma SEPYME, entiende que entre las principales tareas que corresponden a una Agencia de Desarrollo Económico Regional⁵, se encuentran:

- La búsqueda de un incremento y mejora permanente en las condiciones del empleo local.
- La identificación de los sectores económicos más dinámicos para la región, con potencial para contribuir a la creación de nuevas empresas y al mejoramiento de su competitividad.
- La actuación en el territorio como canal de servicios financieros y técnicos de actualización empresarial.
- La contribución al fortalecimiento de los sistemas productivos locales.

Otro instrumento importante que define la naturaleza de este tipo de entidades enfocadas en el desarrollo, es la Disposición N°: 114/2006 de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional – SEPYME, donde se crea y se aprueba el reglamento para la instalación y puesta en marcha de la Red de Agencias de Desarrollo Económico Regional de la Nación.

Allí se define que una Agencia de Desarrollo Económico Regional es una *“institución sin fines de lucro con participación del sector público y privado, conformada con el fin de promover el desarrollo económico local a través de la asistencia al sector de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”* (Art. 1)

En ámbito de la provincia de Santa Fe, además de la experiencia de Rosario y de los elementos que se pueden rastrear en la legislación nacional, en el año 2002 y a partir del Decreto provincial N°: 2694/02, se aprueban los términos del Convenio de Cooperación N°: 1616/02, firmado entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio de la Provincia de Santa Fe – MAGIC -, la Municipalidad de Rafaela y el Centro Comercial e Industrial de Rafaela, con el fin de que esta última entidad, asuma el rol de Agencia de Desarrollo Productivo.

Entre los considerandos de este Convenio, se puede leer que el Estado provincial lo suscribía asumiendo la *“coordinación de las Agencias de la provincia”*, teniendo en cuenta *“que en la ciudad de Rafaela, existen estructuras de apoyo a las Pymes*

⁵ Disponible en: <http://www.industria.gob.ar/red-de-agencias/>

que pueden actuar como Agencias de Desarrollo Productivo, como las previstas en la Ley 25.300, evitando de esa manera la creación de nuevas instituciones que superpongan su accionar e incurran en erogaciones superfluas.” (Punto 6) El Convenio fijaba además una vigencia de tres años para el acuerdo establecido.

También en ese mismo año, se constituye una Junta Promotora para la conformación de la Agencia de Desarrollo Económico Regional del Litoral. La misma se proyectaba con sede en la ciudad de Santa Fe y agrupaba 19 instituciones.

El año clave en las acciones del Estado provincial orientadas a promover las ADERs es el 2005. En el mes de marzo, el Ministerio de la Producción de la Provincia (antes MAGIC) suscribe un Convenio (C. N°: 2395/05) con la Secretaria de Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación, donde se establece entre sus objetivos la *“necesidad de apoyar la creación y el fortalecimiento de instituciones público privadas en el ámbito regional y local, destinadas a impulsar el desarrollo local”* (Clausula Primera), para lo cual el gobierno provincial se compromete a *“impulsar la creación y consolidación de las Agencias de Desarrollo Productivo de carácter local/regional”* (Clausula Tercera) y *“proponer a la Subsecretaría que se otorgue el carácter de Agencia de Desarrollo Productivo a las instituciones locales que se encuentren trabajando activamente en el tema”* (Clausula Quinta).

Es en cumplimiento de estos compromisos que la provincia inicia una política de acompañamiento y promoción para la creación de Agencias de Desarrollo Regional, presentándolas como una instancia más de cooperación, orientada a integrar en esta institucionalidad a los actores representativos del sector empresario.

En un primer momento, la política del Ministerio de la Producción, se enfocó en el fomento de cinco ADERs en el territorio provincial: Rosario y Rafaela (que ya estaban en marcha), Santa Fe (que no había concretado el proceso iniciado en 2002), Reconquista-Avellaneda y Venado Tuerto (que se debían crear)

En tres de estos casos (Rosario, Reconquista y Santa Fe), el gobierno santafesino concentró su intervención a partir de un programa de cooperación internacional con Italia. El Programa de Fortalecimiento de las Agencias de Desarrollo Económico Regional de Rosario, Santa Fe y Reconquista, permitió financiar las actividades que dieron origen a ADEPRO en Reconquista durante 2005 y a ADER Santa Fe en 2006. Esta última, luego de la experiencia fracasada por conformar la Agencia para el Desarrollo del Litoral.

En los otros dos casos, el Ministerio de la Producción, acompañó iniciativas de entidades ya existentes. Para el caso de Rafaela, manteniendo el acuerdo que establecía el Convenio de 2002 donde se reconocía el rol de Agencia al Centro Comercial e Industrial. En el caso de Venado Tuerto, acompañando una iniciativa del Centro Regional para el Desarrollo, orientado a la constitución de la Agencia de Desarrollo Santa Fe Sur.

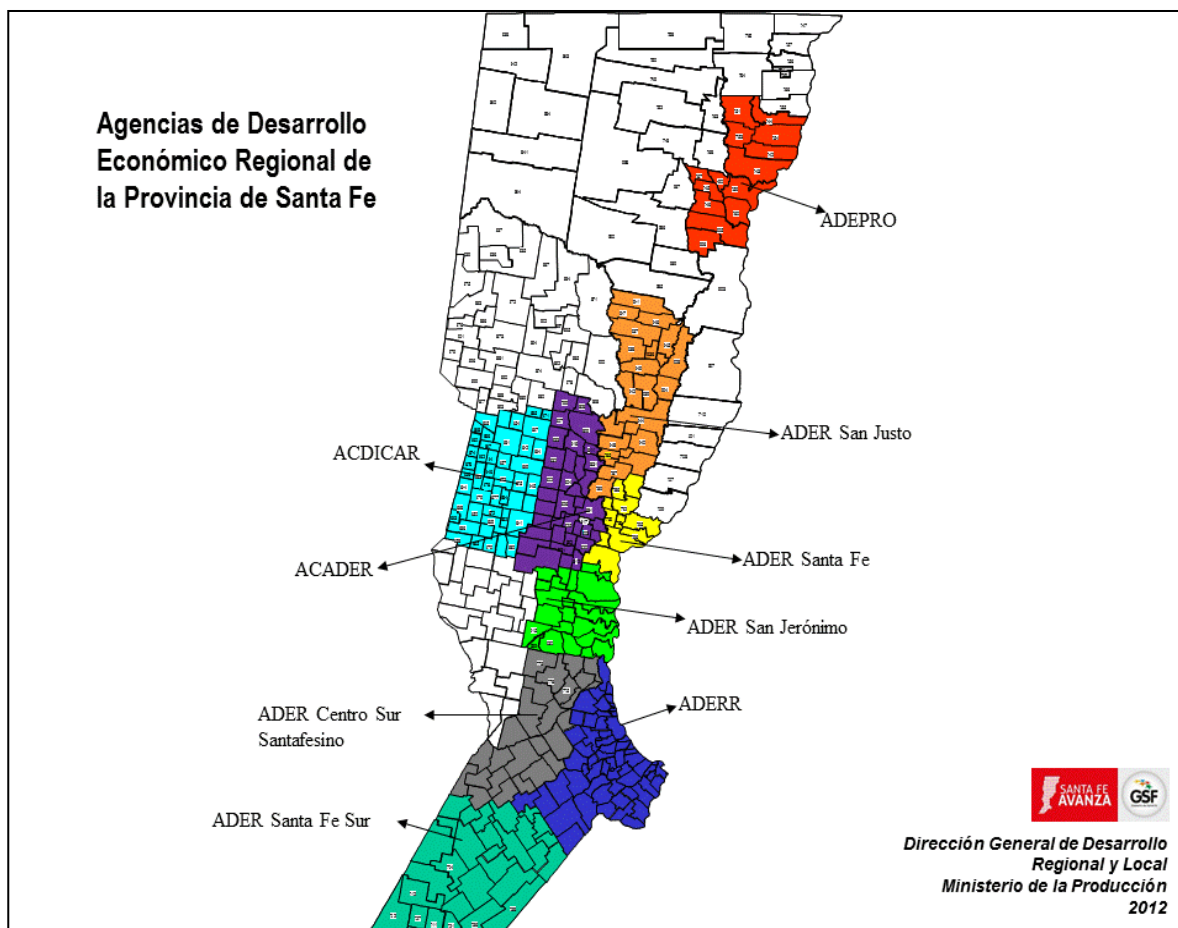
Paralelamente, otras experiencias iniciaron su recorrido dentro del territorio provincial. Durante el 2006, el caso de ADER San Justo, a partir de un programa BID-FOMIN ejecutado en la localidad de San Justo, y el caso de ADER San Jerónimo, desde una iniciativa público-privada de carácter departamental. En un esquema similar a este último, durante 2007 se conforma la ADER Centro Sur Santafesino, agrupando los distritos de Cañada de Gómez, Casilda y Carcarañá.

La última de las experiencias en surgir, corresponde a la Agencia para el Desarrollo de Esperanza y su Región, que se concreta a fines de 2012 y agrupa actores de las dos ciudades del Departamento Las Colonias: Esperanza y San Carlos Centro.

Actualmente en la provincia de Santa Fe existen nueve experiencias de Agencias para el Desarrollo Económico Regional. El mapa 3.2 las ubica en el territorio provincial.

- Agencia para el Desarrollo Región Rosario – ADERR
- Agencia para el Desarrollo Productivo Reconquista – ADEPRO
- Agencia para el Desarrollo de Santa Fe y su Región – ADER Santa Fe.
- Agencia para el Desarrollo Regional del Departamento San Jerónimo – ADER San Jerónimo.
- Agencia de Desarrollo Santa Fe Sur (Venado Tuerto) – ADER Santa Fe Sur.
- Agencia para el Desarrollo Región San Justo – ADER San Justo.
- Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela – ACDICAR
- Agencia para el Desarrollo del Centro Sur Santafesino (Cañada de Gómez) – ADER Centro Sur.
- Agencia para el Desarrollo de Esperanza y su Región – ACADER.

Mapa 3.2 – Agencias de Desarrollo Económico Regional de Santa Fe



Fuente: Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe (2012)

3.2. Presentación de los tres casos de análisis

De los nueve casos disponibles en la provincia, los tres casos seleccionados, responden a realidades diferentes. A continuación se incluye una descripción que da cuenta de esta situación.

3.2.1. Agencia para el Desarrollo Productivo Reconquista – ADEPRO

ADEPRO surge en el año 2005, al interior de la Asociación para el Desarrollo Regional, organización conformada diez años antes agrupando tres municipios; Avellaneda, Reconquista y Malabrigo, y doce Comunas; Romang, Arroyo Ceibal,

Berna, Colonia Durán, Guadalupe Norte, Ing. Chanourdié, El Arazá, La Sarita, Lanteri, Los Laureles, Las Garzas y Nicanor Molinas.

La constitución de ADEPRO fue la oportunidad de incorporar en un mismo ámbito institucional, las instituciones representativas del sector privado en estos distritos. De este modo, fueron integradas la Sociedad Rural de Reconquista, el Centro Industrial y Comercial de Avellaneda, la Unión Agrícola Avellaneda, la Cooperativa Agropecuaria Malabrigo, el Centro Comercial e Industrial de Malabrigo, El Centro de Empresarios de Romang y la Unión Agrícola de Romang.

Si bien el primer antecedente de esta Agencia para el Desarrollo puede rastrearse dentro de un Acta de la Asociación para el Desarrollo Regional del 26 de octubre de 2003, donde la Comisión Directiva autoriza su creación y nombra un representante que tome a su cargo las tareas para su conformación, es en marzo de 2005, cuando esta institución firma un Convenio con la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación – SEPYME –, por medio del cual se crea ADEPRO dentro de esta organización.

Este mismo Convenio definía que el objetivo de ADEPRO es “*establecer un espacio institucional de concertación pública y privada que impulse el crecimiento de la Región a partir del fortalecimiento de la productividad y competitividad de las empresas mediante la prestación de servicios y la gestión de políticas de desarrollo con equidad social y sustentación ambiental*”. Al mismo tiempo, reconoce que los ejes de trabajo de la entidad son:

- *La concertación.*
- *El crecimiento de la economía real.*
- *La competitividad empresarial.*
- *La gestión sobre bases sustentables.*
- *La equidad social.*
- *La creatividad y la innovación para el progreso general.*

Paralelamente, el Estado provincial impulsó el Programa de Fortalecimiento de las Agencias de Desarrollo Económico Regional de Rosario, Santa Fe y Reconquista.

Este programa facilitó el despegue de ADEPRO, aportando fondos para su funcionamiento y dotándola de un fondo rotatorio para créditos destinado a MiPyMES.

También a partir de este programa, ADEPRO diseñó su estructura funcional, que en forma permanente supone: un coordinador institucional, un área administrativa, un área de atención y servicios a empresas, y un área de comunicación institucional y marketing territorial.

En cuanto a la vinculación con su ámbito de influencia, desde un comienzo ADEPRO se basó en una red de corresponsalías ubicadas en instituciones asociadas.

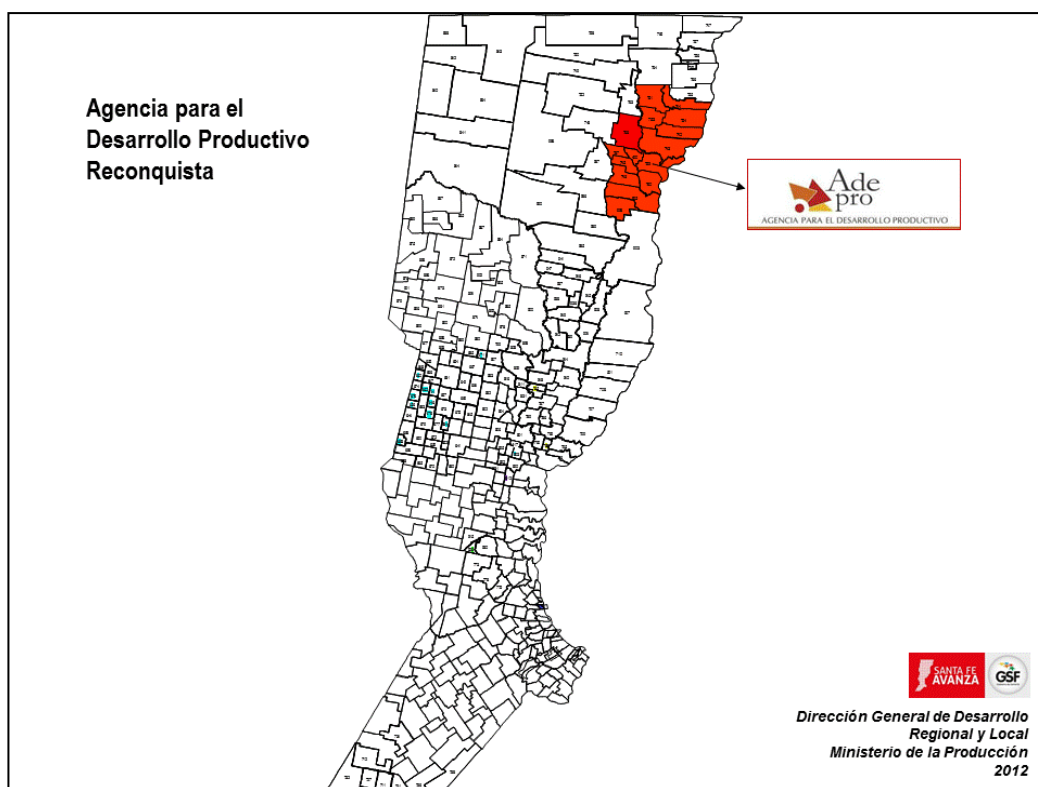
Las corresponsalías realizan un trabajo de promoción, extensión y difusión de las actividades y servicios de la Agencia para el Desarrollo. Sus funciones en este sentido son:

- *Actividades de promoción y difusión de las herramientas de ADEPRO.*
- *Recepción de ideas/proyectos.*
- *Análisis de viabilidad de las ideas/proyecto.*
- *Apoyo a la formulación de proyectos.*
- *Apoyo al seguimiento de los proyectos una vez aprobados.*

De este modo, las corresponsalías actúan como “ventanillas” de la propia Agencia, permitiendo descentralizar sus servicios y al mismo tiempo ofrecen un soporte técnico para las actividades que emprenda en cada uno de los distritos.

Con sede en Reconquista, el alcance territorial de ADEPRO queda comprendido en la extensión de los quince distritos asociados, tal como puede verse en el mapa 3.3.

Mapa 3.3 – Ámbito de actuación de ADEPRO



Fuente: Ministerio de la Producción de Santa Fe (2012)

Según los datos del Censo de Población 2010 publicados por el IPEC, los distritos que abarca ADEPRO cuentan con 129.552 habitantes. El 84,4 % de dicha población es urbana, concentrada principalmente en las ciudades de Reconquista y Avellaneda (representando un conurbano con 76,6 % del total), contra un 15,5 % de población rural.

En cuanto al perfil productivo, el Departamento General Obligado, según datos de la Encuesta Ganadera⁶, de junio de 2012, posee una superficie de 89.528 hectáreas dedicadas a la ganadería y 386.310 hectáreas dedicadas a la agricultura. Con estos datos se convierte en la unidad política santafesina con mayor superficie agropecuaria en explotación, con 3.923 unidades de explotación agropecuaria.

Según la misma Encuesta Ganadera de 2012, cuenta con 220.926 cabezas de ganado vacuno. Lo cual da una idea de la considerable dimensión de esta actividad.

En cuanto al perfil industrial, el Observatorio Regional PyME, de acuerdo al índice de industrialización⁷, que surge del cociente entre el empleo industrial por habitante en el departamento, respecto del promedio provincial, ubica la región en una situación de “*nueva industrialización*” (Informe Regional, 2010)

Dicha clasificación significa que la evolución del índice de industrialización entre el Censo Nacional Económico de 1994 y el Censo Nacional Económico de 2004/2005, presenta evolución positiva, pasando de la categoría “no industrial” a “industrial”.

En cuanto a los sectores industriales, el Observatorio PyME, registra como primera especialización el sector textil y como segunda especialización el sector alimentos y bebidas. (Informe Regional, 2010)

Para dimensionar la distribución geográfica de los mismos, usando los datos del Censo Nacional Económico 2004/2005, en el aglomerado Avellaneda-Reconquista, se encuentran 335 establecimientos dedicados a la industria manufacturera de los 460 censados en todo el Departamento. Esta concentración del 72,8 %, permite dimensionar el peso del conurbano Avellaneda-Reconquista.

⁶ Datos del IPEC. Disponibles: www.santafe.gov.ar/ipec

⁷ De acuerdo al Índice de Industrialización, el Observatorio PyME Regional ofrece una clasificación de los departamentos de la provincia en seis categorías: “En vías de industrialización”, “Industrialización baja”, “Industrial en alza”, “Desindustrializado”, “Nueva industrialización” y “No industrial”.

3.2.2. Agencia para el Desarrollo de Santa Fe y su Región – ADER Santa Fe

ADER Santa Fe se conformó en 2006. De todos modos y tal como surgió en la entrevista realizada al gerente de esta entidad entre 2006 y 2012, la idea de una Agencia para el Desarrollo en la ciudad de Santa Fe venía desde mucho antes.

Con el impulso de la Ley nacional 25.300, comenzó a gestarse una Agencia con alcance regional. La denominada Agencia para el Desarrollo Económico Regional del Litoral, incluía un importante número de instituciones, que en julio 2002, conformaron una Junta Promotora orientada a ponerla en funcionamiento. Dicha Junta se componía de 19 instituciones públicas y privadas:

- Municipalidad de la ciudad de Santa Fe
- Municipalidad de Esperanza
- Municipalidad de Santo Tomé.
- Municipalidad de San Justo
- Municipalidad de Coronda
- Comuna de Llambi Campbell
- Comuna de Laguna Paiva
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio – MAGIC – de Santa Fe
- Unión Industrial de Santa Fe
- Centro Comercial de Santa Fe
- Centro de Industria, Comercio y Afincados de Esperanza – CICAIE.
- Centro Comercial de San Justo
- Centro Comercial de Gálvez
- Cámara de Comercio Exterior de Santa Fe
- Universidad Tecnológica Nacional – Regional Santa Fe
- Universidad Nacional del Litoral - UNL
- Bolsa de Comercio de Santa Fe
- Asociación de Dirigentes de Empresas de Santa Fe
- Foro para el Desarrollo de la Ciudad de Santa Fe

La Junta Promotora, centró sus acciones en la redacción de un estatuto para la futura Agencia de Desarrollo. En los borradores de dicho estatuto, se establecía que el objetivo de la entidad era el “*desarrollo económico y social de la región del Litoral*” (Art. 2) Además se enumeraban tres grupos de acciones que se entendían prioritarios para el logro de este objetivo:

- a. *“Apoyar y promover la iniciativa privada en todo lo atinente a la producción y comercialización en el mercado interno y externo.*
- b. *Realizar acciones específicas como exposiciones, asesoramientos, capacitación y financiamiento en todo aquello que apunte al desarrollo de la economía local.*
- c. *Colaborar en actividades de investigación y transferencia tecnológica.”* (Art. 2)

Junto a este avance en la redacción de un estatuto, se conformó una propuesta de Concejo de Administración, que habría de ser el encargado de dirigir y administrar la Agencia. Este órgano estaba presidido por la Municipalidad de Santo Tomé junto a tres vicepresidencias a cargo de la Unión Industrial de Santa Fe, el MAGIC y la UNL.

Si bien se avanzó hasta la etapa de redacción de un estatuto y la propuesta de un Concejo de Administración, nunca pasó la fase de un borrador y la Agencia para el Desarrollo Económico Regional del Litoral no se formalizó.

En la entrevista al gerente de ADER Santa Fe, aparece este antecedente de 2002. Inmediatamente se llama la atención sobre lo ambicioso de este proyecto, que aglutinaba un número y una diversidad muy importante de actores sociales. Por otro lado, el mismo entrevistado comenta como ninguna entidad asumió un rol protagónico capaz de orientar el proceso. En su opinión, esto es clave para explicar la no concreción del proyecto inicial.

Es recién a partir del 2005 y con el impulso del Programa de Fortalecimiento que el Estado provincial promovía en Reconquista y en Rosario, que se dieron las condiciones para la conformación de la Agencia de Desarrollo.

En este caso, se conformó con una composición mucho más modesta. Confluyeron dos actores públicos, el Estado provincial y el Municipio de Santa Fe, y tres actores privados, el Centro Comercial de Santa Fe, la Unión Industrial de Santa Fe y la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas - APyME Santa Fe. Por otra parte, también se constituyó sólo con actores de la ciudad de Santa Fe, lo que deja ver una impronta local, a diferencia del intento anterior que buscaba abordar una gran región.

La entrevista realizada al gerente de la entidad, rescata el papel protagónico que el Estado provincial ejerció para que se conformara ADER Santa Fe. Seguramente en cumplimiento de los compromisos asumidos con la cooperación italiana, a partir del Programa de Fortalecimiento firmado en 2005.

El Art. 2 del Acta Constitutiva de ADER Santa Fe, establece que *“la Agencia tiene por objeto generar un organismo de concertación entre el sector público y privado que promueva el desarrollo económico y social de la ciudad de Santa Fe y su*

Región, a través del fortalecimiento de la productividad y competitividad de los actores económicos locales, en especial, las mirco, pequeñas y medianas empresas y las entidades que agrupan las fuerzas productivas de la región, mediante la prestación de servicios y la gestión de políticas tendientes a la obtención de un desarrollo sustentable.”

En el artículo siguiente enumera las actividades que la ADER podrá realizar para el cumplimiento de su objetivo:

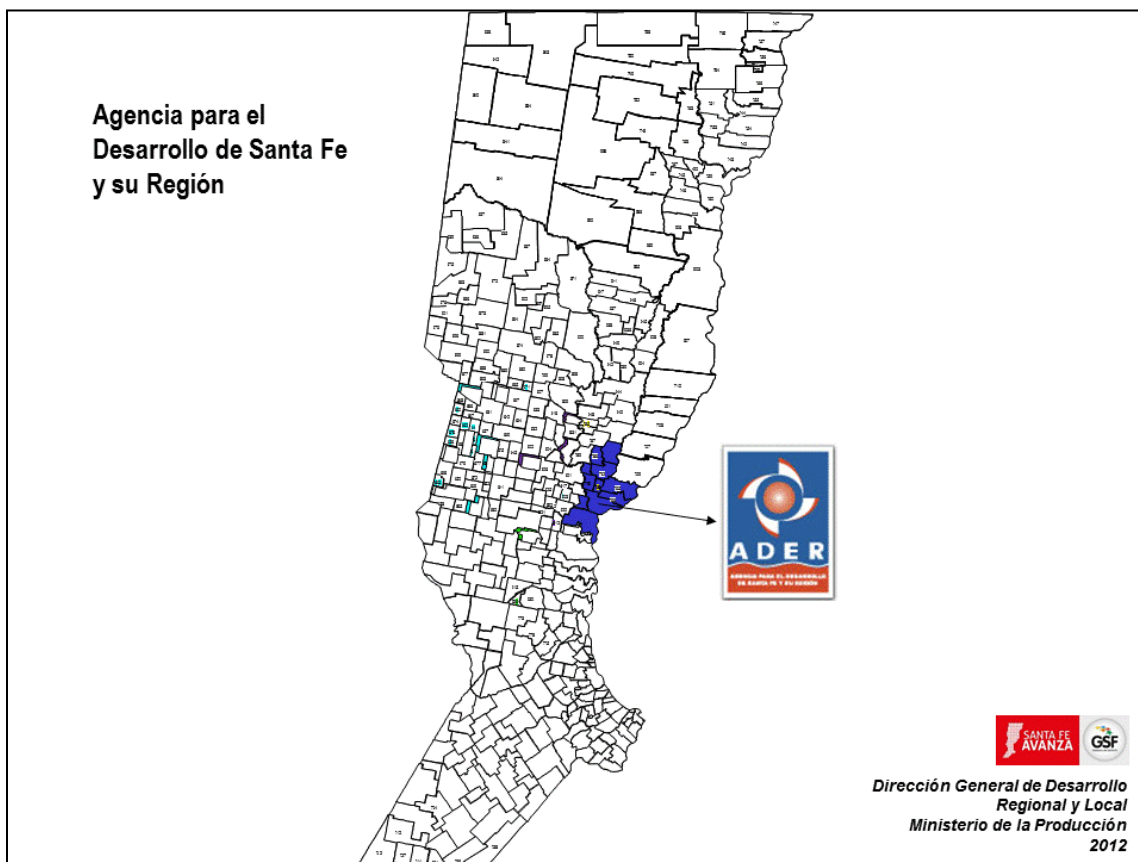
- a) *“Propender al mejoramiento de las actividades productivas existentes y alentar la creación de nuevos emprendimientos, fomentando la especialización y diversificación del sistema productivo regional.*
- b) *Generar y recopilar información sistematizada sobre el desarrollo regional y divulgarla, propiciando la formación de redes de intercambio de datos entre las instituciones, organizaciones y empresas.*
- c) *Promover el desarrollo social, económico, educativo y cultural de la zona.*
- d) *Impulsar políticas activas de generación de empleo.*
- e) *Alentar los programas para el desarrollo y crecimiento integral de la zona.*
- f) *Participar en el diseño de la política productiva de la provincia y realizar aportes para las estrategias de desarrollo de los municipios y comunas.*
- g) *Colaborar en gestiones enmarcadas por los gobiernos Municipal, Comunal, Provincial y Nacional, en el que esté comprometido el desarrollo productivo en aspectos afines al regional.*
- h) *Organizar conferencias, jornadas, asambleas, congresos, etc. ilustrativos y/o referidos al estado actual y expectativas futuras del desarrollo productivo regional.*
- i) *Proveer servicios de apoyo a partir de las demandas concretas de los actores económicos locales y las entidades que agrupan las fuerzas productivas de la región, que los ayuden a incrementar el nivel de productividad y competitividad.*
- j) *Apoyar las distintas modalidades asociativas entre empresas que favorezcan y fortalezcan el encadenamiento productivo de la región.*
- k) *Asumir las funciones, responsabilidades y deberes de las denominadas “Agencias de Desarrollo Productivo”, en el marco de las leyes y normativas nacionales y provinciales que regulen o dirijan su funcionamiento.*
- l) *Gestionar ante autoridades u organismos municipales y/o provinciales y/o nacionales y/o internacionales, la obtención de recursos tales como subsidios, donaciones, becas, préstamos y demás beneficios destinados a inversiones en equipamiento, infraestructura económica, capacitación y todo lo atinente al mejor desenvolvimiento de la producción regional, como así también, para asistir financieramente el desarrollo y crecimiento de las empresas de la región”.*

Al igual que ADEPRO, el Programa de Fortalecimiento 2005-2008, aportó los fondos para el funcionamiento de ADER Santa Fe durante los primeros dos años y dejó instalado un capital inicial para la constitución de un fondo rotatorio de créditos para la entidad.

También sirvió de base para el diseño de la estructura operativa de esta Agencia, que en forma estable cuenta con un gerente, un área administrativa, una de servicios a empresas y una de comunicación institucional.

En cuanto al ámbito de influencia de ADER Santa Fe, sus estatutos fijan los límites del Departamento La Capital, que puede ubicarse claramente en el mapa 3.4:

Mapa 3.4 - Ámbito de actuación de ADER Santa Fe



Fuente: Ministerio de la Producción de Santa Fe (2012)

Según datos del Censo de Población y Vivienda 2010, el Departamento La Capital tiene una población de 525.093 habitantes, de los cuales el 98 % (514.697 habitantes) es población urbana. En cuanto a la distribución de la misma el 74,5 % se concentra en la ciudad de Santa Fe.

En cuanto al perfil productivo, según datos de la Encuesta Ganadera⁸ de junio de 2012, la mayor parte de explotaciones se encuentra en los distritos de Nelson y Llambi Campbell, con 998 hectáreas dedicadas a la horticultura en los distritos de Monte Vera y Arroyo Aguiar.

Por su parte el informe del Observatorio PyME Regional Santa Fe, clasifica el departamento La Capital en la categoría “No Industrial”, según el índice de

⁸ Datos del IPEC. Disponibles: www.santafe.gov.ar/ipec

industrialización. Esto significa que la relación del empleo industrial por habitante del departamento arroja un valor inferior a 1. (Informe Regional, 2010)

Aun dentro de esta calificación, el mismo informe, reconoce el rubro alimentos y bebidas como primera especialización dentro del sector industrial y el de productos de metal (excepto maquinarias) como segunda especialización. (Informe Regional, 2010)

Una idea más completa respecto al perfil productivo del ámbito de ADER Santa Fe, puede conseguirse atendiendo al total de locales por rama de actividad económica de acuerdo al Censo Nacional Económico 2004/2005, que se recoge en la tabla 3.1:

Tabla 3.1 – Locales por rama de actividad en el Dpto. La Capital

Rama de actividad	Depto La Capital	Provincia de Santa Fe	Total del país
Total	17.060	106.089	1.037.468
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	36	504	4.434
Pesca y Servicios Conexos	0	4	103
Explotación de Minas y Canteras	2	16	547
Industria Manufacturera	1.167	10.017	85.835
Electricidad, Gas y Agua	31	263	2.383
Construcción	122	718	6.502
Comercio al por Mayor y Menor, Reparaciones 1	8.708	54.236	543.396
Servicio de Hotelería y Restaurantes	521	4.022	48.579
Servicio de Transporte, de Almacenamiento y de Comunicaciones	620	4.593	48.927
Intermediación Financiera y Otros Servicios Financieros	222	1.635	13.650
Servicios Inmobiliarios, Empresariales y de Alquiler	1.511	7.966	78.787
Administración Pública, Defensa y Seguridad Social Obligatoria	0	0	0
Enseñanza	318	1.711	18.131
Servicios Sociales y de Salud	1.824	8.267	70.782
Servicios Comunitarios, Sociales y Personales N.C.P.	1.613	9.250	86.401
Unidades auxiliares	265	1.968	18.324
En proceso de clasificación	100	919	10.687

Fuente: INDEC, CNE 2004/2005

Nota: el total de una Categoría de Tabulación puede no coincidir con la suma de las Divisiones que la componen, dado que incluye locales codificados a un dígito.

Fuente: Censo Nacional Económico – INDEC (2005)

Este último cuadro, permite dimensionar el peso de la actividad comercial y del sector servicios (hotelería, servicios inmobiliarios, servicios sociales y de salud, etc.)

Tomando en cuenta este dato, el Plan Estratégico de la provincia, describe el área metropolitana de Santa Fe estableciendo dos anillos.

El primer anillo metropolitano, que toma como referencia la ciudad de Santa Fe, e incluye el conglomerado urbano de Recreo, Sauce Viejo, Santo Tomé, Monte Vera, San José del Rincón y Arroyo Leyes. El segundo anillo metropolitano alcanza las localidades de Arroyo Aguiar, Candiotti, Nelson, Laguna Paiva y Cabal.

En función de esto y dentro del eje de trabajo “*Redes para el desarrollo territorial*”, el Plan Estratégico de la provincia, resalta la importancia de impulsar una “*planificación supramunicipal*”, que “*a través de ámbitos operativos específicos permita la interacción entre las jurisdicciones involucradas y el consenso de los actores que intervienen*” (Santa Fe Visión 2030, 2012 – p. 369)

Recordando los objetivos de ADER Santa Fe, consignados en los párrafos anteriores, esta observación del Plan Estratégico provincial en relación a la región donde pretende actuar, no es menor al momento de encarar las acciones concretas a implementar desde este espacio.

3.2.3. Agencia para el Desarrollo Regional del Departamento San Jerónimo – ADER San Jerónimo

ADER San Jerónimo, con sede en la ciudad de Gálvez, surgió en diciembre de 2006. A diferencia de las dos experiencias anteriores, se conforma a partir de una iniciativa departamental impulsada por la Fundación Integrar San Jerónimo, que llevó a la firma de un convenio con la Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación – SEPYME – en 2005, donde se asumía el compromiso de crear una Agencia para el Desarrollo Económico Regional.

Conforme al Acta de Constitución, ADER San Jerónimo integra: el Municipio de Gálvez, el Municipio de Coronda, el Municipio de San Genaro, las Comunas de Larrechea, Campo Piaggio, Arocena, Bernardo de Irigoyen, Desvío Arijón, Loma Alta, Casalegno, Monje, López, Barrancas y San Fabián, la Fundación para la Integración Productiva – Fundapro -, la Fundación Integrar San Jerónimo, la Cámara de Industrias Metalúrgicas del Centro de Santa Fe, la Sociedad Argentina de Socorros Mutuos de Coronda, la Cooperativa Agrícola Ganadera Tampera Limitada de Monje, la Cooperativa Telefónica de Provisión de Obras y Servicios Públicos y Asistenciales, Vivienda y Crédito de San Genaro Limitada, el Centro Comercial e Industrial de Coronda, el Foro Ganadero del Departamento San Jerónimo, el Centro Comercial e Industrial de Barrancas, el Consejo Asesor del Campo Experimental INTA Coronda y la Asociación Civil Campus Educativo de Coronda. Como se puede ver, al igual que en el caso de ADEPRO, el Estado provincial no es socio activo de la ADER.

El Estatuto de ADER San Jerónimo, establece que el objeto de la Agencia es *“impulsar el desarrollo económico y productivo de la región desde un espacio institucional de concertación público y privada mediante acciones destinadas a fortalecer la productividad y competitividad de las empresas y la gestión de políticas de desarrollo endógeno”* (Art. 2)

Este mismo documento en el artículo 3, enumera las acciones para las cuales ADER San Jerónimo se encuentra habilitada conforme a su objeto:

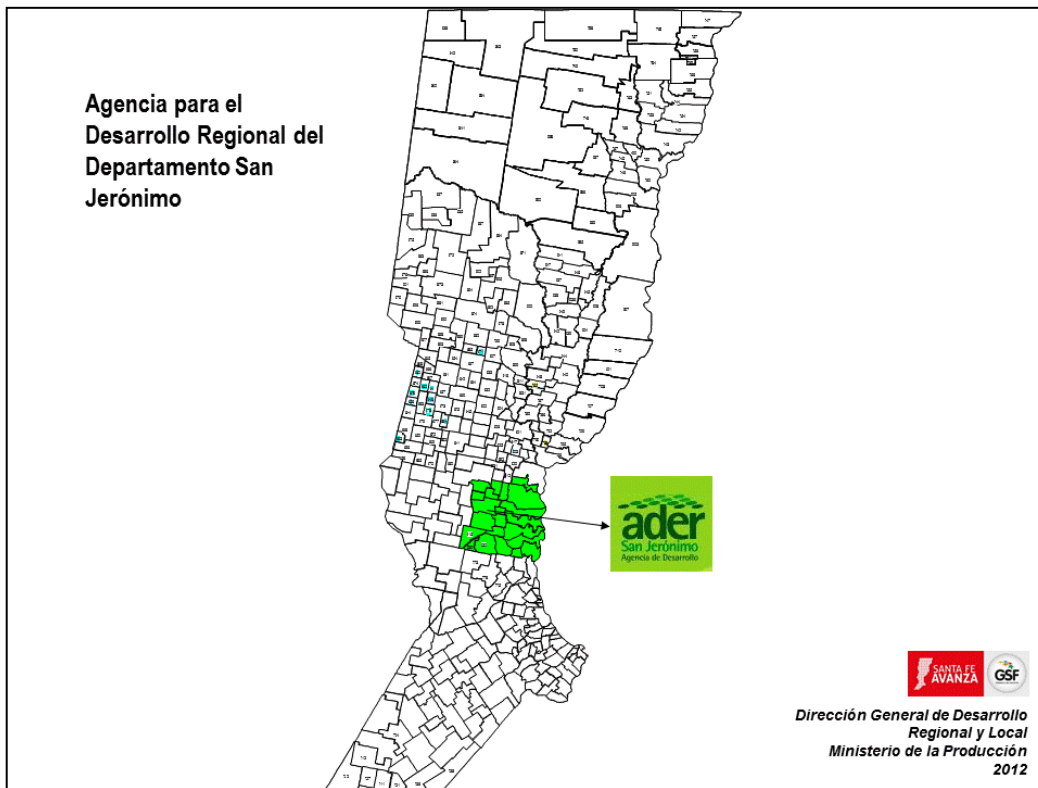
1. *“Impulsar políticas activas que generen empleo.*
2. *Articular y organizar servicios financieros y no financieros de apoyo a las empresas que tiendan a incrementar el nivel de productividad y competitividad y fomenten la especialización y diversificación del sistema productivo regional.*
3. *Coordinar la oferta de servicios existentes para las pequeñas y medianas empresas ajustándola a las demandas concretas.*
4. *Gestionar recursos que provengan de la cooperación internacional y de otras fuentes, para destinarlos a proyectos productivos que tiendan a fortalecer el perfil de la región.*
5. *Contribuir a la formación de un entorno innovador que ofrezca servicios empresariales eficientes, flexibles y de alta calidad, orientados principalmente a micro, pequeñas y medianas empresas y a la creación de nuevas empresas.*
6. *Promover las iniciativas locales, apoyando la formulación, financiamiento y ejecución de planes, programas y proyectos cuyos logros contribuyan a mejorar la calidad de vida de las poblaciones en todos sus aspectos relacionados.*
7. *Apoyar las diferentes formas y modalidades de asociación entre empresas que favorezcan el encadenamiento productivo y de entidades intermedias de la sociedad y asociaciones comprometidas en sus propósitos con los fines del desarrollo sustentable.*
8. *Propiciar la formación de redes de cooperación, complementación e intercambio de información, entre instituciones, organizaciones y empresas que contribuyan al desarrollo productivo y empresarial y a la difusión de innovaciones tecnológicas.*
9. *Implementar políticas comerciales y de mercadotecnia que promuevan las ventajas competitivas territoriales con el fin de atraer inversiones y abrir nuevas oportunidades de negocios.*
10. *Promover la capacitación de emprendedores, brindar asistencia técnica y monitoreo de los nuevos emprendimientos.*
11. *Proponer la adecuación de la normativa vigente y a dictarse según las necesidades del sector productivo.*
12. *Integrarse con otros entes similares.”*

En cuanto a la estructura funcional para llevar adelante estas actividades, ADER San Jerónimo no contó con la asistencia técnica de un Programa de Fortalecimiento como en los casos de ADEPRO y ADER Santa Fe en sus comienzos.

A diferencia de estas dos ADERs, ideó una estructura basada en la articulación con sus instituciones asociadas. En forma estable posee un gerente y un auxiliar administrativo, el equipo técnico lo conforma a partir de los programas y proyectos que encare, con profesionales provenientes de las entidades asociadas, en algunos casos bajo una relación de locación de servicios y en otras como aporte de los mismos socios. Con este esquema sumamente flexible, no hay un equipo estable de la Agencia, sino que se va conformando a partir de las necesidades/demandas que se detecten. Esto le implica contar con una muy buena base de técnicos disponibles en el territorio.

Según su Estatuto, ADER San Jerónimo, tiene como ámbito de actuación “*la jurisdicción de los distritos del Departamento San Jerónimo*” (Art. 1). El mapa 3.5 contribuye a identificarla en el territorio provincial:

Mapa 3.5 - Ámbito de actuación de ADER San Jerónimo



Fuente: Ministerio de la Producción de Santa Fe (2012)

Ello implica un total de 21 distritos que agrupan una población de 80.840 habitantes según el Censo de Población y Vivienda de 2010⁹. De esta población el 74,6 %, es urbana y el 31,5 % se concentra en la ciudad de Gálvez, dejando a Coronda (ciudad cabecera del departamento) en segundo lugar.

El predominio de las actividades agropecuarias caracteriza el perfil productivo de la región de ADER San Jerónimo. Según la Encuesta Ganadera de 2012¹⁰, se registran 1.646 explotaciones agropecuarias, ocupando una superficie de 194.137 hectáreas en el departamento San Jerónimo. De ellas, la superficie dedicada a la agricultura es de 123.956 hectáreas, con lo cual concentra el 63,8 % de la superficie usada, marcando la preminencia de la actividad agrícola.

Siguiendo la caracterización que presenta el Informe del Observatorio PyME Regional Santa Fe, el departamento San Jerónimo entra en la clasificación “desindustrializado”. En este caso el índice de industrialización presenta una evolución negativa entre censos. De acuerdo a los datos del Censo Nacional Económico, que el Observatorio PyME toma en cuenta, este departamento, pasa de tener un índice con valor 1,1 en 1994 a 0,8 en 2004. (Informe Regional, 2010)

En la industria presente en esta región, la actividad metalmecánica se presenta como primera especialización del sector industrial, con empresas dedicadas a la fabricación de motores y transformadores eléctricos. El segundo rubro en importancia, es el de alimentos y bebidas, donde la mayor parte de establecimientos corresponden a la elaboración de pastas y productos de panificación. (Informe Regional, 2010)

Por último, los datos de la cantidad de locales por rama de actividad del Censo Nacional Económico 2004/2005¹¹, muestran una considerable concentración del sector comercio y servicios en las localidades de Gálvez y Coronda. De acuerdo a esta información, el 47 % de la actividad comercial del departamento se concentra en la ciudad de Gálvez.

⁹ Datos INDEC. Disponibles: www.indec.mecon.ar

¹⁰ Datos IPEC. Disponibles: www.santafe.gov.ar/ipec

¹¹ Datos INDEC. Disponibles: www.indec.mecon.ar

3.3. Operacionalización de la variable de análisis

Para el estudio de la implicación del Estado provincial en los tres casos seleccionados, se construyó un esquema de abordaje empírico donde dicha variable podría adoptar tres dimensiones que responden a tres formas “típico ideales” de implicación del Estado provincial.

La tabla 3.2 resume dicho abordaje:

Tabla 3.2 – Operacionalización de la variable de análisis

Variable de análisis	Dimensiones	Indicadores	Técnicas
Implicación del Estado provincial (EP) en las ADERs.	Implicación del EP como FACILITADOR de las ADERs	Actividades de sensibilización realizadas por el Estado Actividades de convocatoria realizadas por el Estado Actividades de capacitación realizadas por el Estado Promoción de acuerdos o convenios para el diseño e implementación de políticas públicas.	Revisión de fuentes documentales. Entrevistas a informantes.
	Implicación del EP como SOCIO/ALIADO de las ADERs	Aportes realizados por el Estado para el financiamiento Presencia permanente del Estado en la Comisión Directiva Reconocimiento que el Estado otorgue en algún marco legal Reconocimiento que el Estado otorgue en algún documento oficial	
	Implicación del EP como ORIENTADOR de las ADERs	Existencia de un marco legal capaz de regular las ADERs Acciones de monitoreo o seguimiento de los resultados obtenidos Intervenciones de mediación en conflictos Existencia de esquemas provinciales de metagobernanza	

Fuente: elaboración propia

En cuanto al tipo de estudio, el mismo responde a las características del tipo descriptivo, en tanto se busca recolectar información que permita dar cuenta del comportamiento de la variable de análisis implicación del Estado provincial, en tres unidades de estudio (ADEPRO, ADER Santa Fe y ADER San Jerónimo)

Sobre este esquema, se implementaron dos técnicas de recolección de datos:

- *Revisión de fuentes documentales*

Bajo la denominación fuentes documentales se incluyen registros escritos y simbólicos que refieren a algún aspecto del mundo social (Valles Martínez, 1999) Por medio de esta técnica se logró en primer lugar, estimar el lugar que el Estado provincial asignó a las ADERs en relación a su política de promoción del desarrollo. En segundo lugar permite reconocer y dimensionar el impacto de las distintas herramientas que el Estado provincial desarrolló en relación a las ADERs. Con esto se contribuyó a la descripción de los rasgos generales que el Estado provincial siguió en su vínculo con las Agencias de Desarrollo.

Se consultó dos tipos de fuentes documentales (Valles Martínez, 1999). Por una parte documentos oficiales de la administración pública provincial y de las propias ADERs: informes de programas provinciales donde se le otorgue participación a las ADERs, documentos de planificación provincial, resoluciones ministeriales que tengan por objeto aspectos ligados a las ADERs, convenios, acuerdos y cartas de intención celebrados con las ADERs, memorias anuales de gestión del Ministerio de la Producción de la provincia, estatutos, actas y memorias anuales de las ADERs. Por otro lado, se recopiló material periodístico de la prensa escrita de los medios de comunicación de la provincia, donde han recibido cobertura actividades relativas a las ADERs y declaraciones de funcionarios provinciales sobre esta institucionalidad.

- *Entrevistas a informantes claves*

Una vez trazada la trayectoria que el Estado provincial siguió en relación a las ADERs, se avanzó en estudiar cuáles fueron los sentidos que el mismo fue capaz de asumir con las distintas acciones que realizó.

De este modo, a lo largo de la trayectoria reconstruida, fue posible reconocer si el Estado provincial se involucró como un facilitador, como un socio/aliado y/o como un orientador de estos procesos de desarrollo.

La aplicación de entrevistas, resultó eficaz para identificar el significado asignado a las acciones con las cuales se vinculó el Estado provincial en las tres ADERs tomadas como unidades de análisis.

Se usaron entrevistas de carácter semi-estructurado, sobre la base de una guía de temas con oportunidad de agregar preguntas adicionales para profundizar.

En primer lugar, se seleccionó como informantes claves a los gerentes/coordinadores de estas organizaciones, ya que se considera pueden aportar la mirada de quienes trabajaron en forma permanente en las ADERs, más allá de los cambios producto de los diferentes períodos de cada comisión directiva específica.

Siguiendo este criterio, se entrevistó al coordinador institucional de ADEPRO y al gerente de ADER San Jerónimo, que estuvieron en funciones durante todo el período tomado como referencia en el estudio. Para el caso de ADER Santa Fe fue necesario entrevistar al gerente que cubrió el período 2006-2011 y al actual gerente, que inició su función durante el 2012. No es menor tener en cuenta, que se logró entrevistar a todas las personas que cumplieron esta función, en las tres ADERs, durante el lapso de tiempo que se considera en el análisis.

Por otra parte, se realizaron también algunas entrevistas más breves al personal de estas instituciones que ha colaborado en las áreas de servicios a empresas y en las áreas de comunicación institucional. El sentido de éstas, fue complementar y ampliar la información que surgió de las cuatro entrevistas a los gerentes/coordinadores institucionales, con las que se nutrió el estudio.

A modo de conclusión de este tercer capítulo, es posible rescatar la relevancia de los antecedentes que se pueden reconocer en la provincia de Santa Fe, en cuanto a la introducción de la modalidad de la gobernanza en la gestión de los procesos de desarrollo regional.

Entre ellos el caso de las Agencias para el Desarrollo Económico Regional (ADERs), representa un ejemplo ampliamente difundido y consolidado a lo largo de los últimos diez años.

Por otro lado de las nueve experiencias que tienen lugar en la provincia, las tres elegidas permiten reconocer el funcionamiento de esta modalidad en un contexto socio-productivo específico, planteando desafíos diferenciales a la intervención del Estado provincial en cada uno de ellos.

Es justamente en estas tres ADERs seleccionadas como caso de análisis, donde el abordaje metodológico diseñado permitirá describir la modalidad de implicación que el Estado provincial fue capaz de asumir con los distintos mecanismos que puso en juego.

Capítulo 4

**LAS ADERS EN EL DISCURSO
Y EN LOS PROGRAMAS Y ACCIONES
DEL ESTADO PROVINCIAL**

El propósito de este cuarto capítulo es ofrecer una caracterización de los distintos mecanismos y herramientas por medio de los cuales el Estado provincial santafesino se ha implicado con las ADERs. Contribuye de este modo fundamentalmente al primero de los objetivos fijados para el estudio.

Para alcanzar esto, en primer lugar se presenta un recorrido por las principales expresiones y manifestaciones que el Estado provincial realiza en relación a este tipo de institucionalidad de gobernanza bajo análisis.

Esta breve referencia, que debe leerse en relación a los antecedentes presentados en el capítulo anterior, permite dimensionar la relevancia que tienen las ADERs en el discurso oficial del Estado provincial.

En segundo lugar, el capítulo describe los programas y las acciones que el Estado provincial impulsó tomando en referencia a las ADERs.

En el plano de lo efectivamente llevado a la práctica, es posible encontrar algunas tendencias que contribuyen a caracterizar la modalidad que asumió la implicación estatal. En este sentido, se destacan las acciones que se orientaron a fortalecer las ADERs por sobre aquellas que buscaron descentralizar servicios para el sector productivo por intermedio de ellas. Esto se pone de manifiesto a través de dos formas: por medio de programas y por medio de aportes financieros puntuales para el fortalecimiento operativo de estas instituciones de gobernanza.

También se pone de manifiesto que el Estado provincial, a través de su intervención, ha sido capaz de posicionar a las ADERs en un lugar específico. Con ello se refuerza la idea expuesta en los dos primeros capítulos, sobre la importancia de considerar la presencia del Estado al momento de estudiar las dinámicas de gobernanza.

4.1. Las ADERs en el discurso del Estado provincial

Desde la primera expresión legal del estado santafesino, a través del Decreto 2694/02, como *“coordinador de las Agencias de la provincia”*, pasando por el

Convenio 2395/05 celebrado con SEPYME, el gobierno de la provincia de Santa Fe, ha puesto de manifiesto su interés respecto a la figura de las ADERs.

Un posible recorrido para dar cuenta de esta situación, es valerse de la cobertura periodística que recibió el tema de las ADERs en la prensa provincial. Sobre todo atendiendo a las notas que registran los diarios de la provincia, durante buena parte de 2005, aparecen con frecuencia artículos que hacen referencia al inicio del programa de fortalecimiento de las ADERs con fondos de cooperación internacional italiana. (“Las Agencias de Desarrollo Santafesinas se fortalecen”, 4 de mayo de 2005, Notife)

Paralelamente, se destaca el surgimiento de ADEPRO en el norte de la provincia y el retraso en el surgimiento de una Agencia en la ciudad de Santa Fe. Este hecho frecuentemente es asociado a una pérdida de oportunidades. Un artículo del mes de septiembre, recoge las críticas provenientes del sector privado hacia el gobierno local de la ciudad, señalando que se estaba perdiendo la “(...) *posibilidad de lo que otros lugares ostentan orgullosos: una Agencia de Desarrollo*”. (“El Centro Comercial y la falta de Agencias de Desarrollo. Nuevo golpe al crecimiento de la ciudad”, 28 de septiembre de 2005, Notife)

También durante el 2005 el tema de las ADERs ocupó un lugar destacado entre las propuestas electorales para las elecciones legislativas que acontecieron en el mes de octubre (“Las Agencias de Desarrollo para Pymes como propuesta electoral”, 22 de septiembre de 2005, Notife)

En este contexto, donde las ADERs se destacaban entre los temas productivos y económicos de la agenda pública de Santa Fe, el Estado provincial organiza a fin de año un “*Seminario de Desarrollo Local como Política de Estado*”. Durante dicho evento, que conmemoraba los 10 años del Programa Municipios Productivos, uno de los tres módulos que se desarrollaron, estuvo dedicado a la articulación público/privada en el marco del Desarrollo, tomando como caso a las ADERs. Entre los paneles de este módulo, se destacó la presencia del Subsecretario de la SEPYME.

Uno de los artículos que cubrió la realización del seminario, destacaba la acción del Estado provincial que “(...) *desde 2001, fomentó la creación de Agencias para el 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 a las demandas directas del sector empresarial*”. (Zilli, “Hacia el Fortalecimiento del Desarrollo Regional”, 10 de diciembre de 2005, El Litoral)

Durante 2006, las ADERs siguen apareciendo como tema recurrente en relación a la política de promoción del desarrollo en la provincia. Por un lado se destacaron las acciones emprendidas en el marco del programa de fortalecimiento para las experiencias de Rosario, Reconquista y Santa Fe. Aquí recibió particular atención la puesta en funcionamiento de la Unidad de Vinculación de Agencias dentro del Ministerio de la Producción (“Capacitación para el Desarrollo”, 11 de mayo de 2006, Notife) Por otra parte, fue el año de surgimiento formal de la mayoría de las ADERs de la provincia. Se concretó la puesta en marcha de ADER Santa Fe y se formalizó la ADER San Jerónimo entre otros cuatro casos.

El hecho más notorio de 2006 ocurrió promediando el mes de diciembre, cuando el Estado provincial organiza el *Primer Encuentro de Agencias de Desarrollo Económico Regional de la Provincia*. En ese marco, donde se proponía hacer un balance anual, anuncia la intención de constituir una Red provincial de ADERs.

Entre las declaraciones oficiales que se recogen en la prensa escrita sobre el evento, se destaca la intención de “(...) *construir una red como espacio de aprendizaje, teniendo presente que en la provincia de Santa Fe es posible porque hay masa crítica muy interesante, recursos humanos como los presentes hoy aquí que tienen la formación y la capacidad de hacerlo*” (“Santa Fe impulsa una red de agencias para el desarrollo”, 19 de diciembre de 2006, Diario Uno)

El año siguiente, continuó teniendo a las ADERs en un lugar destacado dentro del discurso del Estado provincial. Se dio comienzo a la formación de una Red de Agencias en la provincial, lo cual representó a nivel país una iniciativa inédita en lo que hace a políticas de desarrollo basadas en la articulación público privada. Una clara prueba de ello es que durante el mes de abril, SEPYME en conjunto con el gobierno provincial, organizan en la ciudad de Santa Fe el *Encuentro Territorial de Agencias de Desarrollo de Santa Fe, Buenos Aires y Entre Ríos*. (“Comenzó el Encuentro de Agencias de Desarrollo”, 26 de abril de 2007, El Litoral)

A lo largo de 2008 y con un cambio en el color de la gestión política, el Gobierno provincial comenzó a desarrollar las Asambleas Ciudadanas. Estos ámbitos entendidos como “*espacios de participación que convocan a ciudadanos y ciudadanas, a instituciones y a gobiernos locales a expresar sus opiniones e incidir en la toma de decisiones sobre las políticas públicas*”¹², desembocaron en un proceso de planificación estratégica a nivel provincial. Ya en las memorias con las

¹² Disponible en <http://www.santafe.gov.ar/>. Hasta la fecha, el gobierno provincial realizó 90 asambleas en toda la provincia desde iniciado el proceso de planificación estratégica en el año 2008.

deliberaciones que implicaron estas instancias, aparecen referencias directas a las ADERs como *“canales de intermediación entre los distintos niveles estatales y de la sociedad civil”* (“Santa Fe, cinco regiones una sola provincia”, 2009, pág. 133)

En consonancia con estas expresiones, en la descripción de los servicios de apoyo al desarrollo que el Estado provincial fijó para la cartera de producción, se hace referencia directa a las ADERs. Concretamente se identifica la necesidad de *“organizar la red de Agencias de Desarrollo Productivo en los cinco nodos y vincular con otras localidades de manera de contar con una Red de Servicios a Pymes en la provincia”* (Informe de Adecuación de la Estructura Orgánica Operativa, 2007 - p. 16) Este mismo rol, ligado a la transferencia de servicios al sector de pequeñas y medianas empresas, se puede seguir identificando en el discurso del Estado provincial a lo largo de los siguientes años. Un claro ejemplo puede rastrearse en el Informe sobre políticas productivas, con la memoria de gestión del período. Aquí las Agencias aparecen referenciadas entre las iniciativas de articulación público privada más importantes, resaltando con frecuencia la necesidad de dar continuidad a los programas de fortalecimiento (Memoria 2007-2010, 2011)

Desde el 2012, la Provincia de Santa Fe cuenta con el Plan Estratégico Provincial *“Santa Fe Visión 2030”* como principal instrumento para orientar y articular la gestión del Estado. Allí se contempla, en el eje de trabajo *“Redes para el Desarrollo Territorial”*, dentro de la línea estratégica 3: *“Economía del Desarrollo”*, un proyecto de *“Fortalecimiento de las Asociaciones Territoriales Público-Privadas”* (Proyecto N°:102) que está directamente ligado a las ADERs.

En efecto, dentro de este proyecto se señala que las Agencias para el Desarrollo Regional *“constituyen una importante red institucional en el territorio, proyectándose a mediano plazo como organizaciones que responden a un enfoque de desarrollo económico territorial orientado al mejor aprovechamiento del potencial de recursos de cada región”* (Santa Fe Visión 2030, 2012, p. 255)

Define además a las Agencias para el Desarrollo Regional como organizaciones que *“actúan en la intermediación entre la oferta y demanda de servicios de apoyo al sector productivo, concentrando, sistematizando y difundiendo programas y herramientas”*. (Santa Fe Visión 2030, 2012, p. 255)

También, señala la necesidad de *“fortalecer el accionar de estas instituciones que actúan en el territorio (...)”* a partir de *“(…) poner a disposición de todos los actores los instrumentos de apoyo disponibles, generar información referida a actores, cadenas de valor y dinámicas productivas de cada región; y monitorear y*

evaluar el impacto territorial de las acciones realizadas por las Agencias” (Santa Fe Visión 2030, 2012, p. 255)

Se puede ver de este modo el lugar que el Estado provincial asigna actualmente a las ADERs entre sus objetivos de gobierno. Podría deducirse de las anteriores expresiones que se trata de entidades claves para el modelo de intervención pública que se propone el Estado santafesino en materia de desarrollo productivo.

Atendiendo a lo enunciado en el Plan Estratégico Provincial, el fortalecimiento que se pretende no se orienta solo a consolidarlas como instituciones de intermediación entre oferta y demanda de servicios, sino que las coloca en un lugar muy importante al asignarle funciones de alta sensibilidad entre los objetivos que se fija el gobierno. Esto último resulta muy claro al momento en que les asigna el rol de generar información sobre las cadenas de valor de cada región y el monitoreo y evaluación del impacto territorial de las acciones implementadas por su intermedio.

Durante 2013, nuevamente aparecieron referencias recurrentes a la voluntad de encarar la coordinación de las ADERs desde el gobierno de la provincia por medio de una red. Si bien se trata de reeditar una iniciativa impulsada seis años antes, se comunicó oficialmente como la “*conformación de una red*” coordinada por el Ministerio de la Producción en el marco del programa: “Más Pyme, más Santa Fe” (“El gobierno pondrá en funcionamiento una Red de Agencias de Desarrollo Regional”, 19 de junio de 2013, Diario Uno)

Este simple ejercicio de rastrear las expresiones que el Estado provincial ha tenido en relación a las ADERs durante ocho años, contribuye a demostrar que se trata de entidades constantemente referenciadas en el discurso oficial. No solamente por la manera en que el Estado las integra al momento de explicar la política de promoción productiva, sino también por haberlas incluido en el instrumento de planificación que determina los ejes rectores de la intervención del gobierno provincial en esta materia. Claramente las ADERs ocupan un rol muy importante en los fines y las estrategias que enuncia el Estado santafesino.

4.2. Programas y acciones del Estado provincial vinculados a las ADERs

De acuerdo a las diferentes expresiones y compromisos que el Estado provincial fue asumiendo, en lo que sigue, se presenta un recorrido por los programas impulsados desde el Estado, que tendieron a promover y consolidar la figura

institucional de las Agencias para el Desarrollo Económico Regional en la Provincia.

La implementación de estas acciones se ha efectuado desde el Ministerio de la Producción de la provincia, y más concretamente desde la Dirección General de Desarrollo Regional y Local, que entre sus funciones contempla la promoción del desarrollo a través de instituciones público-privadas.

Justamente en la reestructuración que el gobierno provincial realiza del Ministerio de la Producción sobre la base del enfoque de cadenas de valor en 2008 (Ver gráfico 4.1), define como objetivo de esta Dirección: *“dotar a las instituciones vinculadas con la promoción del desarrollo y a los Estados municipales y comunales, de las capacidades necesarias para generar sinergias, coordinar recursos nacionales, provinciales y regionales en función de un proyecto local que permita territorializar las políticas provinciales, haciendo realidad la idea de un Estado presente”*. Además, en referencia a las instituciones vinculadas con la promoción del desarrollo, agrega que: *“la Dirección basa sus ejes de trabajo en la estructura de instituciones territoriales en las viene trabajando desde su creación: Agencias de Desarrollo, Asociaciones para el Desarrollo, Secretarías de la Producción municipales y Organizaciones sociales”* (“Memoria 2007-2011”, 2011 – p. 24)

Gráfico 4.1. - Dirección de Desarrollo Regional y Local en la estructura funcional del Gobierno Provincial



Fuente: Informe de Adecuación de la Estructura Orgánica Operativa, Ministerio de la Producción, 2007

A partir de reconocer la oficina que ha impulsado las acciones que interesan al estudio, es posible hacer un recuento de los diferentes programas y acciones emprendidas, indicando algunas de sus características centrales, a partir de un seguimiento de las resoluciones ministeriales que las enmarcaron, junto con los informes finales y memorias de ejecución y resultados obtenidos.

Para el período que se está considerando en este trabajo (2005 – 2012), es posible identificar los programas y acciones ligados a las Agencias de Desarrollo Económico Regional de la provincia, que se recogen en la tabla 4.1:

Tabla 4.1 – Programas y acciones del Estado santafesino

Año	Programas / Acciones ligadas a las ADERs
2005 / 2008	Prog. de Fortalecimiento de las Agencias de Desarrollo Económico Regional de Rosario, Santa Fe y Reconquista.
2007 / 2008	Prog. de Conformación de la Red de Agencias de Desarrollo Regional de la Provincia de Santa Fe
2008	Relevamiento del Sector Productivo y Observatorio de Cadenas de Valor
2009	Prog. Observatorio Pyme Regional Santa Fe
2009	Prog. de Formación de Agentes de Desarrollo Territorial
2009 / 2011	Prog. de Apoyo a Empresas - PAE.
2009	Fondo de créditos a Frutihorticultores, Floricultores y Viveristas
2010	Prog. de Fortalecimiento e inserción territorial de las ADERs
2013	Prog. Más Pymes, Mejor Santa Fe

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de la Producción de Santa Fe (2013)

4.2.1. Programa de Fortalecimiento de las Agencias de Desarrollo Económico Regional de Rosario, Santa Fe y Reconquista.

Este fue el primero de los programas con que el Estado provincial encaró la promoción de las ADERs. Se trata de una iniciativa de cooperación internacional, que contó con financiamiento proveniente del Gobierno Nacional de Italia y canalizado a través de la ONG italiana GVC (Gruppo di Volontariato Civile). Tuvo una duración de tres años, desde 2005 a 2008.

El objetivo que se fijaba fue “*contribuir al fortalecimiento de las Agencias de Desarrollo Económico Regional (ADERs) como actores de cambio y generadoras*”

de espacios de concertación y diálogo entre los diversos actores económicos público-privados, aprovechándolas como herramientas de desarrollo para la región, promoviendo la articulación entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil.¹³

Dicho objetivo se trabajó en base a tres grupos de acciones:

- *Consolidar y articular la presencia territorial de las Agencias*

Esta línea de intervención se orientó fundamentalmente a fortalecer la capacidad operativa y de funcionamiento en la ya existente Agencia para el Desarrollo Región Rosario – ADERR - y al mismo tiempo, aportó financiamiento y asistencia técnica para activar las Agencias en Reconquista y en Santa Fe.

En gran parte colaboró en trasladar el modelo organizativo de las Agencias para el Desarrollo de las regiones italianas. En concreto se otorgaba financiamiento por el plazo de duración del proyecto para dotar cada ADER de un coordinador institucional, un auxiliar administrativo, un técnico en comunicación institucional y dos técnicos en servicios a empresas.

Dicho modelo organizativo, se basó en promover organizaciones pequeñas, de bajos costos operativos, y dotadas de un grado considerable de flexibilidad. En cuanto al diseño organizacional, la configuración recomendada, se asemeja a una adhocracia (Mintzberg, 2000)

Justamente el diseño de organizaciones, reconoce que esta configuración es la más apropiada para la innovación, siendo capaz de estructurarse y reestructurarse en equipos, a partir de los proyectos de trabajo que aborde.

Por otro lado, también la literatura sobre el tema, las recomienda como la forma más apropiada para los ambientes caracterizados por ser dinámicos y complejos. (Mintzberg, 2000)

De hecho, todas las ADERs poseen una comisión o junta directiva integrada por las instituciones asociadas, entre las cuales a veces se encuentra el Estado provincial¹⁴, que conforma el órgano rector, y un gerente o coordinador institucional estable, que asume la gestión de la misma.

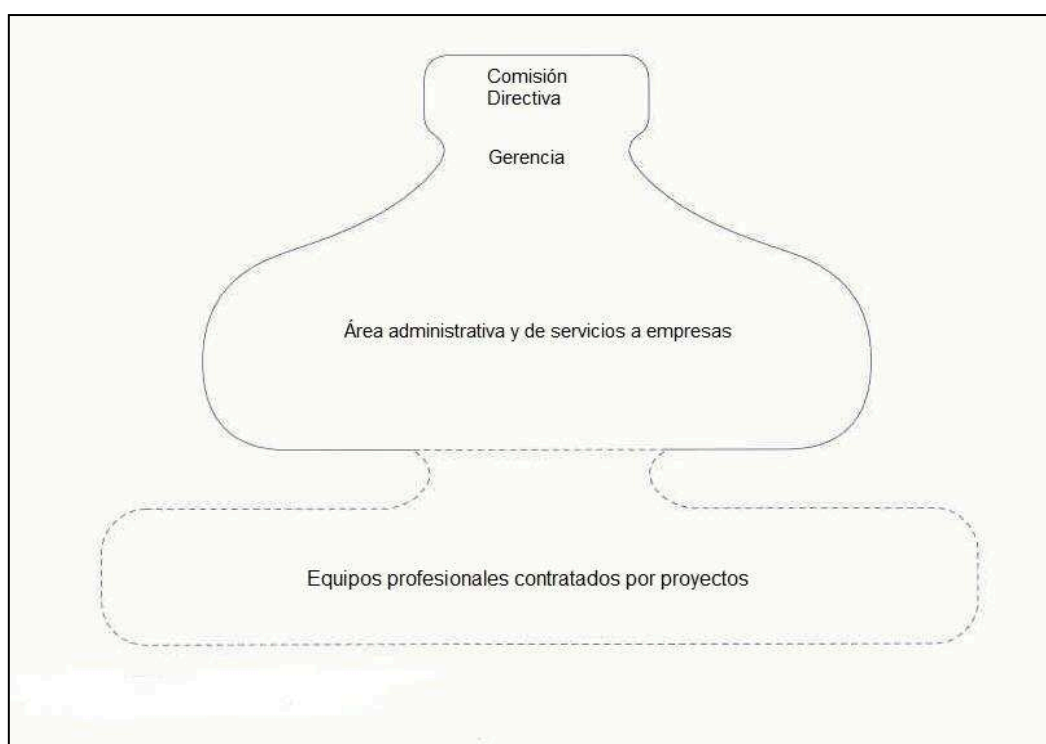
¹³ Disponible en: <http://www.gvc-italia.org>

¹⁴ El Estado provincial es socio activo de: Agencia para el Desarrollo Región Rosario (ADERR), Agencia para el Desarrollo de Santa Fe y su Región (ADER Santa Fe), Agencia de Desarrollo Santa Fe Sur (ADER Santa Fe Sur) y Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela (ACDICAR)

También en forma permanente, cuentan con un área administrativa-contable y un área profesional, que receptiona y canaliza las demandas de servicios que realicen las empresas. En la dinámica cotidiana, estas áreas trabajan en conjunto.

El resto del equipo técnico que las ADERs emplean en sus actividades, se conforma recurriendo en la mayoría de los casos, a la contratación de profesionales que se necesiten en función de los programas y proyectos que se implementen. El gráfico 4.2 esquematiza el modelo organizativo que han seguido las ADERs en la provincia de Santa Fe.

Gráfico 4.2. – Diseño organizacional de una adhocracia



Fuente: Informe final del Proyecto de Conformación de la Red de Agencias de la Provincia de Santa Fe – CFI (2008)

En relación al Ministerio de la Producción, este programa, otorgaba financiamiento para fortalecer el equipo técnico de la Dirección de Desarrollo Regional y Local, dotándola de una Unidad de Vinculación Técnica de las ADERs. Este pequeño equipo técnico, tenía a su cargo la función de articular las acciones entre las Agencias y el Estado provincial. En la práctica permitió facilitar la descentralización de servicios de apoyo al sector productivo a través de las ADERs y además fue el

antecedente directo del proyecto de conformación de una Red provincial de Agencias para el Desarrollo, que el Estado provincial inició en 2007.

- *Facilitar el intercambio con realidades regionales italianas y con países del área latinoamericana - MERCOSUR.*

La segunda línea de intervención, se enfocó en la transferencia de asistencia técnica entre distintas experiencias vinculadas a los proyectos del GVC.

En la práctica se materializó en distintas misiones de intercambio, ya sea con regiones latinoamericanas o con regiones de Italia. No solamente implicó a los equipos técnicos de las ADERs, sino que muchas veces se extendió a PYMES de la provincia.

El trabajo desarrollado en este sentido gestó las bases del “*Programa de Apoyo a Redes Territoriales de Agencias de Desarrollo Económico Regional en el ámbito del Mercosur*”, que sin embargo no tuvo continuidad.

- *Generar instrumentos alternativos para los servicios de financiamiento a Micropymes disponibles en las ADERs.*

El Programa puso a disposición de las tres ADERs un financiamiento inicial (capital semilla), destinado a crear un fondo rotatorio de créditos para Micropymes.

Este aporte permitió la instrumentación del Fondo Rotatorio para las Iniciativas de Desarrollo Económico Regional (FRIDER), el cual constituye hoy en día un instrumento de asistencia crediticia propio de estas tres ADERs y por otra parte inédito entre los servicios de financiamiento de las experiencias de Agencias de Desarrollo del país.

En términos generales, este primer programa impulsado por el Estado provincial, siendo contraparte de una ONG italiana y con financiamiento externo, tuvo una influencia muy grande en el tipo de Agencias para el Desarrollo que se gestó en la provincia. No sólo porque les transfirió un modelo de referencia para la organización funcional de estas entidades, sino también porque sentó las bases de programas que continuaron líneas de trabajo que se gestaron durante su implementación.

4.2.2. Programa de Conformación de la Red de Agencias de Desarrollo Económico Regional de la Provincia de Santa Fe

Con un año de duración (2007 / 2008), este programa se financió con fondos del Consejo Federal de Inversiones – CFI.

Tal como se señaló anteriormente, el antecedente directo del programa fue la Unidad de Vinculación Técnica de ADERs que se había instrumentado con el proyecto anterior. Fue a partir de las acciones de articulación entre las experiencias de Agencias para el Desarrollo presentes en la provincia, que se comenzó a instalar la posibilidad de activar una red entre ellas.

Para entonces, además de la Red Nacional de Agencias para el Desarrollo, creada en 2006 y coordinada por la SEPYME, la única provincia argentina que contaba con una experiencia similar era Río Negro, con la Red Provincial Crear, implementada como un ente autárquico en la órbita del Ministerio de Economía rionegrino. La Red Crear de Río Negro, agrupaba doce Agencias para el Desarrollo Económico Regional.

Sobre la base de estas experiencias se diseñó el programa para la conformación de una red en la provincia de Santa Fe, estableciendo como objetivo “*construir una Red Provincial de Agencias de Desarrollo Económico Regional (ADERs), que permita el fortalecimiento de las distintas experiencias de Agencias de Desarrollo de la provincia de Santa Fe, propiciando la generación de un sistema regional de servicios de desarrollo empresarial*”. (Informe Final del Programa Red ADERs Santa Fe, 2008 – p. 5)

Las acciones para cumplir con este objetivo se orientaron a reforzar la presencia de las ADERs en sus territorios, facilitar el intercambio de experiencias presentes en la provincia, contribuir a la capacitación de los equipos técnicos y fortalecer la capacidad institucional de las Agencias a través de un proceso de mejora continua en la gestión de las herramientas de asistencia a empresas.

Más allá del fortalecimiento de cada ADER, a través de la capacitación y la asistencia técnica para la gestión de herramientas, el programa fue efectivo en facilitar intercambios, unificar criterios y crear vínculos entre las Agencias de la provincia.

En este sentido, con la elaboración de un plan de comunicación institucional, se contribuyó a reforzar la presencia de las ADERs, definiendo públicos-destino y estrategias de llegadas a los mismos, con una marca visual de la Red de Agencias de Desarrollo de Santa Fe (ver gráfico 4.3), que identifique a estas instituciones y otorgue una identidad a la red.

Gráfico 4.3. – Marca visual de la Red de Agencias de Santa Fe



Fuente: Ministerio de la Producción de la Provincia (2008)

A partir de la interacción generada entre las ADERs, uno de los resultados obtenidos fue la identificación de tres premisas que habrían de afianzar el trabajo en red que alentaba el programa:

- Transformación gradual de las Agencias en gestores de la red, otorgando progresivamente al Estado provincial un rol de acompañamiento.
- Uso de la red como un espacio para la búsqueda y el diseño de programas que se implementen a través de las Agencias.
- Mantenimiento del criterio de igualdad de las Agencias en el trabajo de la Red.

Respecto del primero de los puntos, se avanzó en la conformación de una Mesa de Coordinación de la Red, con tres miembros titulares, ocupados por los gerentes de tres ADERs, y la apoyatura técnica de la Dirección General de Desarrollo Regional y Local del Ministerio de la Producción.

La función de esta Mesa de Coordinación pasaba por “*establecer un espacio de articulación ejecutiva que facilite el proceso de planificación de las actividades de la red Provincial de Agencia de Desarrollo de la provincia*” (Informe Final del Programa Red ADERs Santa Fe, 2008 – p. 11)

El trabajo de la Mesa de Coordinación se organizó sobre cuatro comisiones:

- *Comisión de trabajo para el tema: normativa.*

Logró desarrollar un borrador de Acta de Colaboración entre las Agencias de Desarrollo Económico Regional y el Ministerio de la Producción, estableciendo compromisos para ambas partes, y un modelo de Reglamento Operativo de la Red.

Por otra parte comenzó a trabajar en un proyecto de ley que reconozca las ADERs en la legislación provincial y además cree un mecanismo de financiamiento permanente de estas instituciones.

- *Comisión de trabajo para el tema: proyectos territoriales.*

Esta comisión se abocó al diseño del “*Programa de Apoyo a Redes Territoriales de Agencias de Desarrollo Económico Regional en el ámbito del Mercosur*”. Este buscaba reforzar las relaciones institucionales y comerciales con otras regiones del Mercosur a partir de la figura de las ADERs.

Fue un programa motivado en las misiones de intercambio promovidas en el marco del programa de Fortalecimiento de Agencias antes descripto y además, significó la posibilidad de empezar a visualizar la Red como un espacio para la planificación.

- *Comisión de trabajo para el tema: sistema de comunicación*

Se abocó a garantizar la presencia de la Red de Agencias de la provincia en distintas ferias y exposiciones, por medio de stands institucionales para la difusión de las herramientas de asistencia a empresas disponibles en las ADERs.

- *Comisión de trabajo para el tema: formación de recursos humanos*

Confeccionó un listado de necesidades de capacitación para los equipos técnicos de las ADERs y otras instituciones de los territorios de actuación de las mismas. Al mismo tiempo suscribió convenios de colaboración con instituciones que atendieran estas demandas de capacitación, por ejemplo con el “*Programa Antenas de Cooperación Universidad-Agencias de Desarrollo*”, celebrado con la Secretaría de Vinculación Tecnológica y Desarrollo Productivo de la Universidad Nacional del Litoral.

Una observación muy importante respecto a este programa, es que una vez agotado el financiamiento proveniente del Consejo Federal de Inversiones, el Estado provincial no sostuvo la mayor parte de las acciones que se venían implementando.

En coincidencia con el cambio de gestión en el gobierno provincial, producido en diciembre de 2007, el último trimestre de implementación del programa se caracterizó por discontinuar la asistencia del Ministerio de la Producción en la Mesa de Coordinación de la Red. Tampoco se impulsó el “*Programa de Apoyo a Redes Territoriales de Agencias de Desarrollo Económico Regional en el ámbito del Mercosur*”, que fue abandonado a mediados de 2008, luego de no conseguir financiamiento.

Como síntesis, se puede reconocer que fue un programa íntegramente orientado a fortalecer institucionalmente las ADERs y a posicionarlas a nivel provincial, abriendo la posibilidad que las Agencias para el Desarrollo, se involucren gradualmente en la planificación de la política productiva. En este sentido, superaba la visión que entiende a estas instituciones sólo como instrumentos de transferencia de servicios a los sectores económicos.

4.2.3. Relevamiento del Sector Productivo para conformar un Observatorio de Cadenas de Valor

A mediados de 2008, el Ministerio de la Producción, convoca nuevamente a las Agencias para el Desarrollo, con el objetivo de integrarlas en el relevamiento de información sobre las cadenas de valor que se habían identificado como prioritarias en el perfil productivo de la provincia.

Tomando como base esas mismas cadenas de valor o sistemas productivos priorizados, se efectuó en 2008 una reestructuración orgánico-funcional del Ministerio de la Producción.

Del esquema tradicional de esta repartición provincial, organizada en base a dos Secretarías (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales, y Secretaría de Industria, Comercio y Servicios), se pasó a un esquema de siete Secretarías; cinco de ellas tomaron a su cargo la atención de un sistema productivo, una organizó todos los servicios de apoyo al desarrollo y una séptima tomó a su cargo las políticas de integración regional.

Cada uno de los sistemas productivos, sobre los que se montaron las cinco secretarías, representan los “*motores de la economía provincial*” (Informe de Adecuación de la Estructura Orgánica Operativa, 2007 – p. 9) y por ello organizan sus actividades en función de las cadenas de valor que identifican como prioritarias.

Las cinco Secretarías resultantes, con sus respectivas cadenas de valor, son:

- Secretaría del Sistema Agropecuario, Agroalimentos y Biocombustibles.
 - Cadena de Valor Apícola
 - Cadena de Valor Frutihortícola
 - Cadena de Valor del Algodón
 - Cadena de Valor Sucro-alcoholera
 - Cadena de Valor Láctea
 - Cadena de Valor Porcina
 - Cadena de Valor Ovina
 - Cadena de Valor de la Carne Bovina
- Secretaría del Sistema Metalmeccánico, Químico y otras manufacturas.
 - Cadena de Valor de la Maquinaria para la Industria Alimenticia.
 - Cadena de Valor de la Maquinaria Agrícola.
 - Cadena de Valor del Calzado
 - Cadena de Valor Carrocera
 - Cadena de Valor Autopartista.
- Secretaría del Sistema de Turismo, Comercio y Servicios.
 - Cadena de Valor del Turismo de La Costa
 - Cadena de Valor del Turismo de Tierra Adentro
 - Cadena de Valor del Turismo de la Ciudad de Artes y Eventos
- Secretaría del Sistema de Industrias de Base Tecnológica.
 - Cadena de Valor del Software y los Servicios Informáticos.
- Secretaría del Sistema Hídrico, Forestal y Minero.
 - Cadena de Valor del Río y sus Recursos.
 - Cadena de Valor Foresto Industrial.

Cada una de las Secretarías, cuenta a su vez con un Consejo Económico que integra a las instituciones representativas de los diversos actores económicos relacionados directamente con los sistemas productivos que representa.

Los Consejos Económicos de los Sistemas Productivos son “*el espacio en el cual se garantiza la participación ordenada y permanente de los diversos actores que representan las cadenas de valor*” (Informe de Adecuación de la Estructura Orgánica Operativa, 2007 – p. 11) Estos órganos colegiados están llamados a cumplir tres funciones básicas:

- Colaborar en la formulación del Plan Estratégico de cada una de las cadenas de valor.
- Definir las principales líneas de desarrollo del sistema productivo.
- Monitorear la ejecución del Plan Operativo del sistema productivo.

En el marco de esta reestructuración, se convocó a las Agencias para el Desarrollo Económico Regional a fin de que colaboren en la organización de las cadenas de valor que pretendía asistir el Ministerio de la Producción.

En la “*Carta de Colaboración*”, que el Ministerio de la Producción suscribió con las Agencias de Desarrollo Económico Regional, en el marco de una reunión provincial en agosto de 2008, cada una de estas entidades asumía como compromiso:

- a. “*Tomar conocimiento de las cadenas de valor que está organizando el Ministerio de la Producción, de la presencia que éstas tienen en el territorio de incumbencia de la Agencia y de los planes operativos que se hayan realizado para cada una de ellas*”
- b. “*Analizar y proponer las acciones que realizaría la Agencia para la implementación de los Planes Operativos de las cadenas*”
- c. “*Colaborar en la búsqueda de información que requiera el observatorio de cadenas de valor del Ministerio, elaborar una lista de referentes calificados en la región para la búsqueda de información y coordinar sus acciones con el responsable del observatorio*” (Cláusula Tercera)

Por su parte el Ministerio, se comprometía a “*articular los mecanismos necesarios para facilitar la labor de la Agencias*” y aportar una suma para solventar los gastos operativos que genere el cumplimiento de las acciones establecidas. (Cláusula Segunda)

Si bien esta iniciativa fijó los compromisos, nunca se estableció la metodología a seguir. Esto provocó que cada ADER encare la búsqueda de información sobre las cadenas de valor, a partir de la metodología que consideró más conveniente. La dispersión de información que esto ocasionó, hizo pensar en otro esquema para organizar el Observatorio, que no descansara en el entramado institucional que ofrecían las ADERs.

En lo que respecta al segundo compromiso que se establecía en esta “*Carta de Colaboración*” de 2008, nunca las ADERs fueron convocadas a los Consejos Económicos de los Sistemas Productivos, que representan el espacio donde se analizan y deciden los Planes Operativos de las cadenas de valor. Es una acción que quedó supeditada a la iniciativa de las propias ADERs. En la medida que ninguna de estas entidades manifestó algo respecto a las decisiones de los Consejos, es una cláusula que quedó sin efecto.

Como evaluación final, se podría decir que se trató de una iniciativa con éxitos relativos, que exhibió algunas dificultades de las ADERs para operar con una herramienta concreta que se buscó descentralizar por medio de ellas. A diferencia de los programas anteriores, la iniciativa y capacidad de cada Agencia para el Desarrollo estaba puesta en juego al momento de la implementación.

4.2.4. Programa Observatorio PyME Regional Santa Fe

Siguiendo la misma línea de la iniciativa anterior, al año siguiente, el Ministerio de la Producción firma un convenio con la Fundación Observatorio Pyme y la Università di Bologna Representación Buenos Aires, para constituir el “*Observatorio PyME Regional Santa Fe*”.

Los objetivos del Observatorio PyME, según el Informe Regional, se resumen en:

- *“Estimar las tasas anuales de natalidad y mortalidad de las PyMEs por sector de actividad y por departamento.*
- *Producir diagnósticos territoriales-sectoriales e identificar las principales dificultades de las empresas en la provincia.*
- *Identificar y promover proyectos locales de inversión.*
- *Proponer políticas públicas ejecutables y controlables a nivel municipal y provincial”* (Informe Regional, 2010 – p. 16)

Junto al Ministerio de la Producción, firmaron el convenio en carácter de instituciones promotoras, cinco ADERs de las ocho que se encontraban en funcionamiento en la provincia para 2009; Agencia para el Desarrollo Productivo Reconquista – ADEPRO, Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Agencia Rafaela – ACDICAR, Agencia de Desarrollo de Santa Fe y su Región, Agencia de Desarrollo Región Rosario – ADERR, y Agencia para el Desarrollo Santa Fe Sur.

Las ADERs involucradas, según el Informe Regional, son las situadas en las ciudades nodos de cada una de las regiones en que se ha organizado el territorio

provincial.¹⁵ A partir de ello actuarían como instituciones “*interacción*” (Informe Regional, 2010 – p. 11) con el territorio.

Cada una de estas cinco Agencias de Desarrollo, se constituyeron como sedes del Observatorio y a partir de allí su principal función consistió en participar en la conformación de los equipos de recolección de datos, seleccionando encuestadores, y ofreciendo bases de datos de empresas para el diseño de la muestra.

Por otro lado la organización del operativo de la encuesta, el diseño de la muestra, el diseño de los cuestionarios y el procesamiento de la información, fueron funciones asumidas por la Fundación Observatorio PyME.

La recolección de los datos de la encuesta comenzó a mediados de agosto y finalizó en diciembre de 2009. Durante este tiempo, las ADERs cumplieron un rol mucho más acotado que en el 2008 y de carácter instrumental.

Durante 2010, se publicaron los resultados del Observatorio PyME Regional Santa Fe para cinco cadenas de valor: maquinaria agrícola, maquinaria para la industria alimenticia, carne bovina, madera y muebles y software.

4.2.5. Programa de Formación de Agentes de Desarrollo Territorial

También durante el 2009, se instrumentó con fondos provinciales este programa de capacitación, con el objetivo de “*fortalecer las capacidades institucionales locales para mejorar la coordinación de herramientas disponibles tanto nacionales como provinciales, para el fortalecimiento de los sistemas productivos presentes en cada territorio*”.

El programa se estructuró en base a cinco módulos de formación que las ADERs podían ofrecer a las instituciones que las componen o a otras instituciones presentes en sus ámbitos de actuación y ligadas al desarrollo.

Las temáticas de los módulos fueron: introducción al desarrollo local, identificación de actores locales, gestión de herramientas para la generación y mejora del empleo y las condiciones de empleabilidad, identificación de proyectos de inversión, emprendedorismo y asociatividad, redes institucionales y cadenas de valor.

¹⁵ En 2008, el Gobierno Provincial regionalizó el territorio provincial definiendo cinco regiones a partir de las cuales realizar la descentralización de políticas públicas: Región 1 con nodo en Reconquista, Región 2 con nodo en Rafaela, Región 3 con nodo en Santa Fe, Región 4 con nodo en Rosario y Región 5 con nodo en Venado Tuerto. Disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/>

Como en el caso del programa anterior, tampoco aquí se trabajó con todas las Agencias para el Desarrollo Regional. Se implementó en cuatro de ellas: ADEPRO, ADER Santa Fe, ADER Centro Sur Santafesino y ADER Santa Fe Sur.

Como resultado del programa, a fines de 2009, se contó con 86 agentes formados que pasaron a integrar una base de datos provincial disponible para todas las Agencias de Desarrollo. El propósito fue contar con recursos humanos capacitados en las distintas regiones de la provincia, que pudiesen ser integrados a los equipos técnicos de los distintos proyectos de desarrollo que se pongan en marcha.

4.2.6. Programa de Apoyo a Empresas – PAE

Junto a este programa de capacitación, el Estado provincial puso en vigencia a partir de 2009, un programa de servicios a empresas que permaneció activo hasta finales de 2011. El denominado PAE, buscó contribuir a la mejora de la competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas a partir de la capacitación y la asistencia técnica, usando la estructura de las ADERs.

En cuanto a la oferta de capacitación, las ADERs tenían la oportunidad de diseñar módulos de capacitación, en función de las demandas que detecten entre las MiPyMEs con las cuales trabajen, articulando con el Foro de Universidades que el Ministerio de la Producción conformó.

Dicho Foro estaba constituido por seis universidades presentes en la provincia: UNR, UNL, UTN, UAI, Universidad Austral y Universidad Católica.

Una vez diseñado el curso y reunido un número no menor de 20 inscriptos, el Ministerio de la Producción financiaba su implementación.

Respecto de la asistencia técnica, las ADERs debían contar con una base de profesionales locales con posibilidades de ofrecer asistencia técnica a empresas en seis áreas de consultoría:

- Desarrollo de la organización y sistemas.
- Desarrollo de recursos humanos
- Desarrollo de mercado
- Desarrollo de infraestructura productiva
- Desarrollo de productos y servicios
- Desarrollo del nivel de calidad en productos y servicios.

Frente al requerimiento de asistencia técnica de una empresa, la Agencia para el Desarrollo ponía a disposición de la misma su base de consultores. Una vez

seleccionado el consultor, éste desarrollaba un proyecto de asistencia técnica que con la aprobación de la empresa beneficiaria y la Agencia para el Desarrollo interviniente, era cofinanciado por el Ministerio de la Producción en un 80%; un 50% o un 30 %, dependiendo de la facturación anual de la empresa solicitante.

En su implementación se trató de un programa con un nivel de aceptación considerable en la mayoría de ADERs. El tipo de vinculación característico en este caso, posicionó a la Agencias para el Desarrollo como instituciones de intermediación entre la demanda de MiPyMEs y la oferta de servicios.

4.2.7. Fondo de créditos a Frutihorticultores, Floricultores y Viveristas.

En este mismo año, 2009, se integró a dos Agencias para el Desarrollo (ADERR y ADER Santa Fe) en la administración de una línea de financiamiento específica conformada a partir de fondos provinciales y destinada a productores frutihorticultores, floricultores y viveristas.

La elección de estas dos ADERs para realizar la transferencia de fondos y confiarle la administración del mismo, obedeció a una disposición del Consejo Económico de la Cadena de Valor Frutihortícola, que identificó en los ámbitos de actuación de estas dos Agencias el mayor número de productores ligados a estas actividades.

En cuanto a la implementación, se replicó el modelo que el Ministerio de la Producción ha seguido con la transferencia de fondos a las Asociaciones para el Desarrollo Regional en oportunidad de alguna emergencia que afecte algún sector productivo. También en este caso las ADERs asumen el compromiso de recuperar los fondos prestados y una vez realizado, los mismos quedan en la entidad conformando un capital prestable rotatorio. La salvedad es que solamente puede prestatarse a productores de la cadena frutihortícola.

Al igual que el programa anterior, no incluyó a todas las ADERs y colocó a las Agencias involucradas en el lugar de instituciones de intermediación para canalizar un servicio de financiamiento en este caso. Incluso las ADERs tampoco participaron en el diseño de la operatoria del crédito, se trata de un programa que fue literalmente “bajado”.

4.2.8. Programa de Fortalecimiento e inserción territorial de las ADERs

En 2010, a estas acciones que canalizaban servicios a empresas por medio de las ADERs, se les sumó esta iniciativa que buscaba, con financiamiento provincial, *“contribuir al fortalecimiento de las ADERs a partir de promover acciones que*

posibiliten su inserción en el territorio, asistiendo al sector microempresario de la región”.

Para cumplir este objetivo, se solicitaba a cada ADER la formulación de un proyecto, que una vez aprobado, recibiría un cofinanciamiento del Ministerio de la Producción equivalente al 75 % del total.

Los proyectos a presentar debían garantizar un impacto en dos dimensiones:

- 1- Un impacto sobre la ADER, ampliando el capital social de la misma a partir de desarrollar actividades en conjunto con otras instituciones que permitan aumentar su inserción en los territorios de actuación.
- 2- Un impacto sobre el sector de la MiPyMES de la región, a partir de proponer acciones y servicios que asistan a algún eslabón productivo de las cadenas presentes en el territorio.

El programa aprobó y cofinanció siete proyectos, con un año de duración, en toda la provincia. La tabla 4.2, consigna el título de los proyectos cofinanciados:

Tabla 4.2 – Proyectos de fortalecimiento e inserción territorial aprobados

ADER	Título del proyecto
ADERR	Estudio de mercado y plan comercial para Mipymes del sector metalmecánico.
ADER Santa Fe	Relevamiento coyuntural de Mipymes santafesinas
ADER San Jerónimo	Instrumentación del sistema de comunicación y capacitación por videoconferencia – Aula Pyme.
ACDICAR	Herramientas para el desarrollo de Mipymes
ADEPRO	Reactivación de corresponsalías
ADER Centro Sur	Relevamiento del Entramado Productivo Región Centro Sur Santafesino
ADER Santa Fe Sur	Constitución de corresponsalías en el Sur Santafesino

Fuente: elaboración propia en base a datos del Informe Final del Programa de Fortalecimiento e Inserción Territorial de las ADERs – Dir. Gral. de Desarrollo Regional y Local - Ministerio de la Producción (2013)

Si bien este programa, retomaba la intencionalidad de fortalecer y posicionar territorialmente a las Agencias para el Desarrollo Regional, las seguía colocando en un rol de intermediación entre demanda y ofertas de servicios.

La diferencia con el resto de los programas implementados en los dos años anteriores, es que volvía a insistir en la capacidad de las ADERs para planificar acciones de alcance regional, respecto de las cuales el Estado provincial intervenía apoyándolas.

Durante el 2012, no existieron programas que específicamente integraran a las ADERs. En su lugar se transfirieron fondos, en algunos casos bajo el concepto de aportes no reintegrables, que colaboraron en el sostenimiento de las instituciones financiando en muchos casos gastos corrientes. Cabe destacar que esta modalidad, se comenzó a utilizar desde 2008 y desde ese año hasta 2012 se realizaron nueve aportes a diferentes ADERs.

Cabe destacar que, a finales de 2013, se lanzó el **Programa Más Pymes, Mejor Santa Fe**, orientado a reconocer demandas de servicios para la mejora de la productividad en las empresas. Sin embargo, se trata de un programa cuyas acciones no comenzaron a implementarse al momento de producción de este estudio.

Recapitulando lo expuesto en este apartado, es posible reconocer en primer lugar, que el Estado provincial otorga a estas experiencias de gobernanza para el desarrollo, un lugar muy importante en la definición de sus propósitos y estrategias de intervención.

En segundo lugar, el plano de la práctica concreta, se pueden ver dos modalidades que ha seguido el Estado provincial para implicarse con las ADERs.

Desde la aparición de estas instituciones en 2005 hasta el 2008, exclusivamente por medio de programas. A partir de 2008 y hasta la fecha, con programas y al mismo tiempo con aportes no reintegrables sin exigir acciones concretas como contrapartida, sino contribuyendo a financiar sus actividades corrientes.

Bajo cualquiera de las dos modalidades, es evidente que el Estado provincial no se vinculó con todas las ADERs utilizando las mismas herramientas. Solamente fue uniforme con la implementación del Programa de Conformación de la Red provincial de ADERs, con el Observatorio de Cadenas de Valor en el año 2008 y con el Programa de Fortalecimiento e Inserción Territorial. Fuera de estas iniciativas, siempre seleccionó a qué ADERs vincular con cada programa.

En cuanto a los programas utilizados se puede reconocer un predominio de aquellos que se dirigieron a fortalecer las Agencias de Desarrollo Regional, antes que a descentralizar servicios a empresas por medio de ellas. No tanto en cuanto al número, sino sobre todo en cuanto al peso del primer tipo de iniciativas, considerando el volumen de las actividades que implicaron.

En el primer grupo se ubicarían el programa de Fortalecimiento de 2005-2008, el Programa de Conformación de la Red (2007), el Programa de Formación de

Agentes de Desarrollo (2009) y el programa de Fortalecimiento e Inserción Territorial (2010). Deben tomarse en cuenta también entre estos, los aportes no reintegrables que se han transferido para gastos de funcionamiento corriente de estas instituciones. Ambos tipos de iniciativas, contribuyeron a consolidar esta red de instituciones promotoras del desarrollo en el territorio provincial.

En el segundo grupo se encontrarían el Programa Observatorio Pyme Regional (2008-2009), el PAE (2009-2011) y el Fondo de créditos frutihortícola (2009 - actualmente)

Sin embargo y más allá del carácter predominante que se pueda reconocer en sus iniciativas, el Estado provincial las posicionó mucho más claramente a partir de 2008, en un rol instrumental de intermediación entre demanda y oferta de servicios o como canal de implementación de políticas provinciales.

De todos los programas, el que más las identifica como instancias de diseño de políticas productivas, es el de Conformación de la Red en 2007 y de un modo más modesto el Programa de Fortalecimiento e Inserción Territorial en 2010.

Estas últimas observaciones contribuyen además a poner de manifiesto, como el Estado provincial no es un actor más en relación a estas instituciones, sino que con su implicación es capaz de posicionarlas en un lugar específico. Repasar las distintas herramientas concretas que el Estado provincial desplegó en relación a las Agencias para el Desarrollo Económico Regional, confirma que el lugar que este actor ocupa, influye con mucha fuerza sobre estas dinámicas de cooperación multiactoral. A su vez, cabe destacar que esto último remite directamente a la importancia de tomar en cuenta la implicación del Estado, que en los dos primeros capítulos se introdujo desde la teoría, y que se comienzan a revelar como una clave para comprender las dinámicas de gobernanza.

Capítulo 5

**EL IMPACTO
DE LOS PROGRAMAS Y LAS ACCIONES
VINCULADAS A LAS ADERS
EN EL GASTO PÚBLICO PROVINCIAL**

Habiendo identificado y descripto los distintos mecanismos y herramientas que el Estado santafesino puso en juego al momento de implicarse en las Agencias de Desarrollo Económico Regional de la provincia, en este apartado, se presenta un análisis del impacto que estos programas y acciones tuvieron sobre la masa de recursos asignados al Ministerio de la Producción.

Estudiar el impacto sobre el gasto público¹⁶, permite dimensionar el peso que el Estado provincial ha dado a estas acciones. Con ello, se obtiene una mirada complementaria a la expuesta en el capítulo anterior. Si en la sección precedente se logró caracterizar los mecanismos con los cuales el Estado intervino, en este capítulo se pretende mostrar cuánto de los recursos disponibles puso en juego en relación a estas instituciones de gobernanza elegidas para el estudio.

El análisis comparativo por año, entre la partida presupuestaria asignada a la jurisdicción provincial que se viene considerando y el monto anual destinado dentro de ésta a las acciones vinculadas con las ADERs, permite dimensionar el impacto de estas actividades en el gasto público, pudiendo identificar su incremento o su retracción.

Esta lectura que se propone, posibilita así una aproximación a la trayectoria que el Estado provincial ha seguido en su implicación con las ADERs. De este modo, contribuye al cumplimiento del segundo objetivo propuesto en el estudio.

El capítulo se estructura en dos partes. La primera de ellas analiza el impacto del grupo de programas y acciones que se vienen considerando. La segunda se concentra en el peso de estas acciones en cada una de las tres experiencias que se tomaron como caso de análisis.

¹⁶ “Los gastos públicos constituyen las erogaciones que efectúa el Estado para adquirir bienes instrumentales o intermedios y factores para producir bienes y servicios públicos; o para adquirir bienes de consumo a distribuir gratuitamente o contra el pago de una retribución directamente a los consumidores; o bien para transferir el dinero recaudado con los recursos a individuos o empresas, sin ningún proceso de producción de bienes o servicios” (Jarach, 2013 – Pág. 171)

Antes de iniciar el análisis del impacto que estos programas y acciones tuvieron en el gasto público provincial, a fin de poder dimensionar su incidencia, es interesante una primera clasificación de los mismos atendiendo al origen de los fondos que usaron. Esto permite conocer si se trata de fondos previstos en el presupuesto de la provincia o bien se trata de financiamiento externo proveniente de organismos de otras órbitas estatales o desde la cooperación internacional.

Esta diferenciación ofrece una idea del grado de autonomía en la intervención del Estado, entendiendo que disponer de recursos propios da la posibilidad de contar con un margen de maniobra mayor para establecer prioridades en los objetivos que orienten la política pública provincial.

Atendiendo a este criterio, dos de los programas mencionados contaron con financiamiento externo. El Programa de Fortalecimiento de las Agencias de Desarrollo Económico Regional de Rosario, Santa Fe y Reconquista, con fondos de cooperación internacional, y el Programa de Conformación de la Red de Agencias de Desarrollo Regional de la Provincia de Santa Fe, con fondos del CFI. El resto, se atendieron con financiamiento previsto en partidas del presupuesto provincial.

Una lectura a priori de este dato, estaría indicando un grado de autonomía considerable del Estado provincial al momento de implicarse en las ADERs. Sin embargo, para sostener completamente esta afirmación es necesario tomar en cuenta los montos concretos de los distintos programas.

Yendo directamente a los fondos movilizados en estas acciones que se vienen considerando, la distribución de los mismos se recoge en la tabla 5.1, que consigna además la Resolución Ministerial por la cual se asignaron, en los casos en que se trata de un financiamiento propio:

Tabla 5.1 – Fondos por cada programa/acción provincial

PROGRAMA / ACCION	RESOLUCIÓN	APORTE
Prog. de Fortalecimiento de las Agencias de Desarrollo Económico Regional de Rosario, Santa Fe y Reconquista.	Fondos exógenos	\$ 3.000.000.-
Prog. de Conformación de la Red de Agencias de Desarrollo Regional de la Provincia de Santa Fe	Fondos exógenos	\$ 97.850.-
PAE	314/09	\$ 160.000.-
	577/09	\$ 11.150.-
	073/10	\$ 210.000.-
	694/10	\$ 1.200.-
	057/10	\$ 20.990.-
	105/11	\$ 180.000.-
	161/11	\$ 150.000.-
Prog. de Formación de Agentes de Desarrollo Territorial	230/09	\$ 53.400.-
Prog. de Fortalecimiento institucional e inserción en el territorio	526/10	\$ 240.000.-
Fondo de créditos a Frutihorticultores, Floricultores y Viveristas	105/09	\$ 3.000.000.-
	411/09	\$ 2.000.000.-
	083/11	\$ 15.000.-
	084/11	\$ 15.000.-
Relevamiento de cadenas de valor	667/08	\$ 215.100.-
Prog. Observatorio Pyme Regional Santa Fe	295/09	\$ 12.800.-
	572/09	\$ 90.000.-
Aportes no reintegrables para fortalecimiento operativo	505/08	\$ 5.000.-
	571/08	\$ 52.200.-
	665/08	\$ 24.000.-
	543/09	\$ 180.000.-
	239/10	\$ 11.552.-
	375/10	\$ 100.000.-
	498/10	\$ 80.000.-
	997/12	\$ 30.000.-
1362/13	\$ 60.000.-	

Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones del Ministerio de la Producción de Santa Fe (2013)

De acuerdo a esta información y atendiendo al origen de los fondos con que el Estado provincial encaró las acciones que le permitieron vincularse con las ADERs, durante el período de tiempo considerado, se observa la distribución expresada en la tabla 5.2:

Tabla 5.2 – Financiamiento exógeno y financiamiento endógeno orientado a las ADERs

FINANCIAMIENTO EXÓGENO	\$ 3.097.850.-
• Fondos de cooperación internacional	\$ 3.000.000.-
• Fondos del Consejo Federal de Inversiones – CFI	\$ 97.850.-
FINANCIAMIENTO ENDÓGENO	\$ 6.917.392.-
• Prog. PAE	\$ 733.340.-
• Prog. De Fortalecimiento Institucional	\$ 293.400.-
• Fondo de Crédito Frutihortícola	\$ 5.030.000.-
• Prog. Observatorio Pyme Reg. Sta. Fe	\$ 317.900.-
• ANRs de Fort. Operativo	\$ 542.752.-

Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones del Ministerio de la Producción de Santa Fe (2013)

Con estos datos se corroboraría que el grueso del financiamiento que recibieron las acciones del Estado orientadas a las ADERs, proviene de fondos del propio presupuesto provincial. Sin embargo, si se miran cada uno de los programas puntualmente, una de las iniciativas más representativas en términos de recursos movilizados, corresponde financiamiento de cooperación internacional.

Los datos hasta ahora presentados, permiten además reforzar una lectura recogida en el apartado anterior. La misma se orienta a identificar qué tipo de acciones fueron las que recibieron mayor financiamiento. En el apartado anterior se establecieron dos grupos:

- Acciones orientadas a crear y sostener este tipo de instituciones de gobernanza. En este caso se trata del Programa de Fortalecimiento 2005-2008, el Programa de Conformación de la Red de Agencias, el Programa de Fortalecimiento e Inserción Territorial y los Aportes no Reintegrables para fortalecimiento operativo.
- Acciones que constituyan servicios al sector productivo, donde las ADERs son usadas como instituciones de intermediación para implementarlos. En este segundo grupo podrían incluirse el Programa PAE, el Programa Observatorio PyME Regional y el Fondo de crédito frutihortícola.

Conforme a esta división, la mayoría de los fondos fueron orientados en servicios a empresas (\$ 6.081.240.-). Sin embargo casi todo (82,7 %) corresponde a una única acción: la conformación de un fondo de crédito para un sector productivo determinado.

El primer grupo, con menos fondos (\$ 3.934.002.-), integra un número mayor de acciones que van desde la de inserción y vinculación con el territorio, la capacitación técnica y los aportes para cubrir gastos de funcionamiento operativo. Si bien los fondos son menos, es mayor el número de acciones orientadas a las ADERs que el Estado provincial financió con ellos.

También es posible revisar estos datos comparando su incidencia en el presupuesto de gastos del Ministerio de la Producción. Esto daría una idea de la representatividad de estas acciones en el marco de esta repartición pública y cuál fue la evolución que siguió la implicación del Estado provincial.

En la tabla que sigue (Tabla 5.3) se muestra el monto total de los programas y acciones vinculadas a las ADERs por año y se calcula el porcentaje que refleja la incidencia de los mismos en la masa recursos disponibles en la órbita del Ministerio de la Producción:

Tabla 5.3 – Incidencia en los recursos provinciales presupuestados.

Año	Monto destinado para acciones con las ADERs	Recursos presupuestados del Ministerio de la Producción	Incidencia
2006	\$ 3.000.000.- (*)	\$ 53.947.996.-	5,56 %
2007	\$ 97.850.- (*)	\$ 70.140.418.-	0,13 %
2008	\$ 296.300.-	\$ 129.426.433.-	0,22 %
2009	\$ 5.507.350.-	\$ 83.900.500.-	4,25 %
2010	\$ 663.742.-	\$ 88.561.000.-	0,74 %
2011	\$ 360.000.-	\$ 95.477.400.-	0,37 %
2012	\$ 30.000.-	\$ 138.242.000.-	0,02 %
2013	\$ 60.000.-	\$ 168.650.000.-	0,03 %

(*) *Corresponden a fuentes de financiamiento externo al presupuesto provincial*

Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones del Ministerio de la Producción de Santa Fe y el Ley de Presupuesto provincial para los años considerados (2013)

Antes de cualquier análisis sobre los datos de la última tabla, se debe remarcar que los montos usados en los dos primeros años del período considerado, corresponden a fuentes de financiamiento externo. De modo que, cuando se hace referencia a ellos no se estaría mostrando su incidencia en el presupuesto provincial, sino simplemente estableciendo un parámetro de comparación. Al respecto se puede señalar, que el Estado provincial usando fuentes de financiamiento exógenas, solamente dos veces superó el equivalente al 1% de los recursos que gastó en la cartera de Producción.

A partir de 2008, cuando el Estado provincial comenzó a destinar recursos propios a las actividades vinculadas con las ADERs, éstas se siguen caracterizando por

ser intervenciones de poca representatividad desde la perspectiva de la aplicación del gasto público que se viene siguiendo en este capítulo.

Sólo en 2009, cuando se constituyó el fondo de créditos para el sector frutihortícola, el porcentaje de incidencia alcanzó el 4,25% sobre los recursos del Ministerio de la Producción.

Esta tendencia puede verificarse también, comparando la incidencia de este grupo de acciones y programas, en relación a partidas concretas dentro del gasto público presupuestado para el Ministerio de la Producción.

Por la afinidad con los objetivos de las ADERs, se eligieron dos categorías programáticas del presupuesto provincial en relación a las cuales calcular el porcentaje de incidencia: Fortalecimiento del Desarrollo Territorial y Promoción del Desarrollo Industrial. Los resultados de esta comparación se sintetizan en la tabla 5.4:

Tabla 5.4 – Incidencia en los recursos de categorías programáticas afines

Año	Monto destinado para acciones con ADERs	Categoría prog. Fortalecimiento o del Desarrollo Territorial	Incidencia	Categoría prog. Promoción del Desarrollo Industrial	Incidencia
2008	\$296.300.-	\$ 5.427.832.-	5,45 %	\$ 5.936.225.-	4,99 %
2009	\$ 5.507.350.-	\$ 2.491.000.-		\$ 3.285.800.-	
2010	\$ 663.742.-	\$ 2.335.000.-	28,42 %	\$ 2.470.000.-	26,87 %
2011	\$ 360.000.-	\$ 2.535.000.-	14,2 %	\$ 2.815.000.-	12,78 %
2012	\$ 30.000.-	\$ 4.892.000.-	0,61 %	\$ 7.069.000.-	0,42 %
2013	\$ 60.000.-	\$ 4.759.000.-	1,26 %	\$ 7.446.000.-	0,8 %

Fuente: elaboración propia en base al Presupuesto de la provincia de Santa Fe para los años considerados (2013)

Tomando como referencia estas dos categorías programáticas, el porcentaje de incidencia de las acciones vinculadas con las ADERs, sigue siendo menos de la mitad. Solo en el año 2009, el aporte que se realizó con fines de asistencia crediticia, logró superar los montos previstos en las dos partidas tomadas como referencia para la comparación.

Considerando el presupuesto analítico de gastos de la provincia para cada uno de los años del período, es posible reconocer los propósitos generales para los cuales el Ministerio de la Producción cuenta con crédito autorizado.

De este modo, dentro de la categoría programática Fortalecimiento del Desarrollo Industrial, aparecen por ejemplo partidas destinadas a “Aportes a Parques Industriales”. Si se recuerdan los objetivos considerados prioritarios para la Agencia de Desarrollo Región Rosario al momento de su conformación, la creación y promoción de parques industriales era uno de ellos. Sin embargo, no son fondos que el Estado provincial ejecute por medio de las ADERs. De acuerdo a la tabla 5.4, exceden en alto porcentaje el monto que se pone en juego para acciones con las Agencias de Desarrollo. Para 2010 por ejemplo, son \$ 663.742.- en acciones con ADERs, contra \$ 1.625.000.- autorizados para esta partida.

Una situación similar ocurre respecto de la categoría programática Fortalecimiento para el Desarrollo Territorial, donde cuenta con una partida que autoriza gastos bajo la denominación “Asistencia a emprendimientos productivos y sociales”, que excede el gasto vinculado con las ADERs. También para 2010, se trata de \$ 663.742.- contra \$ 1.000.000.- autorizado.

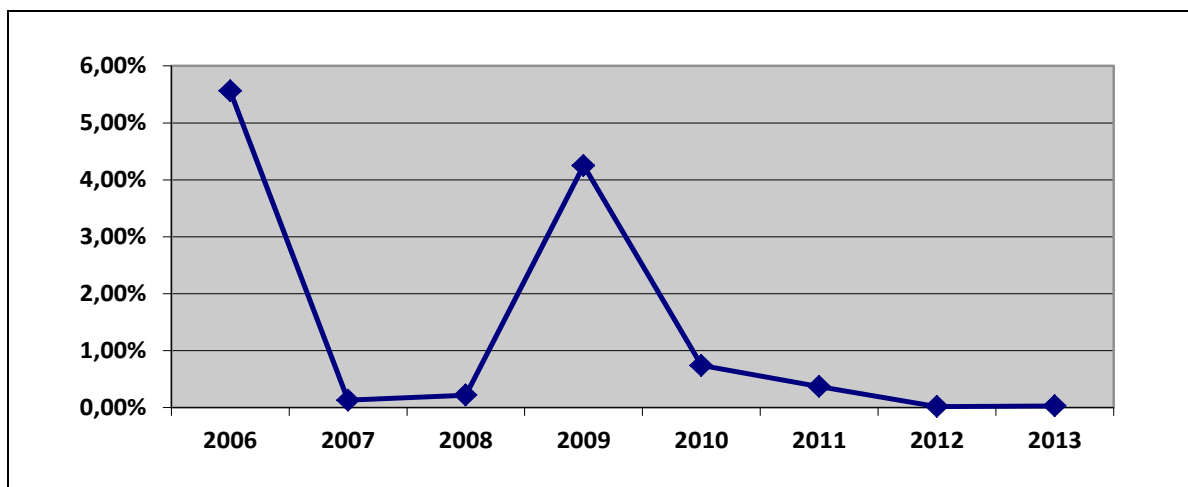
Las dos últimas tablas (5.3 y 5.4) por lo tanto, corroboran muy claramente que hay otros caminos que utiliza el Estado provincial para sus políticas de desarrollo productivo, donde moviliza mayor cantidad de recursos que a través de las ADERs.

Otra lectura interesante de estos datos se refiere a la evolución que siguió la incidencia de este tipo de acciones y programas vinculados a las ADERs.

Tomando como referencia el impacto que tuvieron sobre los gastos presupuestados para el Ministerio de la Producción, se podría señalar un comportamiento inconstante con una clara tendencia a la baja al final del lapso de tiempo estudiado. Es decir que el gasto público provincial en las ADERs, en la mayor parte del período, no evolucionó aumentando o retrotrayéndose, sino que fue experimentando variaciones, dentro de una marcada tendencia a ser cada vez menos representativo.

En función de esto, la implicación del Estado en las ADERs, desde esta perspectiva, quedaría reflejada en el gráfico 5.1 que se presenta a continuación:

Gráfico 5.1 – Evolución del gasto público provincial orientado a las ADERs



Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones del Ministerio de la Producción de Santa Fe (2013)

Con la ayuda del gráfico, es más fácil reconocer esta variación en la trayectoria que ha seguido la implicación del Estado provincial en las ADERs, a la que se viene haciendo referencia.

El punto que resta analizar es cómo se han distribuido estos recursos entre las ADERs. Esto daría una idea de cuánto se implica el Estado provincial en cada una de estas dinámicas de gobernanza presentes en la provincia, y se puede reconstruir atendiendo al destino que establecen las resoluciones tomadas como fuente de información. La tabla 5.5 resume estos datos:

Tabla 5.5 – Financiamiento provincial por ADER

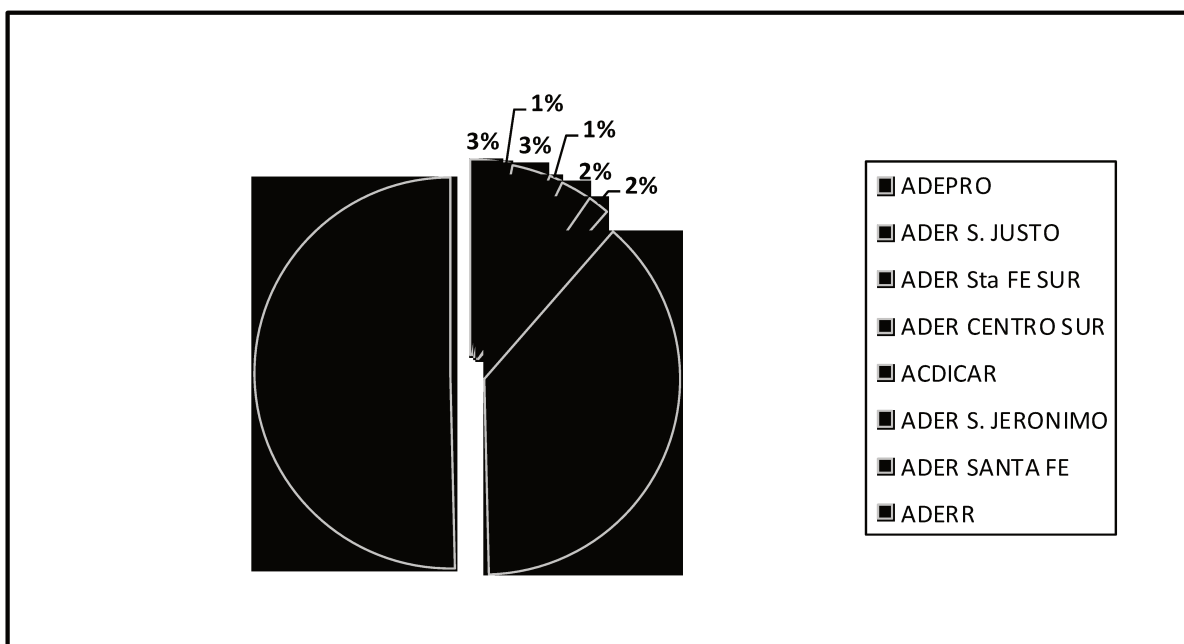
FONDOS POR AGENCIA		
Programa / Acción	Resolución	Monto
AGENCIA PARA EL DESARROLLO REGIÓN ROSARIO – ADERR		
ANR fortalecimiento operativo	665/08	\$ 24.000.-
Prog. Observatorio Pyme Reg. Sta. Fe	667/08	\$ 53.300.-
Fondo de Crédito Frutihortícola	105/09	\$ 2.000.000.-
Prog. Fortalecimiento institucional	230/09	\$ 6.675.-
Prog. PAE	314/09	\$ 64.000.-
Fondo de Crédito Frutihortícola	411/09	\$ 1.000.000.-
Prog. Observatorio Pyme Reg. Sta. Fe	295/09	\$ 8.400.-
Prog. Observatorio Pyme Reg. Sta. Fe	572/09	\$ 90.000.-
Prog. PAE	073/10	\$ 70.000.-
ANR fortalecimiento operativo	239/10	\$ 11.552.-
Prog. Fortalecimiento institucional	526/10	\$ 30.000.-
Prog. PAE	105/11	\$ 60.000.-
Prog. PAE	161/11	\$ 65.750.-
TOTAL:		\$ 3.483.677.-
AGENCIA PARA EL DESARROLLO DE SANTA FE Y SU REGIÓN – ADER SANTA FE		
Prog. Observatorio Pyme Reg. Sta. Fe	667/08	\$ 30.000.-
Fondo de Crédito Frutihortícola	105/09	\$ 1.000.000.-
Fondo de Crédito Frutihortícola	411/09	\$ 1.000.000.-
Prog. Fortalecimiento institucional	230/09	\$ 6.675.-
Prog. PAE	577/09	\$ 11.150.-
Prog. Observatorio Pyme Reg. Sta. Fe	295/09	\$ 900.-
Prog. PAE	314/09	\$ 32.000.-
ANR fortalecimiento operativo	543/09	\$ 180.000.-
Prog. PAE	057/10	\$ 19.490.-
Prog. PAE	073/10	\$ 35.000.-
ANR fortalecimiento operativo	375/10	\$ 100.000.-
Prog. Fortalecimiento institucional	526/10	\$ 30.000.-
Prog. PAE	694/10	\$ 1.200.-
Prog. PAE	498/10	\$ 80.000.-
Prog. PAE	105/11	\$ 45.000.-
Prog. PAE	161/11	\$ 40.540.-
ANR fortalecimiento operativo	997/12	\$ 30.000.-
TOTAL:		\$ 2.641.955.-
AGENCIA PARA EL DESARROLLO REGIONAL DEPARTAMENTO SAN JERONIMO – ADER S. JERONIMO		
ANR fortalecimiento operativo	571/08	\$ 52.200.-
Prog. Observatorio Pyme Reg. Sta. Fe	667/08	\$ 19.300.-
Prog. Fortalecimiento institucional	230/09	\$ 6.675.-
Prog. Fortalecimiento institucional	526/10	\$ 30.000.-
Fondo de Crédito Frutihortícola	084/11	\$ 15.000.-
TOTAL:		\$ 123.175.-
AGENCIA PARA EL DESARROLLO Y LA INNOVACIÓN COMPETITIVA RAFAELA – ACDICAR		
Prog. Observatorio Pyme Reg. Sta. Fe	667/08	\$ 30.000.-
ANR fortalecimiento operativo	505/08	\$ 5.000.-

Prog. Fortalecimiento institucional	230/09	\$ 6.675.-
Prog. Observatorio Pyme Reg. Sta. Fe	295/09	\$ 2.300.-
Prog. PAE	314/09	\$ 32.000.-
Prog. PAE	073/10	\$ 35.000.-
Prog. Fortalecimiento institucional	526/10	\$ 30.000.-
Prog. PAE	105/11	\$ 30.000.-
TOTAL:		\$ 170.975.-
AGENCIA PARA EL DESARROLLO DEL CENTRO SUR SANTAFESINO – ADER CENTRO SUR		
Prog. Observatorio Pyme Reg. Sta. Fe	667/08	\$ 25.000.-
Prog. Fortalecimiento institucional	230/09	\$ 6.675.-
Prog. Fortalecimiento institucional	526/10	\$ 30.000.-
Prog. PAE	161/11	\$ 12.402.-
TOTAL:		\$ 74.077.-
AGENCIA PARA EL DESARROLLO DE SANTA FE SUR – ADER SANTA FE SUR		
Prog. Observatorio Pyme Reg. Sta. Fe	667/08	\$ 27.500.-
Prog. Observatorio Pyme Reg. Sta. Fe	295/09	\$ 600.-
Prog. Fortalecimiento institucional	230/09	\$ 6.675.-
Prog. PAE	057/10	\$ 1.500.-
Prog. PAE	073/10	\$ 35.000.-
Prog. Fortalecimiento institucional	526/10	\$ 30.000.-
Prog. PAE	105/11	\$ 15.000.-
Prog. PAE	161/11	\$ 31.358.-
ANR fortalecimiento operativo	1362/13	\$ 60.000.-
TOTAL:		\$ 207.633.-
AGENCIA PARA EL DESARROLLO REGIÓN SAN JUSTO – ADER SAN JUSTO		
Prog. Fortalecimiento institucional	230/09	\$ 6.675.-
Prog. Fortalecimiento institucional	526/10	\$ 30.000.-
TOTAL:		\$ 36.675.-
AGENCIA PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO RECONQUISTA – ADEPRO		
Prog. Observatorio Pyme Reg. Sta. Fe	667/08	\$ 30.000.-
Prog. Observatorio Pyme Reg. Sta. Fe	295/09	\$ 600.-
Prog. Fortalecimiento institucional	230/09	\$ 6.675.-
Prog. PAE	314/09	\$ 32.000.-
Prog. PAE	073/10	\$ 35.000.-
Prog. Fortalecimiento institucional	526/10	\$ 30.000.-
Fondo de Crédito Frutihortícola	083/11	\$ 15.000.-
Prog. PAE	105/11	\$ 30.000.-
TOTAL:		\$ 179.275.-

Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones del Ministerio de la Producción de Santa Fe (2013)

La distribución de recursos que refleja esta tabla, podría expresarse en el gráfico 5.2 que sigue a continuación:

Gráfico 5.2 – Distribución de recursos por ADER



Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones del Ministerio de la Producción de Santa Fe (2013)

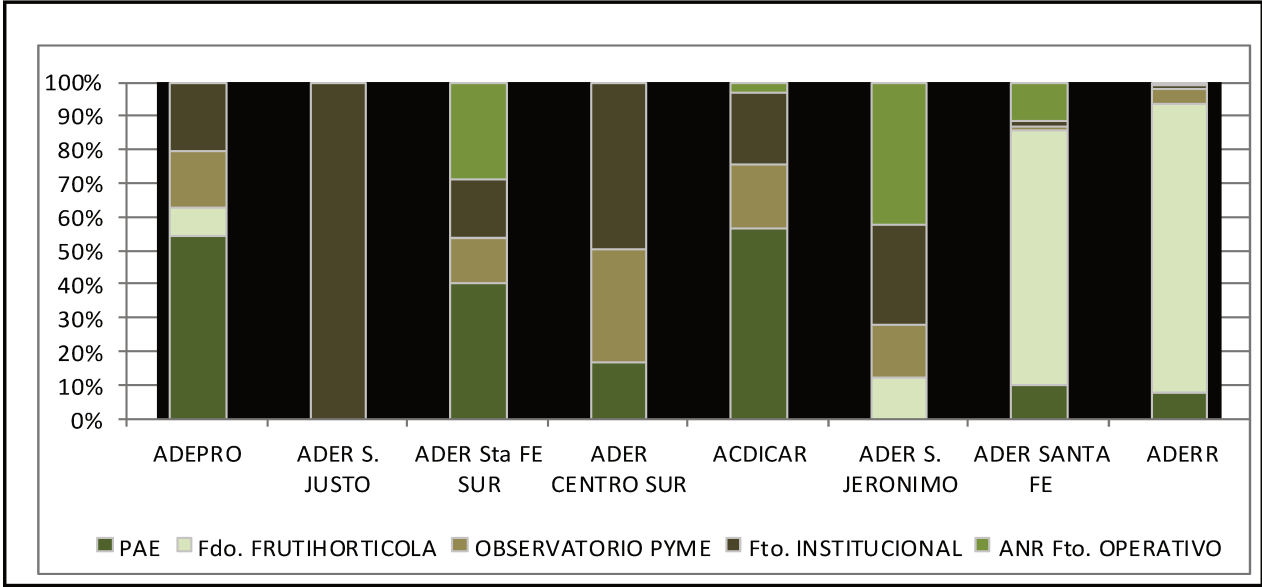
Claramente, se puede observar cómo la distribución de estos fondos propios del Estado provincial contemplados en las veinticinco resoluciones del Ministerio de la Producción que se vienen estudiando, en un 50% financiaron acciones que se orientaron a la Agencia para el Desarrollo Región Rosario - ADERR, en casi un 40% a la ADER Santa Fe y aproximadamente el 10 % restante entre las otras seis ADERs.

Esta tendencia a la concentración en dos casos, se refuerza tomando en cuenta el peso de las resoluciones que conformaron el fondo de crédito frutihortícola íntegramente destinado a ADERR y ADER Santa Fe.

Las dos resoluciones orientadas a este fin (105/09 y 461/09) representan aproximadamente el 72% de los fondos que usó el Ministerio de la Producción para financiar acciones vinculadas con las ADERs en el período de tiempo que se está estudiando. Sin embargo, si se hace la prueba de no considerarlas, estas dos Agencias siguen concentrando la mayoría de los fondos por el resto de los conceptos: fortalecimiento institucional, aportes para el funcionamiento de operativo, servicios a empresas descentralizados por medio del PAE y aportes para la generación de información sobre cadenas de valor y observatorio Pyme.

La información relevada a través de las resoluciones, también permite dar una idea sobre qué tipo de acciones o programas se destacaron más en cada una de las ocho ADERs. El gráfico 5.3 refleja el comportamiento en cada caso:

Gráfico 5.3 – Distribución de recursos por ADER según programa



Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones del Ministerio de la Producción de Santa Fe (2013)

De la lectura del gráfico 5.3 se puede ver que en todos los casos el Estado provincial se ha vinculado con acciones tendientes al fortalecimiento institucional y, salvo en uno de ellos (ADER San Justo), con acciones tendientes a generar información sobre el sector productivo. De hecho con el caso de ADER San Justo, el único vínculo con el Estado provincial que se puede ver dentro de la perspectiva que se viene siguiendo, es a partir de acciones de fortalecimiento.

En cuanto a las acciones que implicaron vincularse con las ADERs para descentralizar servicios a empresas, en todas las ADERs hubo actividades en el marco del programa PAE, aunque no en todas con la misma intensidad, y en cuatro orientadas al sector frutihortícola, con un peso muy significativo en ADERR y ADER Santa Fe.

5.1. El caso de ADEPRO

Yendo directamente al vínculo entre ADEPRO y el Estado provincial, esta Agencia para el Desarrollo, estuvo integrada en la mayoría de los programas, tal como puede verse en la tabla 5.6:

Tabla 5.6 – Programas y acciones del Estado provincial que integraron a ADEPRO

Año	Programas / Acciones que integraron a ADEPRO
2005 / 2008	Prog. de Fortalecimiento de las Agencias de Desarrollo Económico Regional de Rosario, Santa Fe y Reconquista.
2007 / 2008	Prog. de Conformación de la Red de Agencias de Desarrollo Regional de la Provincia de Santa Fe
2008	Relevamiento del Sector Productivo y Observatorio de Cadenas de Valor
2009	Prog. Observatorio Pyme Regional Santa Fe
2009	Prog. de Formación de Agentes de Desarrollo Territorial
2009 / 2011	Prog. de Apoyo a Empresas - PAE.
2010	Prog. de Fortalecimiento e inserción territorial de las ADERs

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de la Producción de Santa Fe (2013)

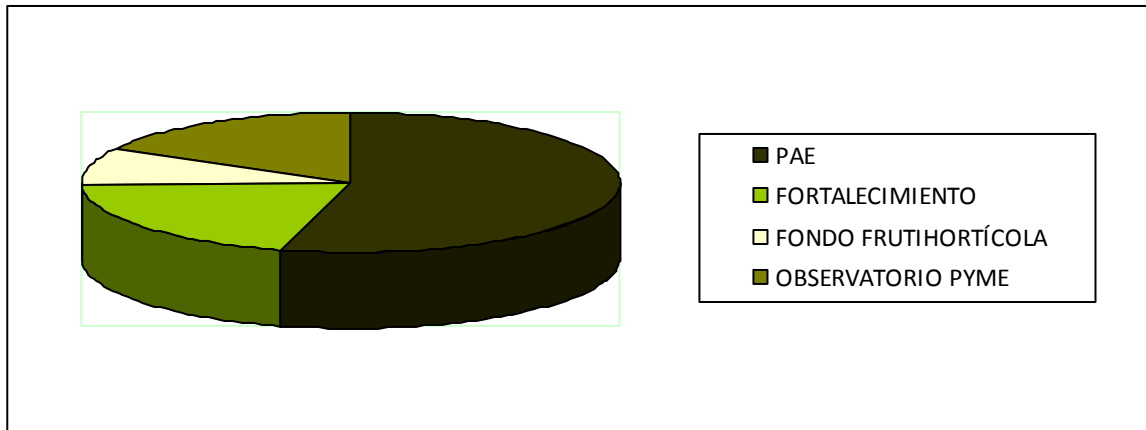
Aun así, no debe olvidarse que las acciones que involucraron a ADEPRO, representan el 3% del total del gasto realizado por el Estado provincial en relación a las ADERs.

No participó en la instrumentación del Fondo de Créditos para el Sector Frutihortícola y además tampoco recibió fondos en carácter de aportes no reintegrables (ANR) para el fortalecimiento operativo. En cuanto al primero de estos instrumentos, sin embargo, es preciso indicar que le fue asignado un financiamiento en 2011 (Res. 083/11), pero no para la constitución de un fondo rotatorio, sino para la asistencia en calidad de subsidios a productores con esta actividad, presentes en la región y afectados por alguna situación de emergencia.

El programa que fue más representativo en términos de gastos, es el PAE. En carácter del cual, ADEPRO recibió \$ 97.000.- entre 2009; 2010 y 2011.

El vínculo con el Estado provincial a partir del financiamiento que este movilizó por medio de diferentes programas, se podría representar por medio del gráfico 5.4:

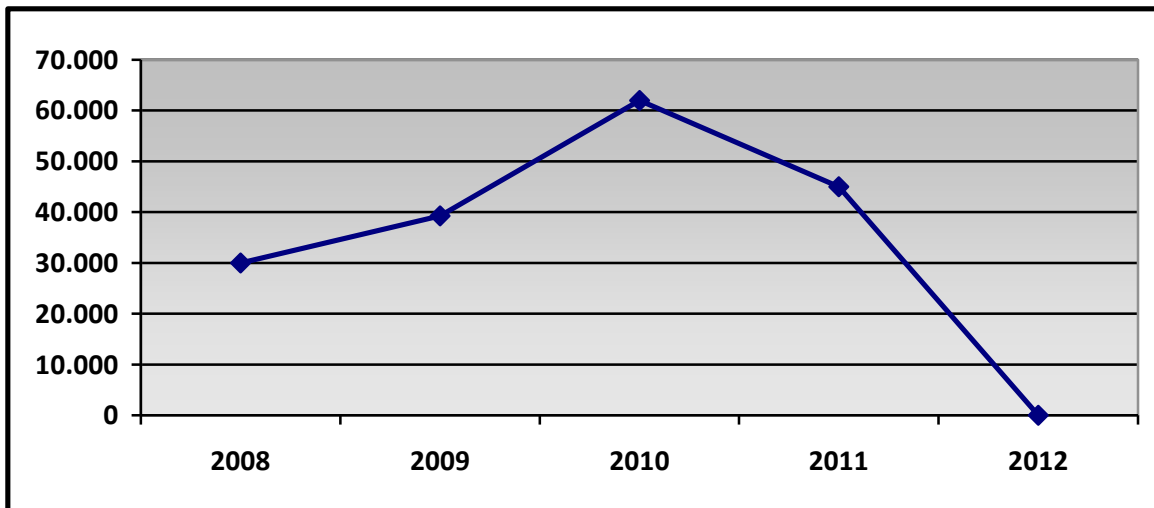
Gráfico 5.4 – Distribución de fondos provinciales según programas que integraron a ADEPRO



Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones del Ministerio de la Producción de Santa Fe (2013)

Si por otro lado, se considera la evolución de los fondos provinciales destinados a ADEPRO por año, la representación gráfica de su evolución, es la que recoge a continuación en el gráfico 5.5:

Gráfico 5.5 – Evolución de los fondos provinciales destinados a ADEPRO



Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones del Ministerio de la Producción de Santa Fe (2013)

A partir de estos datos, se pueden resaltar algunos tópicos a fin de ofrecer una caracterización de la trayectoria que siguió el vínculo del Estado provincial con ADEPRO.

Tomando en cuenta los fondos movilizados en los programas con financiamiento provincial, las acciones que integraron a ADEPRO, no superan el 3 % del total del gasto que el Estado provincial ejecutó en acciones ligadas a las Agencias para el Desarrollo.

Si bien ADEPRO fue integrada en la mayoría de los programas provinciales vinculados a las ADERs, dicha relación no fue constante. Tal como se observa en el último gráfico, en la movilización de fondos provinciales, osciló desde una tendencia creciente con un pico en 2010, hacia una retracción que llegó a cero en 2012.

Este rasgo aparece además en la entrevista realizada al coordinador institucional de ADEPRO, donde se manifiesta que el Estado provincial no ha tenido una presencia constante. Justamente allí se reconoce que si bien al inicio de la experiencia mantuvo un vínculo fuerte, con los años mermó la intensidad y en la actualidad es bastante débil.

Entre los programas financiados con recursos de la provincia, el vínculo más fuerte se dio a partir del PAE. Como ya se indicó corresponde a un programa que canaliza asistencia a PyMEs por medio de las ADERs.

Sin embargo, si se consideran los programas que el Estado impulsó con financiamiento exógeno (desde 2005 a 2008), ambos estuvieron enfocados en el fortalecimiento de la experiencia y en términos de impacto influyeron mucho más. Claramente se refleja esto en la entrevista al coordinador institucional, quien resalta el acompañamiento del Estado provincial en el surgimiento de la Agencia y cómo luego contribuyó con capacitación y asistencia técnica para su organización y funcionamiento durante los primeros años.

5.2. El caso de ADER Santa Fe

En el vínculo del Estado provincial con ADER Santa Fe, el primer dato a tomar en cuenta, es que esta Agencia para el Desarrollo fue incluida en todos los programas provinciales, tal como se sintetiza en la tabla 5.7:

Tabla 5.7 – Programas y acciones del Estado provincial que integraron a ADER Santa Fe

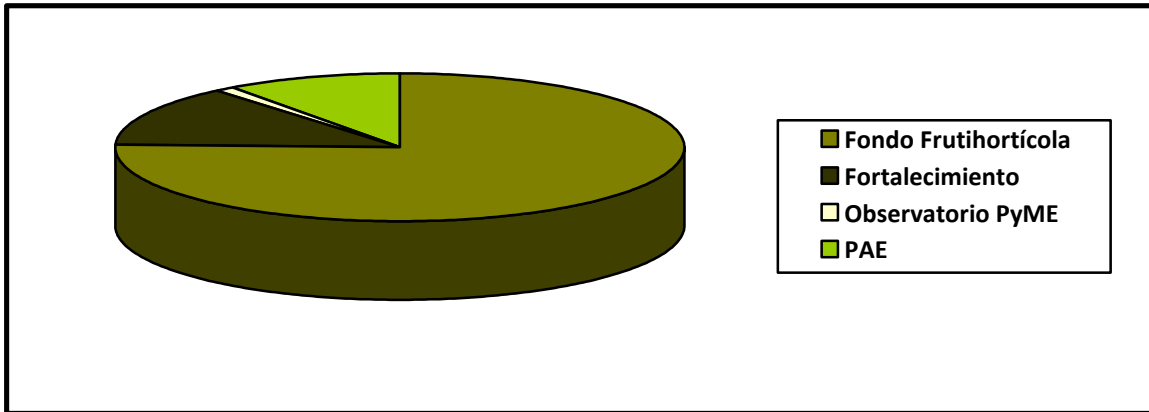
Año	Programas / Acciones que integraron a ADER Santa Fe
2005 / 2008	Prog. de Fortalecimiento de las Agencias de Desarrollo Económico Regional de Rosario, Santa Fe y Reconquista.
2007 / 2008	Prog. de Conformación de la Red de Agencias de Desarrollo Regional de la Provincia de Santa Fe
2008	Relevamiento del Sector Productivo y Observatorio de Cadenas de Valor
2009	Prog. Observatorio Pyme Regional Santa Fe
2009	Prog. de Formación de Agentes de Desarrollo Territorial
2009 / 2011	Prog. de Apoyo a Empresas - PAE.
2009	Fondo de créditos a Frutihorticultores, Floricultores y Viveristas
2010	Prog. de Fortalecimiento e inserción territorial de las ADERs

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de la Producción de Santa Fe (2013)

Por otra parte el 38 % del financiamiento movilizado por el Estado provincial en relación a las ADERs, fue usado en acciones ligadas a ADER Santa Fe. Más arriba ya se resaltó que se trata de una de las experiencias donde se concentró la mayor cantidad de fondos puestos en juego por el gobierno provincial.

De todos los programas provinciales, el que más recursos representó es el Fondo de Créditos para el Sector Frutihortícola (75,5% del total), seguido por aportes para Fortalecimiento (tanto en la modalidad de Programas, como por ANRs), luego el PAE y por último el Programa Observatorio PyME. El peso de los distintos programas con financiamiento provincial, se puede notar en el gráfico 5.6:

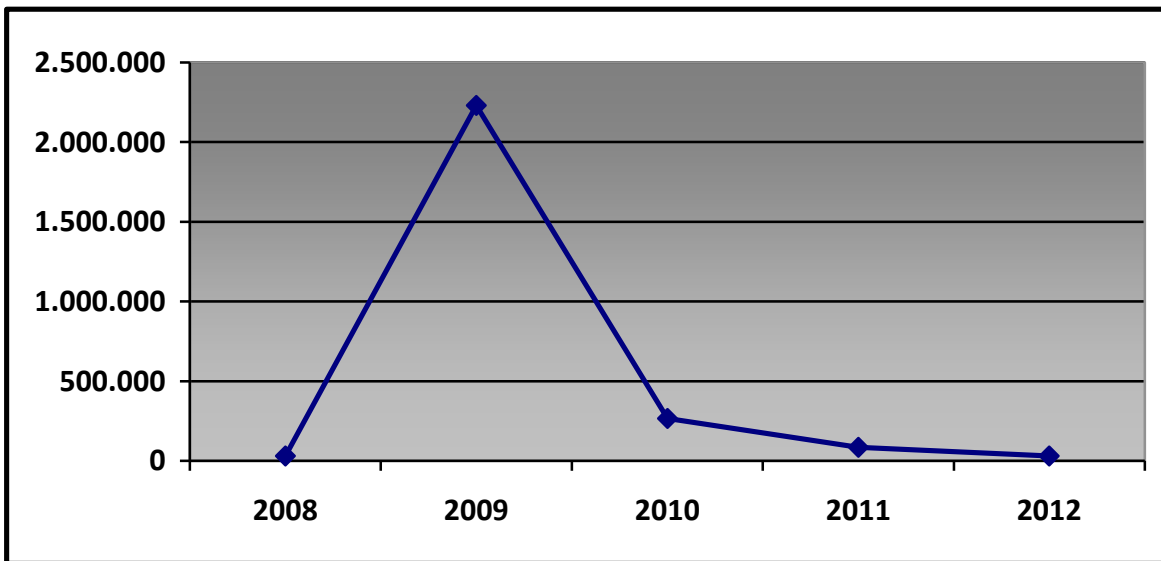
Gráfico 5.6 – Distribución de fondos provinciales según programas que integraron a ADER Santa Fe



Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones del Ministerio de la Producción de Santa Fe (2013)

Si además se estudia la evolución de estos fondos destinados por año, se consigue la representación que recoge el gráfico 5.7:

Gráfico 5.7 – Evolución de los fondos provinciales destinados a ADER Santa Fe por año



Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones del Ministerio de la Producción de Santa Fe (2013)

Con este panorama, el primer dato a resaltar en cuanto a la trayectoria que el Estado provincial siguió en relación a ADER Santa Fe, es que el mismo integra la comisión directiva de ésta.

El financiamiento provincial se concentró en una herramienta de asistencia a empresas. Particularmente en este caso a un sector específico, el frutihortícola. Además, el 36 % de los recursos destinados al PAE en la provincia, fueron orientados a ADER Santa Fe.

El porcentaje destinado a ADER Santa Fe entre los fondos disponibles para fortalecimiento (considerando las dos posibilidades: Programas de fortalecimiento y ANRs), también resulta muy significativo. En este caso recibió el 41,4 % de los recursos que movilizó el Estado santafesino con este objetivo. Hay que considerar además, que estuvo comprendida en los dos programas que contaron con financiamiento externo: Programa de Fortalecimiento 2005-2008 y Programa de Conformación de la Red Provincial.

Como en el caso de ADEPRO el Programa de Fortalecimiento 2005-2008 tuvo un impacto muy fuerte sobre esta experiencia, en tanto le permitió conformarse y aportó para su financiamiento durante los primeros años.

En cuanto al Programa de Conformación de la Red Provincial, junto con ADEPRO, fue una de las tres Agencias para el Desarrollo Regional que conformó la Mesa de Coordinación de dicha Red.

Por último, si bien siempre recibió financiamiento y participó de todas las acciones que el Estado impulsó, puede reconocerse una clara retracción a partir del 2010, que daría idea de un vínculo más débil y en retroceso, en función de la cantidad de recursos movilizados. Justamente este rasgo aparece en la entrevista realizada al gerente de ADER Santa Fe, donde hace referencia a una relación que, a pesar del involucramiento del Estado provincial al inicio de la experiencia, no se afianzó en el tiempo.

5.3. El caso de ADER San Jerónimo

En cuanto al vínculo entre el Estado Provincial y ADER San Jerónimo, este se inicia en 2007 en el marco del Programa de Conformación de la Red de Agencias de Desarrollo de la Provincia de Santa Fe. A diferencia de los casos anteriores, el Estado provincial no se involucró directamente en el proceso de gestación de la ADER. Una vez que ésta se encontraba constituida, le otorgó el reconocimiento oficial, para entrar a formar parte de la Red Nacional de Agencias para el

Desarrollo de SEPYME y la integró a la Red provincial que se encontraba en conformación.

Dentro de la Red provincial, ADER San Jerónimo integró las comisiones de trabajo que se constituyeron pero no formó parte de la Mesa de Coordinación.

El Estado provincial se vinculó con ADER San Jerónimo, a partir de cinco Programas (que se sintetizan en la tabla 5.8) y un aporte no reintegrable para gastos de fortalecimiento operativo (ANR):

Tabla 5.8 – Programas y acciones del Estado provincial que integraron a ADER San Jerónimo

Año	Programas / Acciones que integraron a ADER San Jerónimo
2007 / 2008	Prog. de Conformación de la Red de Agencias de Desarrollo Regional de la Provincia de Santa Fe
2008	Relevamiento del Sector Productivo y Observatorio de Cadenas de Valor
2009	Prog. de Formación de Agentes de Desarrollo Territorial
2010	Prog. de Fortalecimiento e inserción territorial de las ADERs
2011	Fondo de créditos a Frutihorticultores, Floricultores y Viveristas

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de la Producción de Santa Fe (2013)

En cuanto a los Programas que el Estado provincial financió con recursos de su propio presupuesto (a partir de 2008), las acciones ligadas con ADER San Jerónimo representaron un 2 % del total de fondos provinciales movilizados hacia las Agencias.

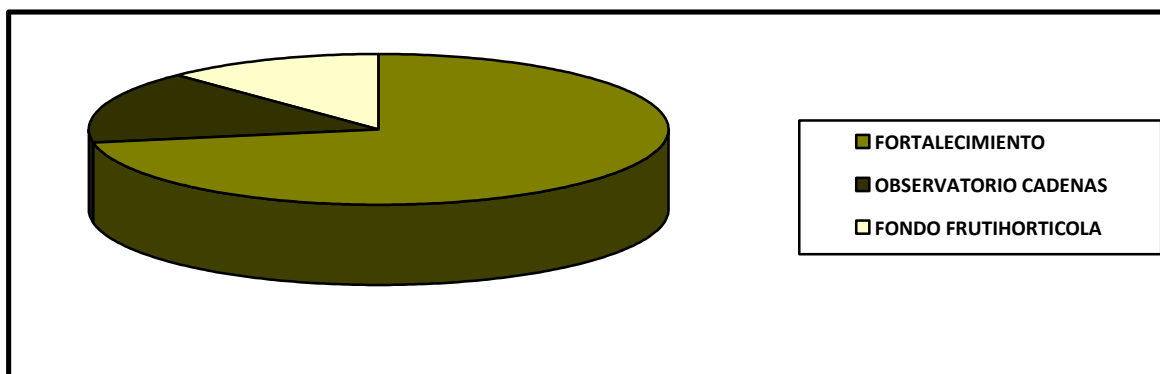
Entre estas actividades las que resultan más representativas en función de los fondos invertidos, son las de fortalecimiento, que entre programas y aportes no reintegrables totalizan \$ 88.875.- es decir el 72,1 %. En segundo lugar se encuentran los aportes de 2008 para las tareas de relevamiento del observatorio de cadenas de valor. Conviene recordar al respecto que esta ADER no fue incluida en el Programa Observatorio Regional PyME de 2009.

En tercer lugar se registra un aporte dentro del Fondo de créditos al sector frutihortícola, que fue destinado a cubrir servicios de asistencia técnica a productores frutilleros de Coronda. En este distrito se registran 135 hectáreas¹⁷ dedicadas a esta producción, sin embargo esta Agencia no fue incluida en la administración de un fondo para estos productores frutícolas.

¹⁷ Datos de Según la Encuesta Ganadera de 2012, IPEC. Disponibles: www.santafe.gov.ar/ipec

La representación de estos datos se resume en el gráfico 5.8 que sigue a continuación:

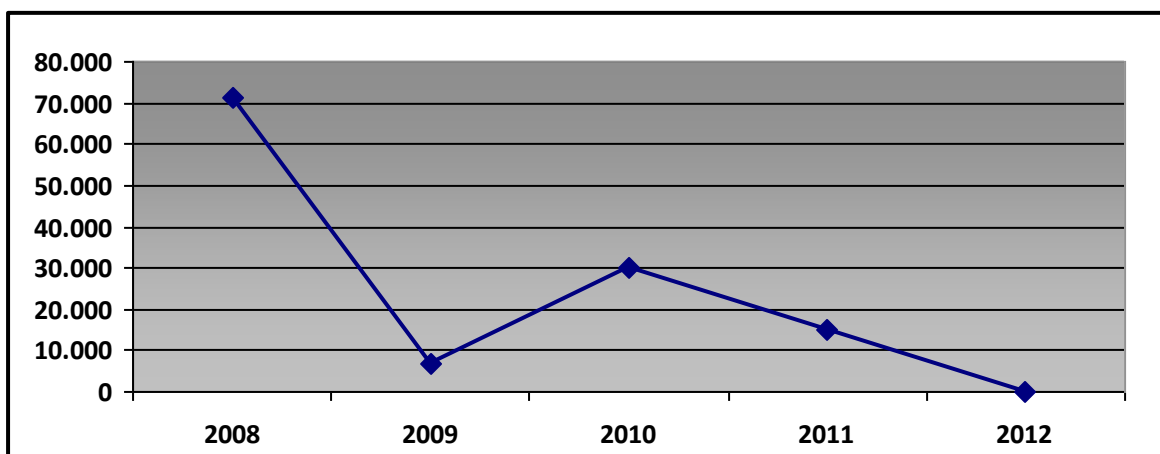
Gráfico 5.8 – Distribución de fondos provinciales según programas que integraron a ADER San Jerónimo



Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones del Ministerio de la Producción de Santa Fe (2013)

Por otro lado, la evolución de dichos fondos a lo largo de los años, presentaría la trayectoria del gráfico 5.9:

Gráfico 5.9 – Evolución de los fondos provinciales destinados a ADER San Jerónimo por año



Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones del Ministerio de la Producción de Santa Fe (2013)

Los datos presentados respecto de esta experiencia, nos ponen frente a un vínculo con el Estado provincial mucho más débil que en los casos anteriores. No sólo desde la perspectiva del financiamiento, sino también considerando la cantidad de programas y acciones que integraron a esta Agencia para el Desarrollo.

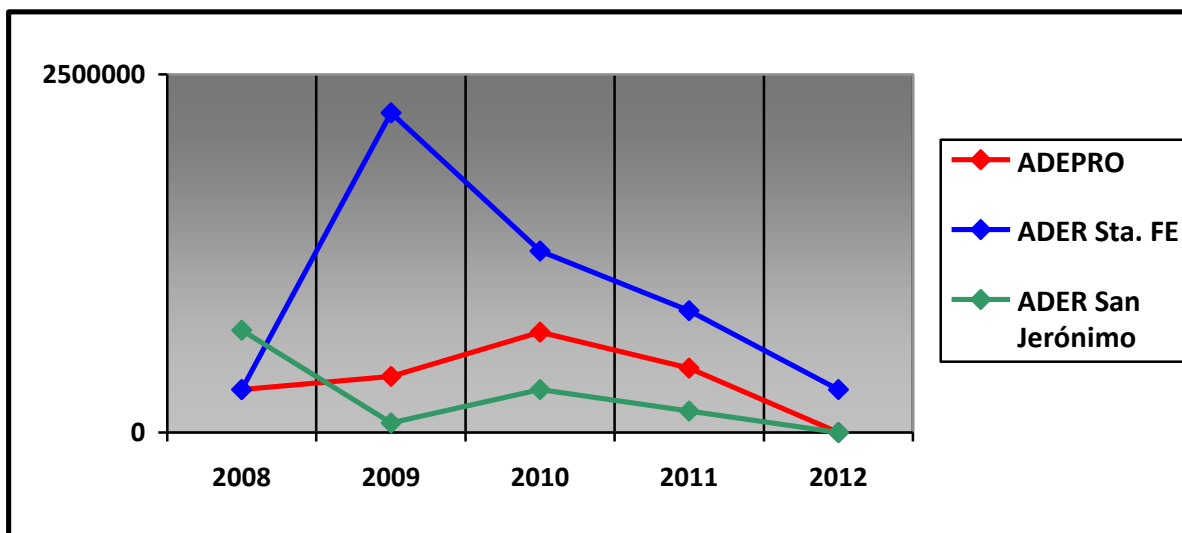
Este rasgo se corrobora en la entrevista con la gerencia de ADER San Jerónimo, donde se manifiesta que *“han sido escasas las situaciones donde se han canalizado programas provinciales a través de ADER San Jerónimo desde el año 2008 hasta la fecha”*, y por otro lado en concepto de fortalecimiento sólo han recibido *“fondos en dos oportunidades y la suma no supera los \$ 100.000.”*

Por otro lado, aun cuando la relación con el Estado provincial siempre fue débil (representa un 2% de los fondos puestos en juego), desde el 2010 es un vínculo que evolucionó en un claro retroceso.

Sintetizando hasta aquí y de acuerdo los datos de este capítulo, sería posible sostener que el Estado provincial en su trayectoria, no se ha implicado con la misma intensidad en todas las ADERs. Lejos de seguir un parámetro de uniformidad, en algunas ha tenido más presencia que en otras, sobre todo en los programas y acciones orientados a empresas. Esto corrobora un punto ya adelantado en la sección anterior del trabajo.

Si se considera la trayectoria del Estado provincial en relación a las tres experiencias elegidas como caso de análisis, podría presentarse un gráfico (gráfico 5.10) que unifique la evolución que ha seguido el financiamiento movilizado en las acciones que integraron a ADEPRO, ADER Santa Fe y ADER San Jerónimo.

Gráfico 5.10 – Comparación de la evolución de los fondos provinciales orientados a las tres ADERs analizadas



Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones del Ministerio de la Producción de Santa Fe (2013)

La perspectiva comparada que ofrece este último gráfico, al superponer la evolución del financiamiento en los tres casos analizados, permite una representación de la poca uniformidad que el Estado provincial tuvo al implicarse con las ADERs. En principio habría una relación de considerable intensidad con ADER Santa Fe, una relación moderada con ADEPRO y una relación bastante débil con ADER San Jerónimo.

Además de la baja uniformidad, el rasgo más llamativo en la trayectoria seguida por el Estado provincial, hace a la baja representatividad del gasto público vinculado a las ADERs en comparación con el gasto presupuestado para el Ministerio de la Producción. Esto a pesar de la gran repercusión discursiva que estas instituciones tienen en la expresión oficial.

Durante el período considerado, en la mayoría de los años los fondos orientados a acciones con las ADERs, no tuvieron una incidencia mayor al 1% sobre la masa de recursos disponibles en esta jurisdicción. Esto permite sostener que la dinamización de redes de gobernanza como estrategia para los procesos de desarrollo, es accesorio en la práctica del Estado provincial.

El tercer rasgo sobre el que se puede llamar la atención, refiere a la poca continuidad en la implicancia del Estado. Si se considera todo el período, no es posible hablar de una trayectoria constante en la cantidad de recursos puestos en

juego. En su lugar, se perciben claros vaivenes. Sólo al final del mismo, se hace evidente una tendencia a disminuir la aplicación de recursos en acciones vinculadas a las Agencias. Para el caso de ADEPRO y ADER San Jerónimo, más allá de la diferencia en los montos, estos vaivenes realizan un recorrido similar: un pico en 2010 y la tendencia a retroceder desde 2011, llegando a ser nula en 2012. En el caso de ADER Santa Fe el pico, se ubica en 2009 y desde allí comienza a disminuir considerablemente.

Capítulo 6
LAS LÓGICAS DE
IMPLICACIÓN DEL
ESTADO PROVINCIAL EN LAS
ADERS

Trazados los rasgos que caracterizaron la trayectoria del Estado provincial en relación con las ADERs, en esta sección se avanzará en un análisis tratando de aproximarse al sentido que adquirió la implicación estatal y los resultados que pueden identificarse como consecuencia de la misma.

Con este fin, se retomará la tipología de las tres lógicas o sentidos de implicación que el Estado debería asumir en la potenciación de las dinámicas de gobernanza: como facilitador, como socio-aliado y como orientador. Para ello, junto a la información que se viene utilizando, se realizaron entrevistas en cada una de las ADERs tomadas como casos de análisis.

Es importante recordar que estos tres sentidos para pensar la implicación estatal, hacen a la posibilidad de contar con un Estado dotado con la aptitud suficiente para sentar las bases de un proceso de cooperación multiactoral. Representarían lo que en otros capítulos se mencionó en términos de enraizamiento (Evans, 1996) para denominar la capacidad del Estado a fin de penetrar y organizar la sociedad.

Con la información que ya se presentó, es posible adelantar que el Estado provincial no en todos los casos se ha implicado respondiendo a las tres lógicas indicadas. Además tampoco ha mantenido constancia en el sentido con el cual se ha entramado. A partir de ello, es de esperar que por momentos haya intervenido con una lógica, por momentos con otra y que por momentos haya estado ausente. Esta situación, lejos de ser inocua, contribuye a un resultado particular en cada uno de los casos.

Antes de avanzar en el análisis que pretende este capítulo, es conveniente recordar brevemente cada una de estas lógicas o sentidos para pensar la implicación estatal.

El Estado como facilitador

De acuerdo a la tipología que toma este trabajo, la primera lógica a partir de la cual se puede caracterizar la implicación estatal, es aquella que lo ubica como un facilitador o promotor de las dinámicas de gobernanza.

Conforme a la operacionalización realizada para este estudio, es posible reconocerla rastreando cuatro tipos de acciones en las intervenciones del Estado provincial:

- Acciones de sensibilización, encaminadas a despertar el interés entorno a la gobernanza como modalidad de gestión.
- Acciones de convocatoria dirigidas a distintos actores, a fin de sumarlos a las experiencias concretas de gobernanza.
- Acciones de capacitación que pretendan desarrollar habilidades y actitudes para la cooperación y el trabajo articulado.
- Promoción de acuerdos y convenios que usen la modalidad de la gobernanza para el diseño y la implementación de políticas públicas provinciales.

Si bien se trata de un rol clave al momento del inicio de estas experiencias, es preciso señalar que atendiendo al carácter abierto, dinámico y expuesto a permanente transformación que se asignó a la gobernanza en este trabajo, es una lógica de implicación que el Estado debería mantener a lo largo del tiempo. En términos prácticos, significa la posibilidad de seguir acercando actores a las ADERs y contribuir así a un proceso de cooperación participativo constante.

El Estado como socio-aliado

La segunda posible lógica de implicación, tendiente al sostenimiento de estas dinámicas de gobernanza, se puede rastrear a partir de corroborar las siguientes acciones:

- Aportes realizados por el Estado provincial para el financiamiento de las ADERs
- Presencia del Estado provincial como miembro de las comisiones directivas de las ADERs
- Reconocimiento otorgado a las ADERs a través de algún marco legal provincial (ley, decreto, etc.)
- Reconocimiento otorgado a las ADERs en documentos oficiales producidos

por el Estado provincial (planes, publicaciones, etc.)

El Estado como orientador

La tercera lógica con que el Estado puede implicarse, hace referencia a la aptitud para reorientar o redirigir las dinámicas de gobernanza y puede reconocerse en las siguientes acciones:

- Existencia de un marco legal de carácter provincial capaz de regular la actividad de las ADERs
- Acciones de monitoreo o seguimiento de los resultados obtenidos en las políticas articuladas con las ADERs.
- Intervenciones de mediación ante conflictos.
- Existencia de un esquema provincial de metagobernanza.

Como cierre de las entrevistas realizadas, se aplicó un ejercicio de síntesis que intentó esquematizar la evaluación que los informantes hacían respecto a la implicación del Estado provincial en cada uno de los casos estudiados. Para ello, se solicitó a los entrevistados que asignen un puntaje a cada uno de los cuatro atributos que suponen estas tres lógicas de implicación, atendiendo al siguiente rango:

3 puntos; en aquellos casos en que se considere que el Estado provincial realiza de forma activa y permanente dicha acción.

2 puntos; en aquellos casos en que se considere que el Estado provincial realiza las acciones sobre las que se consulta de un modo intermitente, donde por momentos las hace, por momentos las suspende y por momentos las retoma.

1 punto; en los casos que se considere que el Estado provincial realiza esas acciones de un modo eventual o esporádico.

0 punto; en los casos que se considera que el Estado provincial nunca realizó la acción por la cual se está consultando.

6.1. El Estado santafesino en relación a ADEPRO

En este primer caso analizado, el sentido que predominó es el que identifica al Estado provincial como un facilitador de la Agencia para el Desarrollo. Sin embargo, se lo ubica interviniendo con esta lógica al inicio de la experiencia y sin continuidad en el tiempo. Respecto a las otras dos lógicas, se lo ve como un socio/aliado, aunque secundario, y es muy difusa la percepción en el rol de orientador.

Al describir el primero de los sentidos estudiados, es preciso recordar que ADEPRO es una Agencia, que surge en el año 2005 impulsada por una institución anterior; la Asociación para el Desarrollo Regional. Si bien su gestación estuvo muy asociada al Programa de Fortalecimiento de las Agencias de Desarrollo Económico Regional de Rosario, Santa Fe y Reconquista, financiado con fondos de cooperación internacional, la sensibilización y la convocatoria de los actores fue a partir de los propios gobiernos locales. El Estado provincial, conforme a este programa, se reservaba tareas de “*apoyo y vinculación*”.

La presencia de este Programa de Fortalecimiento es, en opinión del coordinador institucional de ADEPRO, “*el principal signo del acompañamiento del Estado provincial durante la fase inicial de gestación*”, pero el protagonismo en la iniciativa instalando el tema y convocando actores, fue de las localidades agrupadas en la Asociación para el Desarrollo. Incluso en la firma del acuerdo con SEPYME que le da origen a ADEPRO en el seno de esta entidad.

Más allá de esta presencia del Estado provincial en la génesis de ADEPRO, hay que destacar que de allí en más, nunca promovió la incorporación de nuevos actores a esta entidad. Justamente, en relación al segundo de los atributos considerados para dar cuenta de esta primera lógica como facilitador, no han existido acciones de convocatoria de otros actores para integrar este espacio concreto. Conforme a la información obtenida en las entrevistas, en el caso de ADEPRO se firmaron convenios de colaboración (con Universidades por ejemplo) y se incorporaron socios adherentes, pero en ninguno de los casos fueron instituciones que haya acercado el Estado provincial o bien que se hayan vinculado a la Agencia a partir de algún programa impulsado por éste.

Este rasgo estaría resaltando la presencia de una visión estática respecto de las ADERs. Como ya se indicó, en tanto procesos dinámicos, la promoción no sólo es una tarea para la fase inicial. La gobernanza no es “algo” que se consigue en un momento y perdura en el tiempo. Reviste el carácter de un proceso de cooperación expuesto a otras alternativas (Jessop, 1998) y por lo tanto requiere

que el Estado mantenga ese rol de facilitador, sensibilizando y convocando, a lo largo del tiempo.

El tercer indicador para dar cuenta de esta lógica de implicación como facilitador, es considerar si el Estado provincial realizó y realiza actividades de capacitación que contribuyan a generar competencias para la gobernanza como modalidad de gestión. Se debe considerar que la práctica de la gobernanza supone incorporar actitudes, metodologías, procedimientos, etc. que permitan entramarse en esquemas de articulación.

Al respecto, para el caso de ADEPRO se reconoce que el Estado provincial desarrolló este tipo de actividades sobre todo con el Programa de Fortalecimiento durante 2005 y 2006, y el Programa de Conformación de la Red de Agencias de Desarrollo Regional de la Provincia de Santa Fe, durante 2007 y 2008. Así mismo, en la actualidad, es una acción que el Estado también abandonó, aun cuando se la considere necesaria en algunas áreas como liderazgo, marketing territorial, comunicación institucional y formulación de proyectos.

En cuanto lugar, y en un aspecto más formal, es posible rastrear esta lógica de implicación como facilitador, atendiendo a la promoción de acuerdos o convenios que impulsen la modalidad de la gobernanza para el diseño y la implementación de políticas públicas productivas. Concretamente, ADEPRO suscribió con el gobierno provincial una Carta de Colaboración a mediados de 2008, en el marco del Relevamiento del Sector Productivo para conformar un Observatorio de Cadenas de Valor, y en 2009 un convenio para las actividades que se enmarcaron en el Programa Observatorio Pyme Regional Santa Fe, en carácter de institución promotora. Más allá de estos dos instrumentos formales, ADEPRO no fue incluida en la firma de otro acuerdo o convenio para el diseño o implementación de políticas públicas provinciales de promoción del desarrollo.

Durante la entrevista, el coordinador institucional de esta ADER, hablando de los programas provinciales, resalta que los mismos "*siempre bajan*". Las convocatorias se dan al momento de la presentación o los lanzamientos, pero las Agencias de Desarrollo no intervienen como órganos consultivos en las fases de diseño. Incluso en cuanto al carácter de esos "*programas que se bajan*", se destacan las convocatorias puntuales a obrar como intermediarios fundamentalmente en servicios financieros para el sector productivo. Actuarían como canales de la asistencia crediticia orientada a los sectores más pequeños: emprendedores y MiPyMes. En paralelo a esto, el resto de las acciones del Estado que van dirigidas a empresas medianas y grandes, no toman como referencia a las ADERs y usan otro tipo de vías. Muy claramente, durante la entrevista, se

reconoce la presencia de un ideario muy instalado donde *“la Agencia es sólo para los chiquitos”*.

Esto último corrobora un dato que ya se había registrado en el apartado anterior, al considerar la representatividad del gasto público que el Estado provincial moviliza por intermedio de las ADERs en comparación con otras partidas presupuestarias. Al mismo tiempo pone en evidencia, en relación al tema de este estudio, que el Estado provincial como facilitador de estas experiencias, no ha contribuido demasiado desde la conformación de la ADER a tornarla más visible en su región. ADEPRO no aparece en muchas de las intervenciones que realiza el Estado provincial. Por ejemplo en la política de áreas y parques industriales o la formación de otros tipos de conglomerados productivos. Debe recordarse que en el ámbito de esta Agencia para el Desarrollo, se encuentran en funcionamiento los Parques Industriales de Avellaneda y Reconquista, y el Área Industrial de Malabrigo.

Pasando al segundo de los sentidos, como socio-aliado, al rastrear el primer indicador considerado, el Estado provincial nunca realizó un aporte no reintegrable para el financiamiento operativo de ADEPRO. Sí fue incluida como beneficiaria del Programa de Fortalecimiento de 2005 / 2008 y del Programa de Fortalecimiento e Inserción Territorial.

Al momento de consultar sobre este tema en la entrevista, se reconoce que el sostenimiento de estos espacios es una responsabilidad del Estado provincial. Sobre todo porque el Estado *“convalidó su creación”*. Sin embargo, se insiste en la necesidad de sumar continuidad a este tipo de acciones, superando los vaivenes que hasta ahora caracterizan la relación entre la ADER y el Estado provincial.

Durante la entrevista, se subraya cierta *“la falta de claridad”* en lo que el Estado trasmite al comunicar las expectativas sobre el rol que las ADERs deberían cumplir en las regiones. Según pudo relevarse en la entrevista al coordinador institucional: *“por momentos aparecen como instituciones orientadas a crear consensos, identificar problemáticas e intervenir en el diseño de políticas públicas, por otros como entidades para canalizar servicios a pequeñas empresas y por otros no hay una definición al respecto”*. Todo esto se identifica como la causa de una atmósfera que dificulta la colaboración con el Estado provincial. Si bien se lo reconoce como *“un actor clave en relación a la Agencia”*, se requiere del mismo una intervención mucho más coherente y que inyecte certidumbre en los procesos colectivos.

Respecto del segundo indicador que da cuenta de esta lógica de implicación como socio-aliado, el Estado provincial no forma parte del órgano directivo de ADEPRO.

El mismo se encuentra conformado por gobiernos locales y entidades privadas.

El tercer indicador, es el reconocimiento que puede darles a estas instituciones por medio de algún marco legal. Al respecto, la provincia de Santa Fe no tiene legislación referida a este tipo de entidades. El único instrumento legal que existe es el convenio celebrado con la Nación, donde asume el compromiso de promover las ADERs en el territorio provincial. Ya se hizo referencia a la inquietud que las Agencias manifiestan en torno a esta situación y a la iniciativa surgida dentro de una de las comisiones de trabajo que emergieron como resultado de la mesa de coordinación de la Red provincial de ADERs, a fines de 2007, en el marco del Programa de Conformación de la Red de Agencias de la Provincia. Dicho proyecto ley sin embargo no logró tratamiento y por otro lado la mesa de coordinación de la Red provincial, como entidad que impulsaba la iniciativa, no tuvo continuidad a partir de 2008.

Una ley provincial que reconozca este tipo de institucionalidad para trabajar la política productiva provincial, sería una de las claves para reducir las incertidumbres que se generan en las Agencias respecto a la constancia en la implicación del Estado provincial.

El cuarto y último indicador, se concentra en el reconocimiento que el Estado otorga a las ADERs en distintos documentos oficiales. ADEPRO aparece en la documentación producto de las acciones de planificación que el Estado provincial emprendió durante los últimos años. Al mismo tiempo, también hay referencias a esta entidad en los Informes de Políticas Productivas dentro de las memorias anuales de las actividades del Ministerio de la Producción.

Sin embargo, mucho menor es el lugar que se otorga a esta Agencia en los planes estratégicos operativos de las distintas cadenas de valor en que trabaja el Ministerio de la Producción. Si se relevan los documentos que resumen estos procesos de planificación, es posible reconocer las instituciones que conforman los Consejos Económicos de cada una de las cadenas de valor activadas. Los Consejos Económicos de las cadenas de valor son definidos como los *“espacios público-privados donde se discuten los planes operativos que posteriormente constituyen la política provincial en materia productiva”* (Memoria 2007-2011, 2011)

De este modo, de las 14 cadenas que cuentan con un plan estratégico operativo¹⁸,

¹⁸ Las cadenas que cuentan con un plan estratégico operativo son: cadena Algodonera, cadena apícola, cadena de la carne bovina, cadena de la carne porcina, cadena frutihortícola, cadena láctea, cadena sucroalcoholera, cadena autopartista, cadena del calzado, cadena carrocera,

ADEPRO aparece solamente en la cadena de la maquinaria agrícola. Este dato se refleja claramente en la entrevista realizada. Donde por un lado se llama la atención en torno a algunas formas de intervención del Estado provincial donde las ADERs no son tenidas en cuenta. Más específicamente en las políticas de la provincia orientadas a cadenas de valor, donde ADEPRO sólo participó en la generación de información regional con el Programa Observatorio Pyme Regional Santa Fe. Por otro lado, se destaca el reconocimiento oficial que existe a nivel discursivo, pero que en la práctica concreta no integra a las ADERs o bien no lo hace tan claramente. Un expresión que vale la pena rescatar de la entrevista y refuerza esta afirmación, resalta que: *“las Agencias son un socio importante, eso te lo dicen siempre, pero: ¿para qué son importantes? Por momentos no queda del todo claro qué quiere hacer el Estado al promover, al incentivar la creación de Agencias. Incluso fortaleciéndolas. No queda del todo claro el sentido que se quiere dar a estas instituciones más allá de ser espacios donde la gente se reúne”*

Por último, en cuanto a la lógica de implicación como orientador, conviene adelantar que los indicadores de esta son los que menos se reconocen en la intervención que el Estado provincial ha seguido.

Respecto del primero de los indicadores, como ya se mencionó, no existe un marco legal de carácter provincial que regule las ADERs. También ya se mencionó que las propias Agencias manifiestan la necesidad de avanzar en este sentido.

En cuanto al segundo indicador el monitoreo que el Estado provincial ha realizado sobre las actividades de ADEPRO, es de carácter contable, exigiendo la rendición de comprobantes de gastos en aquellos casos en que se hayan transferido fondos. No existe un monitoreo sobre los resultados de las acciones que haya decidido emprender por medio de esta entidad. Solamente se han solicitado informes de avance para la implementación del proyecto financiado con el Programa de Fortalecimiento e Inserción Territorial.

En relación al tercer punto, en la experiencia de ADEPRO, de acuerdo a las entrevistas realizadas, no se han registrado situaciones de conflicto con otras entidades.

Entorno al cuarto indicador de esta lógica como orientador, es donde aparece mayor información. Al consultar sobre posibles mecanismos de coordinación a nivel provincial, aparece la referencia a la experiencia del programa impulsado por el Estado durante 2007 para la conformación de una red de Agencias y que luego

cadena de la maquinaria agrícola, cadena de la maquinaria para la industria alimenticia, cadena del software y los servicios informáticos y cadena del río y sus recursos.

se discontinuó. Si bien se lo reconoce como un espacio útil, se resalta que en la actualidad como tal, no existe. En su lugar se da el formato de reuniones y convocatorias puntuales para la presentación de programas que no implican una coordinación entre las ADERs.

Inevitable es la referencia a la red nacional de Agencias para el Desarrollo conformada por SEPYME. En este caso si bien se rescata la continuidad que ha tenido a lo largo del tiempo, la principal debilidad que se destaca, está dada por la falta de claridad en los objetivos de la misma. Según lo expresa el coordinador institucional: *“en general la orientan propósitos macro, que al momento de traducirse en objetivos específicos, terminan dependiendo de la orientación que los funcionarios del área decidan darle”*.

Justamente, se rescata en la entrevista, la importancia de evitar estas situaciones generadas por una definición tan general de objetivos y por una coordinación exclusiva del espacio a cargo del Estado. Al mismo tiempo se valora el esquema que se había logrado en la experiencia provincial, donde se estableció *“una mesa de coordinación de la Red a cargo de las propias Agencias”*.

Como se indicó al inicio de esta sección, al cierre de las entrevistas, se propuso a cada informante un ejercicio de puntuación de cada uno de los atributos atendidos para cada lógica de implicación. En el caso de ADEPRO, la mayor puntuación se otorgó a la lógica de implicación como facilitador, en segundo lugar como socio-aliado y con una gran diferencia, en tercer término, como orientador. Dichos resultados se presentan en la tabla 6.1:

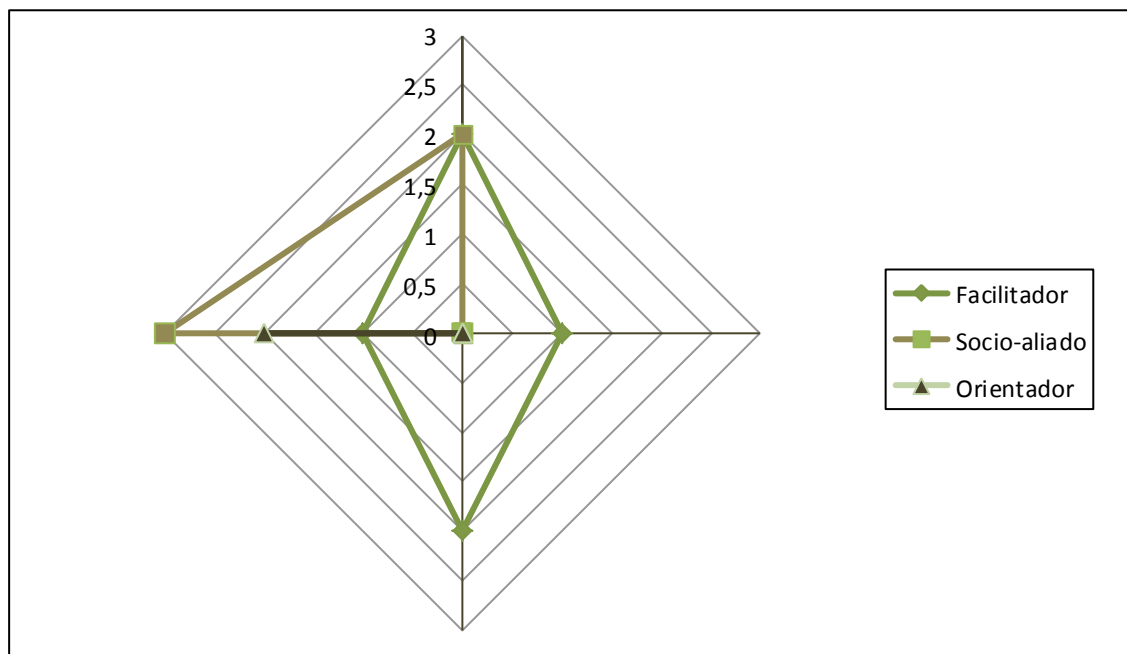
Tabla 6.1 – Puntuación de los atributos de cada lógica de implicación en el caso de ADEPRO

Acciones de implicación del Estado Provincial	ADEPRO
Acciones de sensibilización	2
Convocatoria de actores	1
Acciones de capacitación	2
Promoción en acuerdos y convenios	1
Total de la lógica como facilitador	6
Acciones de financiamiento	2
Integración de comisión directiva	0
Reconocimiento legal	0
Reconocimiento en otros documentos	3
Total de la lógica como socio-aliado	5
Existencia de un marco legal regulatorio	0
Acciones de monitoreo	0
Acciones de mediación	0
Existencia de esquemas de metagobernanza	2
Total de la lógica como orientador	2

Fuente: elaboración propia en base a información primaria (2014)

Una forma de representar estos datos es por medio de gráficas radiales. Esto permite reconocer los “gaps” que se perciben en la implicación que tuvo el Estado provincial. Para el caso de ADEPRO, el gráfico 6.1 expresa esta síntesis de los resultados descritos anteriormente:

Gráfico 6.1 – Valores para cada lógica en el caso de ADEPRO



Fuente: elaboración propia en base a información primaria (2014)

Esta gráfica radial, expone cómo en el caso de ADEPRO, sólo recibe puntuación para todos los atributos, la lógica de implicación como facilitador. En la lógica como socio-aliado, es sólo para dos atributos: en acciones de financiamiento y acciones que otorguen reconocimiento a través de publicaciones oficiales. La menor puntuación, que termina revelando un vacío destacable, se obtiene para la lógica de implicación como orientador.

En términos de resultados, se puede reconocer una experiencia que contó con un incentivo considerable del Estado provincial en su gestación. Sin embargo, es un acompañamiento que con el tiempo se fue diluyendo. Recuerda al estilo de implicación que se espera por parte del Estado en la narrativa de las redes de gobernanza. Tal como se expuso en el capítulo uno, el Estado interviene en clave colaborativa, creando un contexto, pero no posicionándose como un actor sustancial. Justamente en el sostenimiento actual de ADEPRO, el Estado provincial juega un rol menor respecto a los actores locales que claramente asumen un papel protagónico. Al mismo tiempo, no registra herramientas o mecanismos para poder intervenir reorientando el proceso de gobernanza que incentivó en su inicio.

Esta implicación casi exclusivamente con un carácter de “promotor inicial”, posiciona a ADEPRO como una dinámica dependiente de los actores locales. Tomando en cuenta además, que se trata de una entidad contenida en una institución anterior conformada por Municipios y Comunas, se puede esperar que sean estos actores públicos los que terminan siendo gravitantes en el devenir de ADEPRO. Son las capacidades de estos actores locales las que terminan determinando la capacidad real de esta institución para cumplir con el objetivo de promover un proceso de desarrollo regional.

Las posibilidades de negociación y de lograr alianzas o acuerdos con actores de otros niveles (el nacional por ejemplo), son la alternativa para encarar proyectos ligados a infraestructuras o al posicionamiento de la región en determinados contextos. No es una acción que pueda facilitar el Estado provincial en vistas de este panorama, donde su implicación tiende a retirarse a lo largo del tiempo.

El caso de ADEPRO, revelaría así que se trata de una institución limitada al grupo de acciones que pueden emprender los actores locales. Donde en términos de desafíos, la tarea para el Estado provincial es superar el rol de un “*acompañante externo*”, que sobre todo promovió el despegue, y avanzar en una implicación mucho más activa y constante.

6.2. El Estado santafesino en relación a ADER Santa Fe

En este caso se puede reconocer una relación mucho más fuerte entre el Estado provincial y la Agencia para el Desarrollo. Se lo identifica como un claro facilitador, sobre todo al inicio, pero también como un socio-aliado protagónico. Por otra parte, sigue persistiendo cierto vacío en la implicación del Estado como un orientador del proceso.

En cuanto a la lógica como facilitador, se asigna al Estado provincial un rol preponderante en las actividades de sensibilización y de convocatoria de actores.

Las acciones ejecutadas en sensibilizar, quedaron de manifiesto en la organización de reuniones y jornadas con diferentes actores sociales, buscando mantener el interés en torno a una institución de este tipo en la ciudad de Santa Fe. Sobre todo considerando el intento fallido de conformación de la Agencia para el Desarrollo Económico Regional del Litoral durante el 2002.

También y de acuerdo a lo manifestado en la entrevista al primer gerente que tuvo ADER Santa Fe, “*el Estado provincial asumió un rol protagónico en la convocatoria de los actores para permitir su surgimiento*”.

Tomando como base el primer intento de Agencia, fue una convocatoria mucho más modesta, que permita el despegue de la experiencia, con tres actores representantes del empresariado y dos públicos. Durante este proceso el Estado provincial ofició generando compromisos no sólo entre los involucrados, sino también con el nivel nacional. Son variadas las expresiones que aparecen en los medios periodísticos santafesinos sobre el conflictivo proceso de conformación de ADER Santa Fe. Gran parte de las expresiones resaltan la dificultad en la articulación de intereses locales (“Una herramienta que aún no llega a la ciudad”, 15 de mayo de 2006, Notife).

También se registra la importancia del Programa de Fortalecimiento que el Estado provincial impulsó durante 2005 y 2006. Es el instrumento que brindó el marco para la mayoría de las acciones emprendidas. En dos de las entrevistas realizadas para conocer esta experiencia, se lo visualiza como una instancia fundamental en los primeros años de ADER Santa Fe.

Sin embargo aun cuando se reconoce al Estado provincial un papel tan activo en el arranque de la ADER, al igual que en la experiencia anterior, se resalta que este involucramiento no tuvo continuidad en el tiempo. Una vez más se dibuja una concepción estática respecto de este tipo de experiencias. Uno de los gerentes entrevistados, manifiesta al respecto en la entrevista: *“en el caso del Estado provincial, por un momento estuvo muy presente, fue fundamental para que se cree y después desapareció. Pasó a trabajar con otras instituciones los temas que un año antes decía que iba a trabajar con la Agencia... Después de golpe volvió a aparecer un día con un millón para hacer una línea de créditos. Eso es bastante desconcertante, te impide pensar a mediano plazo y te impide tener un ejercicio de cooperación.”*

Al considerar las actividades destinadas a instalar las Agencias de Desarrollo en distintas intervenciones que realiza el Estado provincial, también en este caso, se habla de una trayectoria donde inicialmente se las referenció activamente en los territorios pero gradualmente se fue dejándolas de lado. La evidencia más fuerte de esta tendencia es entorno a la conformación de los Consejos Económicos de las cadenas de valor. ADER Santa Fe participa únicamente en uno de ellos. Incluso, a lo largo de la entrevista se resalta que el Estado tampoco contribuyó a darle mayor visibilidad a las Agencias hacia adentro del propio aparato estatal. Al respecto uno de los gerentes entrevistados expresa que hoy en día las Agencias *“están muy referenciadas como institucionalidad de un Ministerio y de una Dirección dentro de ese Ministerio”*.

En cuanto a la incorporación de nuevos actores, la Agencia celebró convenios con algunas instituciones, pero en ninguno de los casos los incorporó en calidad de

socio (ni como activo, ni como adherente). Al igual que en caso de ADEPRO, nunca fue a instancias de un programa o iniciativa del Estado provincial.

Respecto del tercer indicador empleado para dar cuenta de esta lógica, las actividades de capacitación que el Estado provincial implementó en relación a ADER Santa Fe, también estuvieron circunscriptas a los primeros programas que puso en juego. A partir de allí, es una acción que el Estado abandonó.

El último indicador, la promoción de acuerdos y convenios que involucren a la ADER en el diseño y/o la implementación de políticas públicas provinciales, muestra un comportamiento un poco mayor que en el caso anterior. Si bien todos ellos se orientaron solamente a la implementación de acciones puntuales, además de los convenios para el relevamiento de información sobre cadenas de valor en 2008 y el Programa Observatorio Pyme Regional Santa Fe en 2009, durante este mismo año, ADER Santa Fe suscribe un acuerdo marco para la implementación del fondo de crédito frutihortícola siguiendo los lineamientos fijados por el Consejo Económico de la cadena de valor correspondiente. Corresponde destacar que esta acción puntual para la administración de un fondo de créditos, es el único caso que integró activamente a las Agencias en una política dirigida a la potenciación de las cadenas de valor de los sistemas productivos priorizados como objetivo de las políticas públicas provinciales.

En relación a la segunda lógica de implicación, como socio-aliado, ADER Santa Fe fue la Agencia que ha recibido con mayor frecuencia aportes no reintegrables para financiamiento operativo: en 2009; 2010 y 2012. Por otro lado, también fue beneficiaria del Programa de Fortalecimiento e Inserción Territorial durante 2010 y junto con ADEPRO del Programa de Fortalecimiento de 2005 / 2008. Retomando un dato expuesto en las secciones anteriores, junto a ADERR, concentró casi el 40% de los recursos que el Estado provincial movilizó en relación a las Agencias de Desarrollo Económico.

En cuanto al segundo atributo de esta lógica, en ADER Santa Fe el Estado provincial forma parte de la comisión directiva de misma en forma estable. Conviene resaltar, que la calidad de socio activo, lo transforma en una entidad con voz y voto en la toma de decisiones al interior de la institución. Por esta razón, si el Estado toma un lugar en este órgano, gana no sólo el compromiso de contribuir en forma estable para el sostenimiento de la ADER, sino también la posibilidad de intervenir en la orientación estratégica de la misma.

Sin embargo, aun cuando en el caso de ADER Santa Fe, el Estado provincial forma parte de los socios activos de la Agencia, a lo largo de la entrevista realizada, se insiste en resaltar la importancia que tiene *“la calidad del*

representante que el Estado designe” en la comisión directiva. “No es igual la presencia de un funcionario con posibilidad de tomar decisiones y asumir compromisos, que la presencia de un asesor político o un técnico”. Este segundo caso, que se reconoce en la entrevista a lo largo de algunos años, hace que la presencia del Estado se transforme en el cumplimiento de una exigencia formal, sin efectos concretos. Esta situación, también contribuye al aspecto antes mencionado sobre la intermitencia que suele asumir la presencia estatal en las ADERs. Además es un aspecto que pone en evidencia cómo los intereses de los actores atraviesan constantemente estas instituciones. Uno de los gerentes entrevistados lo refleja claramente al resaltar que, evaluando la presencia del Estado provincial, queda claro que “hay mesas que son más interesantes de integrar que otras”.

Por otro lado, al explicar las causas de estas situaciones que caracterizan la implicación del Estado, se coincide en señalar las afinidades en el signo político partidario de los actores miembros de las Agencias y el Estado provincial. Sin duda se trata de un aspecto pocas veces abordado en los estudios académicos y que atraviesa a este tipo de instituciones.

Usualmente desde la teoría, se presenta a estos espacios como instancias de cooperación de actores donde se “*neutralizan*” las orientaciones políticas partidarias. Esta visión de espacios “*no contaminados*” por intereses, en la práctica son puestas en duda una y otra vez, confirmando que estas dinámicas multiactorales son permeadas por acuerdos, alianzas y coaliciones que se dan entre los actores que las conforman (Jessop, 1998) y contribuyen a explicar su funcionamiento. Un enfoque que intente abordarlos requiere atender a este tipo de situaciones que se explicitan con mucha claridad en las entrevistas realizadas.

En cuanto al tercer indicador, ya se indicó que el Estado no les otorga ningún tipo de reconocimiento especial en la legislación de la provincia. Es en torno al cuarto indicador donde se percibe un reconocimiento considerable hacia las ADERs. Al igual que en el caso de ADEPRO, dicho reconocimiento de carácter discursivo, se identifica claramente en los documentos resultado de los procesos de planificación provincial, sobre todo en el Plan Estratégico Provincial. También se percibe este reconocimiento en las publicaciones de los datos que arrojó el Programa Observatorio Pyme Regional.

Al indagar en torno a la lógica de implicación como orientador, tal como se registró en el caso anterior, sigue siendo el sentido donde se reconocen menos acciones del Estado provincial.

Respecto al primer (existencia de un marco legal regulatorio) y tercer (acciones de

mediación) atributo, no se registran acciones concretas. Aun cuando en las entrevistas se explicita que se trata de dos aspectos donde se espera que el Estado provincial cumpla un rol activo.

Se registran acciones de monitoreo (que corresponden al segundo atributo), las que están posibilitadas por la calidad de socio activo que el Estado provincial ocupa en esta institución. Sin embargo, se sigue destacando que el monitoreo que se realiza es fundamentalmente de carácter contable entorno a la rendición de gastos. No implica un seguimiento de los resultados o impactos logrados a partir de las acciones realizadas desde la Agencia.

En cuanto al cuarto atributo, tal como aparece en todas las entrevistas, se dejó en claro que si bien la creación de una red fue un programa impulsado por el Estado provincial durante 2007 y reflatado en 2013, la misma, en palabras de los propios entrevistados, *“en la realidad no existe”*. Se trata de una línea de trabajo discontinuada y la apelación a la red provincial es más bien *“un rótulo”*. Al respecto uno de los gerentes de ADER Santa Fe manifiesta que: *“la red de Agencias no existe. Es algo que se discontinuó. En el 2007 se comienza un programa desde la provincia para su conformación. Se hicieron unas cuantas cosas. Se había armado una comisión para coordinar la red, pero la provincia era el coordinador, el que convocaba a las actividades... Cuando dejó de hacerlo, no pasó más nada. Quedó el rótulo, que además es atractivo. Suena bien decir que hay una red, pero no hay nada sólido. Se saca el título al momento de un encuentro o una reunión”*. También como en el caso anterior, se indica la importancia de contar con un espacio de coordinación provincial, que permita ordenar la acción de las ADERs.

Como en el caso anterior se solicitó el ejercicio de valoración para cada uno de los atributos al final de las entrevistas. El caso de ADER Santa Fe es donde se registra la puntuación más alta. Nuevamente el valor más alto se asigna al calificar las acciones que permiten identificar la lógica de implicación como facilitador y el valor más bajo en el sentido de orientador. La tabla 6.2 presenta la puntuación obtenida en cada atributo:

Tabla 6.2 – Puntuación de los atributos de cada lógica de implicación en el caso de ADER Santa Fe

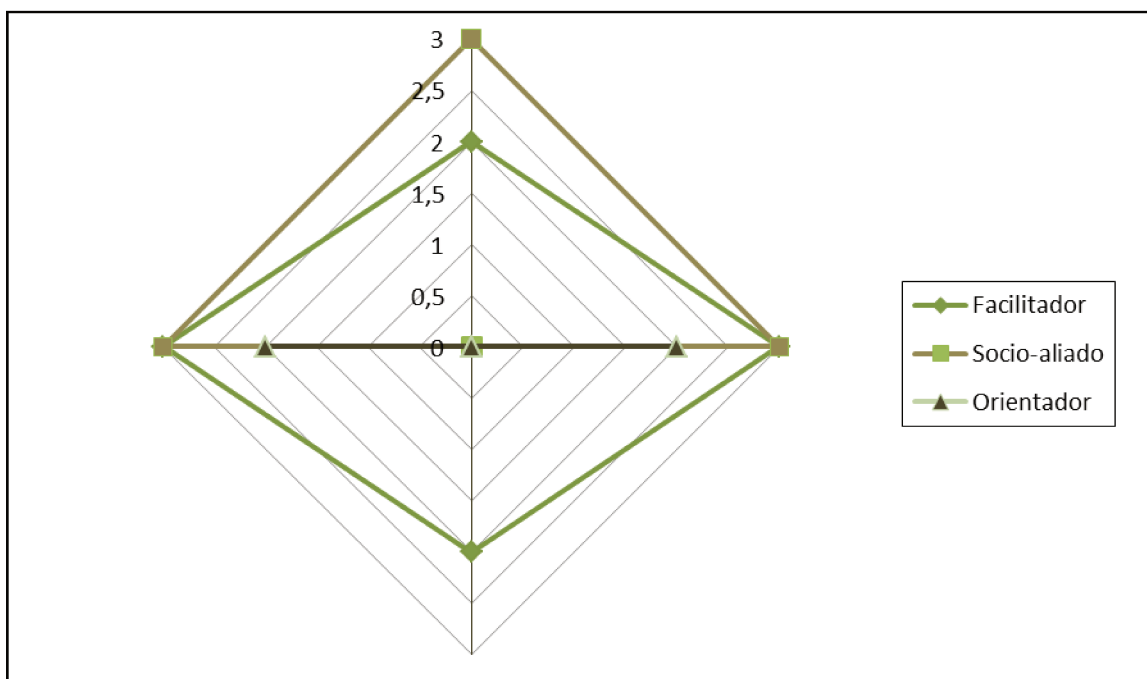
Acciones de implicación del Estado Provincial	ADER Santa Fe
Acciones de sensibilización	2
Convocatoria de actores	3
Acciones de capacitación	2
Promoción en acuerdos y convenios	3
Total de la lógica como facilitador	10
Acciones de financiamiento	3
Integración de comisión directiva	3
Reconocimiento legal	0
Reconocimiento en otros documentos	3
Total de la lógica como socio-aliado	9
Existencia de un marco legal regulatorio	0
Acciones de monitoreo	2
Acciones de mediación	0
Existencia de esquemas de metagobernanza	2
Total de la lógica como orientador	4

Fuente: elaboración propia en base a información primaria (2014)

También es el caso donde la valoración que más se repite es tres (3). Esto estaría indicando la presencia de muchas acciones que el Estado provincial realiza en forma activa y permanente. Sobre todo se registra en relación a la segunda lógica como socio-aliado.

En el caso de ADER Santa Fe, la gráfica radial que puede verse en el gráfico 6.2, deja notar esta mayor presencia del Estado provincial que se viene manifestando.

Gráfico 6.2 – Valores para cada lógica en el caso de ADER Santa Fe



Fuente: elaboración propia en base a información primaria (2014)

Los resultados de esta configuración específica con la cual se ha implicado el Estado provincial en el caso de ADER Santa Fe, muestran nuevamente un Estado que inició un proceso de cooperación pero que, en este caso, a partir de allí no lo ha ampliado. Retomando los aportes teóricos de los primeros apartados, cuesta identificar a la gobernanza como un proceso de relaciones dinámicas. Más bien subyace una concepción estática, o en todo caso “etapista”. Según la cual, una vez conformadas estas instituciones de cooperación, pareciera que agotaron una etapa y permanecen estables, completamente impermeables a cualquier cambio en la posición y los intereses de los actores que inicialmente confluyeron.

La principal diferencia con el caso anterior, es que el Estado provincial ha contribuido a sostener el proceso, al menos desde el punto de vista financiero y simbólico. Sobre todo considerando que en este caso, juega el rol de socio activo en su comisión directiva.

En la experiencia de ADER Santa Fe, emerge como punto crítico la representatividad regional de esta institución, que solamente nuclea cinco actores en el contexto de un área metropolitana. Por otra parte como ya se indicó en uno de los apartados anteriores, la necesidad de promover un desarrollo de carácter metropolitano aparece reconocida en los documentos de planificación provincial,

aun cuando en la práctica el Estado mantenga un formato de ADER localista.

Una lectura inevitable de este panorama en el marco del enfoque que se viene siguiendo en este estudio, recae en la capacidad de organización de algunos actores sobre otros. El primer intento de Agencia de 2002 y la conflictividad previa a la concreción en 2005, pone en evidencia como la articulación está atravesada por intereses en disputa que la complejizan y en algunos casos hacen difícil su materialización. La definitiva puesta en marcha con sólo cinco actores, deja en claro que se trata de una expresión institucional de algunos y más concretamente de aquellos que lograron articularse. Las dotaciones de poder y las capacidades de cada uno, no son un dato menor para entender este caso. Así mismo, el protagonismo del Estado provincial en amalgamarlos, deja en evidencia que este último es un actor con la capacidad suficiente para cerrar o abrir los procesos de gobernanza. En vistas de este dato, es posible reconocerlo cumpliendo un activo rol de orientador en el despegue de la Agencia.

Los principales desafíos para lograr una implicación estatal que contribuya a potenciar ADER Santa Fe, aparecen sobre todo ligados a promover la Agencia regionalmente, acercando más actores que amplíen la base de representación sin comprometer la viabilidad del esquema colaborativo.

6.3. El Estado santafesino en relación a ADER San Jerónimo

En este tercer caso el Estado provincial se ha mostrado menos próximo en los tres sentidos analizados. En el papel como facilitador y como socio-aliado, se lo identifica a partir de acciones muy esporádicas. Por otra parte, la percepción bajo la lógica de orientador del proceso, es casi nula.

Pasando a describir el sentido de implicación como facilitador, en el caso de ADER San Jerónimo, se recoge en la entrevista realizada de un modo muy contundente, que el Estado provincial no tuvo participación en la génesis de la Agencia. Por el contrario, se trata de una iniciativa de escala departamental alentada por la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación – SEPYME. El contacto con el Estado provincial se opera una vez constituida la Agencia, pero no existió una implicación estatal colaborando en crear la inquietud por la formación de una institución de este tipo, ni por identificar y sumar actores a la ADER. Solamente se limitó a otorgar el aval oficial que se exige para formalizar la situación ante SEPYME.

En todo caso esta experiencia estaría reflejando la influencia de la escala nacional a nivel local. Por un lado es una repartición del Estado nacional la que incentiva la formación de esta Agencia para el Desarrollo. Por otro, es posible rastrear una

relación fluida, donde ADER San Jerónimo es integrada en programas nacionales. La inauguración del Aula Pyme en la ciudad de Gálvez, por ejemplo, aparece destacada en la prensa local a partir que se hace con una videoconferencia con la Ministra de Industria de la Nación. (“Inauguraron aula SEPYME en videoconferencia con la Ministra Débora Giorgi”, 15 de septiembre de 2010, Galvez Hoy)

A los intereses del estudio, las acciones que marcarían la presencia de los dos primeros atributos para dar cuenta de una implicación estatal en carácter de facilitador, están ausentes en esta experiencia. Tampoco son acciones que se registran una vez que la ADER inició sus actividades. Puntualmente al indagar si el Estado provincial referencia a la Agencia en sus intervenciones, se obtiene como respuesta en la entrevista que *“la ADER efectúa muchas acciones sin que el Estado provincial sepa de ellas ni las aproveche.”*

Dos de las acciones que vale la pena describir como ejemplo de este rasgo, hacen al trabajo que realiza esta Agencia en la conformación de grupos asociativos de empresas. Uno de estos grupos se orientó a talleres de mecanizados de frenos y embragues (autopartistas), y el otro a productores de frutillas. Este último sumamente característico del Departamento San Jerónimo, que produce un tercio de la producción de frutillas del país. El propósito de estos grupos asociativos es, según la expresión del gerente de ADER San Jerónimo en una entrevista concedida a un medio provincial, *“la formación de redes empresariales que estimulen la creación de acciones colectivas entre grupos de empresas independientes que se asocian voluntariamente”* (“Una mirada sobre el desarrollo local”, 24 de junio de 2011, Diario El Litoral)

Las acciones colectivas a las que se refiere, significaron en el caso de los talleres autopartistas, la conformación de dos grupos: un grupo de empresas armadoras y fabricantes de equipos y componentes, y un grupo de empresas proveedoras de las anteriores. En el primer grupo, bajo un esquema de integración horizontal, se compartieron consultorías, programas de capacitación y la implementación de un sistema de gestión de calidad a través del montaje de un laboratorio de pruebas para todas las empresas integradas. Con el segundo grupo, se promovió una integración vertical, donde la Agencia avanzó en estructurar un sistema de desarrollo de proveedores y favoreció la generación de acuerdos comerciales.

La otra experiencia asociativa, con productores frutilleros, se encaminó a instrumentar un sistema de compras de insumos y de ventas en conjunto. Además, se trabajó en un estudio de mercado detectando opciones de comercialización diferentes a la venta en fresco, que es perjudicial y poco ventajosa para este cultivo.

Todas estas acciones, significaron una densa red de relaciones coordinada por ADER San Jerónimo. Entre las instituciones involucradas se destacan: la Cámara de Industrias de la Región Centro de Santa Fe, el INTI, las Escuelas Técnicas del Departamento San Jerónimo, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional del Litoral, el INTA, un Programa de Competitividad Territorial BID/FOMIN y la SEPYME con su Programa de Complejos Productivos Locales, de Promoción de Clusters y Redes Productivas con Impacto en el Desarrollo Regional. Justamente este organismo, presenta el caso de ADER San Jerónimo como una experiencia exitosa, en una de las publicaciones que informan los resultados de la implementación de este programa (Sistemas Productivos Locales. Políticas Públicas y Desarrollo Económico, 2010)

En todo este espectro de acciones, la implicación del Estado provincial ha sido mínima. Lo cual no es menor considerando que dos de las cadenas productivas que prioriza en su política pública son la frutihortícola y la autopartista. Al respecto, en una de las entrevistas aplicadas, se resalta que *“al mismo tiempo el Estado provincial implementa muchas políticas que la Agencia ignora”*. Esto nuevamente muestra cómo el Estado provincial usa otros canales paralelos a las ADERs al momento de implementar acciones tendientes a promover el desarrollo. Aun cuando las ADERs son reconocidas en el discurso oficial como las instituciones para realizar este tipo de intervenciones en el territorio provincial.

Como en los casos anteriores, el Estado provincial no impulsó ningún tipo de convocatoria o acercamiento de otros actores a la Agencia. Corresponde destacar que en este caso se dio la incorporación de actores regionales en calidad de socios a la institución. Se sumaron comunas, centros comerciales y el Centro Universitario Gálvez de la Universidad Nacional del Litoral (Ex – Escuela Universitaria de Análisis de Alimentos). Ninguno de estos casos se vincula con acciones emprendidas a iniciativa del gobierno provincial.

En cuanto al tercer atributo, en este caso, el Estado provincial solamente impulsó acciones de capacitación con el Programa de Conformación de la Red de Agencias de la provincia durante 2007. Al respecto se recoge que *“fue de gran utilidad para diseñar el plan de gestión de la ADER, así como también para formar equipos técnicos”*. Al igual que en las entrevistas realizadas para conocer las otras experiencias, también aquí se resalta la importancia de continuar con este tipo de acciones. Resaltando que no implica que el Estado provincial deba brindar directamente la capacitación, pero sí se solicita establecer algún mecanismo de capacitación permanente que vincule las ADERs con otras organizaciones presentes en el medio con capacidad para atender esta demanda.

Las áreas de capacitación en general contemplan las mismas temáticas que se mencionaron en las otras entrevistas: marketing territorial, identificación de proyectos de desarrollo, liderazgo, coordinación de equipos de trabajo, negociación, comunicación de las organizaciones y asociativismo.

Respecto a la promoción de acuerdos o convenios que impulsen la modalidad de la gobernanza para el diseño y la implementación de políticas públicas productivas, ADER San Jerónimo participó únicamente en la firma de una Carta de Colaboración a mediados de 2008, en el marco del Relevamiento del Sector Productivo para conformar un Observatorio de Cadenas de Valor. Más allá de la firma de este instrumento, al igual que en las otras entrevistas, también se insiste en señalar que el Estado provincial no ha integrado las ADERs en las fases de diseño de políticas públicas, aun cuando las reconozca como espacios conformados por la mayoría de los actores del territorio. En las entrevistas se destaca que *“el diseño no es participativo, está centralizado”*. Las convocatorias al respecto son solamente en la fase de diagnóstico. A lo largo de la entrevista, unas cuantas veces se hace referencia a la centralización en el diseño y en *“la bajada”* de programas como modalidad de vinculación usada desde el Estado provincial.

Al consultar por los atributos de la lógica de implicación como socio-aliado, en lo que respecta a las acciones de financiamiento, ADER San Jerónimo recibió un único aporte no reintegrable para gastos de funcionamiento en 2008. Por otro lado, los fondos que el Estado provincial movilizó en relación a esta Agencia representan el 2% del total de recursos que puso en juego durante el período estudiado. Dicho financiamiento, además de ser muy poco representativo, se realizó de forma esporádica. A raíz de esto, durante la entrevista se mencionó reiteradamente la ausencia de *“un mecanismo de financiamiento permanente destinado a las ADERs”*.

Cabe destacar que el Estado provincial, al igual que en el caso de ADEPRO, no integra la comisión directiva de ADER San Jerónimo. Sumado a esto también se destacó reiteradamente la ausencia de un reconocimiento legal de esta institucionalidad a nivel provincial.

Unido a esta inquietud, durante la entrevista nuevamente apareció la referencia a la iniciativa surgida dentro de una de las comisiones de trabajo que emergieron como resultado de la mesa de coordinación de la Red provincial de ADERs a fines de 2007. En opinión de la gerente de ADER San Jerónimo, *“una ley provincial que reconozca este tipo de institucionalidad, dejaría establecidos cuáles son los requisitos mínimos que una entidad debería reunir para transformarse en Agencia para el Desarrollo Económico Regional”*.

El atributo que aparece, en coincidencia con los otros dos casos, es el reconocimiento con que gozan las Agencias en los documentos que son expresión del discurso oficial del Estado provincial.

Sobre el primer grupo de acciones para estudiar la lógica de implicación como orientador, ya se indicó que así como no existe en la provincia un marco legal que reconozca a las ADERs como un tipo particular de forma asociativa, tampoco hay un marco que las regule. En tal sentido, durante la entrevista se resaltó que la provincia se remite a las características generales que se establecen en la Ley nacional 25.300 y en las especificaciones que SEPYME fijó en el reglamento de funcionamiento de la Red Nacional de Agencias para el Desarrollo. Fuera de eso, no hay un marco que establezca los rasgos que permitirían a una organización concreta calificar como Agencia para el Desarrollo. En la práctica es una situación que ha generado conflictos, sobre todo cuando se conforman organizaciones con una baja representatividad de las instituciones presentes en una región determinada. En estos casos, el Estado provincial no cuenta con una herramienta que legisle estos aspectos y se aplica el criterio de la gestión de ese momento. El resultado es que organizaciones que para una gestión de gobierno no califican como ADERs, en otra sí pueden lograrlo.

Conviene recordar que el Ministerio de la Producción de la Provincia, tiene la facultad de solicitar a SEPYME, que *“se otorgue el carácter de Agencia de Desarrollo Económico Regional a las instituciones de la provincia que se encuentren trabajando la problemática de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”* (Clausula Quinta, Convenio N°: 2395 – 11/03/2005)

En función de esto, durante la entrevista para conocer la experiencia de ADER San Jerónimo, se expresa la necesidad de *“una legislación provincial al respecto que reduzca estas situaciones de discrecionalidad en el reconocimiento del estatus de Agencia para el Desarrollo”*.

En torno al segundo indicador considerado para el abordaje de esta lógica, como en el resto de los casos, solamente existe la obligación de una rendición contable para aquellas situaciones en que se empleen fondos transferidos desde el Estado provincial. Fuera de esto no hay un monitoreo sobre los resultados obtenidos con la aplicación de los mismos.

Con relación al tercer indicador, que buscaba identificar acciones de mediación, ADER San Jerónimo, identifica un conflicto con las actividades de otra ADER donde solicitó la intervención del Estado provincial. La situación concreta se originó cuando otra Agencia encaró la implementación de un programa en el ámbito de influencia de ADER San Jerónimo y con un sector productivo con el cual

ésta última venía trabajando. Si bien ante la superposición de programas ADER San Jerónimo solicitó la intervención del Estado provincial, este nunca tomó parte. Como en los otros casos, se espera que el Estado provincial actúe como un mediador en situaciones conflictivas como estas.

En relación a este último punto, aparecen las consideraciones entorno a las ventajas de poder contar con un espacio como la Red provincial de Agencias, donde este tipo de conflictos podrían abordarse y solucionarse. Sin embargo, tal como surge de la entrevista al gerente de esta Agencia, *“en la práctica la coordinación entre las ADERs ocurre por afinidades entre ellas y esto resulta insuficiente en muchos casos para concretar acciones en conjunto”*.

También en esta entrevista se puso de manifiesto que lo más común son *“reuniones esporádicas convocadas por el Ministerio de Producción, donde se exponen programas que podrían integrar a las ADERs. Habitualmente se trata de líneas de créditos para el sector productivo”*. Generalmente son convocatorias que se realizan exclusivamente para las Agencias, sin embargo en algunas situaciones se convoca conjuntamente a otras instituciones: las Asociaciones para el Desarrollo Regional, las áreas de producción de Municipios y Comunas, Organizaciones de productores, emprendedores, etc.

Al momento de evaluar este hecho, en coincidencia con la información recogida en el caso de ADEPRO, se manifestó que *“este formato no es útil tal como está planteado para ADER San Jerónimo”*. Por el contrario requieren de *“una red que permita la coordinación y la cooperación técnica, que evite duplicaciones, que se constituya como un ámbito de discusión de políticas y hasta funcione como un espacio de contención para estas instituciones”*.

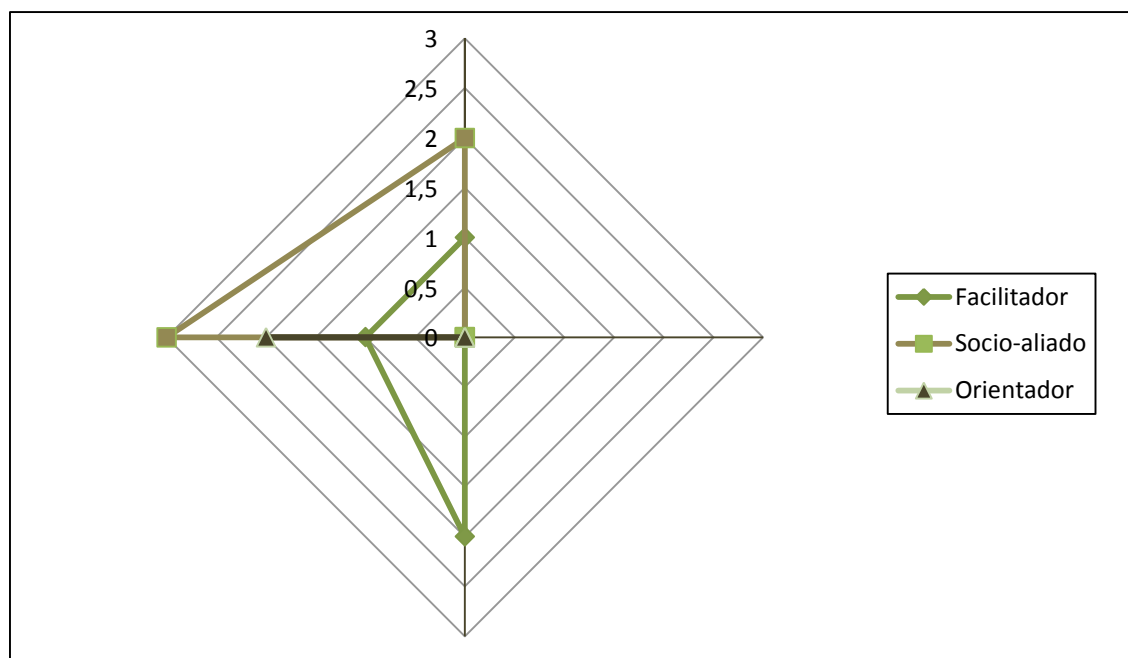
Siguiendo el mismo esquema de exposición de los casos anteriores, en el ejercicio de valoración propuesto al realizar la entrevista de la experiencia de ADER San Jerónimo, se identifica la puntuación más baja. Como puede verse en la tabla 6.3, el valor que más predomina es el cero (0), indicando que nunca se realizó la acción por la cual se está consultando.

Tabla 6.3 – Puntuación de los atributos de cada lógica de implicación en el caso de ADER San Jerónimo

Acciones de implicación del Estado Provincial	ADER San Jerónimo
Acciones de sensibilización	1
Convocatoria de actores	0
Acciones de capacitación	2
Promoción en acuerdos y convenios	1
Total de la lógica como facilitador	4
Acciones de financiamiento	2
Integración de comisión directiva	0
Reconocimiento legal	0
Reconocimiento en otros documentos	3
Total de la lógica como socio-aliado	5
Existencia de un marco legal regulatorio	0
Acciones de monitoreo	0
Acciones de mediación	0
Existencia de esquemas de metagobernanza	2
Total de la lógica como orientador	2
<i>Fuente: elaboración propia en base a información primaria (2014)</i>	

Estas tendencias se reflejan en la expresión de estos valores a través del gráfico radial 6.3. Sin duda allí, se revelan los grandes vacíos en la intervención que el Estado provincial tuvo en relación a esta Agencia:

Gráfico 6.3 – Valores para cada lógica en el caso de ADER San Jerónimo



Fuente: elaboración propia en base a información primaria (2014)

La mayor puntuación aparece en la lógica como socio-aliado y la más baja respecto de acciones que lo identifiquen con la lógica de orientador.

Esta combinación de sentidos con los cuales el Estado provincial se ha implicado en este caso, revelan una experiencia que desde sus orígenes se ha desarrollado con independencia de éste. Retomando los aportes del primer capítulo, el carácter de esta implicación, hacen pensar en la narrativa neoliberal. El Estado parecería dejar lugar a la auto-organización de la iniciativa privada. Por otro lado, estos vacíos en principio parecieran habilitar una relación fluida con otros actores. Como particularidad en comparación a los casos anteriores, es donde se perciben constantes referencias al Estado nacional al momento de relatar sus actividades. Sin dudas se trata del nivel de gobierno con el cual se han entramado los actores locales que crearon la ADER, para llevar a la práctica la estrategia de desarrollo concreta.

También en comparación con los casos anteriores, es respecto a ADER San Jerónimo donde surgen el mayor número de acciones pendientes al momento de pensar la implicación que el Estado provincial podría llegar a tener a futuro.

Recapitulación

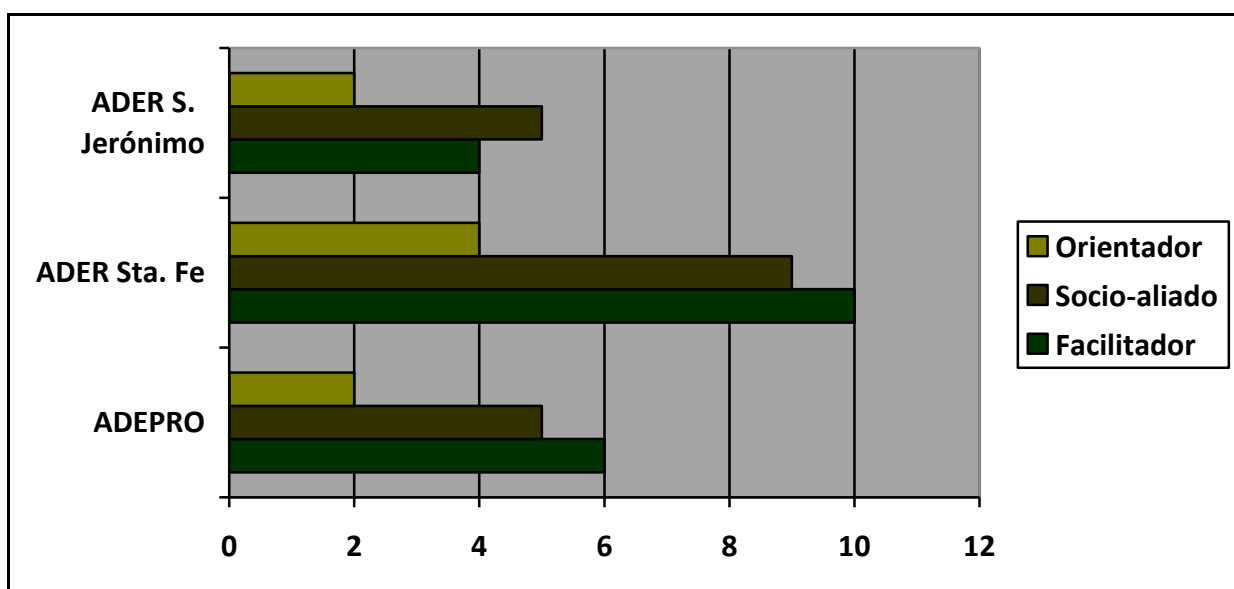
Como sumario de este capítulo, se puede resaltar la particular implicación que tuvo el Estado provincial en cada uno de los casos analizados.

Como punto en común, en principio resulta claro que un número importante de acciones que se espera que el Estado provincial lleve adelante en relación a las Agencias, no se han realizado. Aun cuando el propio Estado manifieste formalmente la importancia de este tipo de instituciones para el gobierno de la provincia. Esto es especialmente significativo entre las acciones que nos revelarían el tercero de los sentidos de implicación estudiados: el Estado como orientador, capaz de organizar y encauzar las dinámicas de gobernanza.

Las otras dos lógicas, como facilitador y como socio-aliado, si bien aparecen reflejadas en la descripción de cada caso, se presentan para la mayoría de las acciones de un modo intermitente, con una clara discontinuidad en el tiempo.

El gráfico 6.4 sintetiza los datos presentados a lo largo de este capítulo y resume claramente las tendencias mencionadas en los párrafos anteriores:

Gráfico 6.4 – Valores de los atributos de cada lógica de implicación



Fuente: elaboración propia en base a información primaria (2014)

De las tres experiencias analizadas se puede ver así, que en el caso de ADER Santa Fe es donde el Estado provincial se muestra más próximo. En el otro extremo, el caso de ADER San Jerónimo pone en evidencia la relación más débil.

Respecto a los resultados a los cuales ha contribuido esta particular forma de implicación que el Estado provincial tuvo en la práctica, el rasgo generalizado revela una institucionalidad presente en el territorio provincial, que fue incentivada por el propio Estado, y que actualmente cuenta con un margen de acción muy amplio.

Dicho margen, que surge sobre todo de la ausencia de un marco regulatorio provincial, habilita por un lado a que cada experiencia se oriente a partir de los actores locales que la integran y asuma las características que éstos decidan imprimirle. Pero por otro lado, limita la potencialidad de estas instituciones al momento de motorizar los procesos de desarrollo regional a lo que estos mismos actores locales puedan o no impulsar.

Tanto en el caso de ADEPRO (donde el Estado provincial aparece como un acompañante externo) como en el caso de ADER San Jerónimo (donde directamente el Estado provincial pocas veces aparece), el control del proceso se revela en manos de actores locales.

En ADEPRO se destaca el rol de los Municipios y Comunas en la orientación de la ADER. Esto perfila una institución volcada a acciones puntuales, localistas y en general de un impacto limitado.

En el caso de ADER San Jerónimo se trata de una entidad con un carácter mixto (actores públicos y privados) con fuertes posibilidades de entramarse directamente con el Estado nacional.

El caso de ADER Santa Fe por su parte, revela una presencia más fuerte del Estado provincial, pero imprimiéndole un carácter localista y para un grupo limitado de acciones, sobre todo de servicios financiamiento para un sector productivo determinado.

CONCLUSIÓN

Los resultados del trabajo permiten una aproximación a las características que definen la trayectoria del Estado provincial en su implicación con las ADERs. A su vez, da cuenta de los sentidos que el Estado le imprimió a sus intervenciones, revelando qué fue capaz de hacer en relación a estas experiencias de gobernanza para el desarrollo tomadas como casos de análisis.

En cuanto al primer aspecto, la trayectoria del Estado santafesino en relación a las ADERs, presentaría tres rasgos relevantes: la baja representatividad de los recursos que puso en juego, la discontinuidad en su presencia y la falta de uniformidad en el vínculo establecido con las Agencias.

El rasgo más llamativo hace a la baja representatividad de los recursos movilizados por el Estado provincial. Comparado con los recursos del presupuesto del Ministerio de la Producción, en la mayoría de los años del período considerado, no tuvieron una incidencia mayor al 1%. Este dato revela que si bien las ADERs aparecen con fuerza en el discurso oficial del Estado santafesino, la intermediación de un proceso de gobernanza como estrategia para la promoción del desarrollo, tiene claramente un carácter accesorio. El Estado provincial interviene en las regiones, pero lo hace utilizando otros canales institucionales o bien a través de acciones directas con actores puntuales

El segundo rasgo sobre el que se puede llamar la atención, refiere a la poca continuidad en la implicación estatal. No hay una trayectoria constante en las acciones implementadas desde el Estado provincial. A lo largo del lapso estudiado, se reconocen importantes vaivenes y una clara tendencia a reducir los recursos orientados a las ADERs, contra el final del período.

El tercer rasgo que arroja el estudio, hace a la poca y casi nula uniformidad que tuvo el Estado al implicarse en las distintas experiencias tomadas en cuenta. Entre dos ADERs de la provincia, concentraron el 90% de los fondos asignados por las resoluciones ministeriales relevadas. En cuanto a los programas y acciones, aquellos referidos al fortalecimiento institucional y la generación de información sobre el entramado productivo, contaron con recursos asignados para implementarse en ocho ADERs de la provincia, incluidas las tres tomadas como caso de análisis. Sin embargo, la situación no es la misma en cuanto a los programas y acciones que implicaron la descentralización de servicios a empresas. En este caso hay ADERs con las cuales no se estableció un vínculo con este fin. En relación a los tres casos analizados en profundidad, habría una

relación de considerable intensidad con ADER Santa Fe, una relación moderada con ADEPRO y una relación muy débil con ADER San Jerónimo.

El segundo aspecto que abordó el trabajo, permite ver el papel que se reservó el Estado provincial en estas dinámicas de gobernanza encaminadas a la potenciación del desarrollo regional. Una advertencia necesaria que surge a partir conocer previamente la trayectoria que tuvo la implicación del Estado provincial, es tener presente que estos no se han mantenido de forma continua a lo largo del tiempo y además no han estado presentes en todas las experiencias por igual. Es por ello, que se pueden evidenciar una serie de *gaps* en la implicación estatal.

En la primera de las tres lógicas definidas, si bien las tres ADERs tomadas como caso de estudio, reconocen que el Estado provincial ha desarrollado acciones que lo identifican como un facilitador de estas instituciones, se presenta la disparidad más llamativa. Desde un rol protagónico en ADER Santa Fe, pasando por un acompañamiento moderado en ADEPRO, hasta una figura casi ausente en el proceso de conformación de ADER San Jerónimo. Para las tres experiencias, es un rol que el Estado provincial abandonó casi por completo con el paso del tiempo.

La segunda lógica, como socio-aliado, es la figura que se visualiza más claramente en todas las entrevistas. Sobre todo en la experiencia de ADER Santa Fe, donde se lo reconoce como un aliado siempre presente y miembro permanente de su órgano directivo. En los otros dos casos, identifican acciones que dan cuenta de un vínculo que se ha mantenido con oscilaciones a lo largo de los años, pero que en la actualidad es bastante débil. De las tres lógicas, es sobre la cual se reitera la necesidad de profundizarla, no sólo en cuanto al financiamiento, sino también con un reconocimiento de las ADERs en la legislación provincial.

La implicación del Estado provincial que revela la mayor debilidad hace al perfil como orientador. Son muy escasas las acciones implementadas al respecto. Esta tercera lógica es también la que aparece de un modo más uniforme en comparación con las anteriores. Las tres experiencias consultadas entienden que el Estado provincial ha sido muy débil en coordinar, e incluso en mediar, en estos procesos de cooperación que se desenvuelven en la provincia.

Los rasgos que dan cuenta de la intervención del Estado provincial, lejos de ser un dato inocuo, han tenido efectos que contribuyen a explicar algunas características de las ADERs santafesinas como procesos de gobernanza.

En primer lugar no se trata de espacios consolidados. Sin bien gozan de un grado de difusión y aceptación importante después de diez años de funcionamiento, en la práctica concreta ocupan un lugar exiguo dentro de la estrategia de promoción

del desarrollo del Estado provincial. Hasta el momento no han cumplido el papel de intermediación al que se hace referencia en la planificación oficial. Gran parte de lo que el Estado provincial hizo en relación a las ADERs apuntó a su fortalecimiento. En menor medida las involucró en la implementación de programas de servicios a empresas y definitivamente no son instituciones involucradas en el diseño de la política pública productiva provincial. Este último es un rol que sigue centralizado. Antes que una instancia de intermediación, cumplen un rol instrumental en unas pocas acciones que realiza el Estado provincial.

En segundo lugar, el Estado provincial se ha implicado sobre todo impulsando el despegue de estas experiencias, pero no mantuvo un involucramiento constante que contribuya a sostenerlas en el tiempo. Con mayor o menor protagonismo, la implicación estatal en clave colaborativa, facilitó y dio impulso al surgimiento de redes cooperación para el desarrollo. Sin embargo luego, se mantuvo como un actor más y dejó una serie de *gaps*, que cada caso fue llenando o completando de acuerdo a sus posibilidades con mayor o menor éxito. Entre estos vacíos, los más llamativos corresponden a las acciones que se esperarían de un Estado con aptitud para penetrar y coordinar los procesos de gobernanza. Lo que en este trabajo se llamó una implicación como orientador.

En tercer lugar, y como consecuencia del punto anterior, las ADERs terminaron siendo dinámicas dependientes de los actores locales. Son las competencias de los actores locales que las componen, las que en definitiva determinan la capacidad real de la institución para potenciar un proceso de desarrollo regional. Al mismo tiempo, las asimetrías sociales que son propias entre estos diferentes actores locales, lograron expresión en la conformación y el funcionamiento de las ADERs. Aquellos actores con mayor capacidad de organización o mayores dotaciones de recursos, consiguieron posicionarse dentro de estos esquemas frente a una implicación estatal débil.

En cuarto lugar, la falta de continuidad del Estado provincial, donde por un momento despliega estrategias en favor de alentar y promover estos espacios, y en otros los deja solos, llegando hasta emplear otros canales para interactuar con los territorios, no puede sino causar desconcierto en los otros actores que intervienen. Como se indicó en las primeras páginas, la gobernanza es una dinámica, se la puede construir o destruir y sobre todo puede hacerlo el Estado (Evans, 1996). Por esta razón, es fundamental un Estado que incentive a otros actores a cooperar. Esa capacidad de involucrar (Fligstein, 2001) entra en duda frente a un comportamiento inconstante. Al indagar sobre las razones de estos vaivenes, aparece la referencia directa a los intereses (sectoriales o políticos

partidarios) que en la práctica atraviesan estos espacios y determinan el grado de afinidad entre los actores que integran.

Estas cuatro situaciones problemáticas que identificó la investigación en la experiencia de la Provincia de Santa Fe, abren una serie de interrogantes que posibilitan abonar futuros estudios sobre la gobernanza.

Una de estas líneas se enfoca en el condicionamiento de las asimetrías sociales al interior de los esquemas de gobernanza para el desarrollo. Subyace un interrogante para ver hasta dónde estas experiencias de cooperación multiactoral no terminan siendo guiadas, inducidas, capturadas o cooptadas por los intereses de los actores sociales mejores posicionados. Por lo pronto, los resultados de este estudio adelantan un Estado provincial sin la suficiente capacidad ni la firme determinación de implicarse reorientando, redirigiendo o abriendo a otros actores estos procesos colectivos.

Una Segunda línea de investigación que se dispara frente a estos rasgos, es el abordaje de las orientaciones, los intereses, las afinidades, las alianzas, los acuerdos y las coaliciones políticas que se dan entre los actores regionales. Es un punto clave para pensar los procesos de gobernanza y sobre el cual habitualmente no se profundiza. La composición de estos espacios de colaboración es mucho más dinámica de lo que se señala generalmente en la literatura sobre el tema. Son esquemas permeados por matrices coyunturales. Cada cambio supone realineamientos, lo cual significa que algunos actores se acerquen y otros se alejen. El Estado provincial no es ajeno a este comportamiento al momento de vincularse en estos procesos. Claramente los resultados del trabajo revelan momentos de mayor y de menor afinidad en cada una de las ADERs tomadas como caso de estudio. Este rasgo desecha los enfoques que las presuponen como espacios políticamente neutrales y estables en el tiempo.

La tercera posible línea de indagación, se detiene en la coexistencia de los múltiples niveles de regulación que, hasta simultáneamente, impactan sobre las ADERs. Desde su aparición es una situación que emerge, que también muestra cambios en el tiempo y sólo a veces se resuelve sin atravesar un proceso conflictivo. Reconociendo entonces situaciones que van desde la articulación de la intervención de los niveles estatales, hasta momentos en los cuales alguno de ellos consigue copar el funcionamiento de estas redes, cabe la pregunta en torno a los parámetros que deberían guiar una articulación multiniveles. Especialmente enfocados a no restarles viabilidad a estas instituciones de gobernanza del desarrollo y a potenciarlas en sus prácticas.

Casi como un corolario de estas tres líneas, se dispara una inquietud que lleva a pensar hasta dónde son efectivos estos esquemas de gobernanza en el diseño y la implementación de las políticas públicas para el desarrollo. Planteado en términos más concretos, sobrevive un enigma en cuanto a la validez de la gobernanza como alternativa para las distintas fases de una política pública. Muy preliminarmente, parecería que se trata de una orientación más propicia para algunas cosas que para otras. En todo caso cabría cuestionarse dónde aparecen los límites del proceso participativo y deliberativo que encierra como propuesta.

Por último, la información que arroja el estudio, evidencia puntos concretos que representan desafíos que el Estado provincial encuentra al pensar lugar que debe ocupar en torno a estas instituciones de gobernanza del desarrollo. Probablemente la continuidad en la implicación del Estado y su presencia orientándolas, sean dos de las demandas que se muestran como más importantes de acuerdo a los resultados obtenidos.

Un modo práctico de graficar los retos que el Estado santafesino tiene frente a los procesos de articulación vigentes en la provincia, remite al llamado “dilema del prisionero”. El mismo fue planteado por la teoría de los juegos para analizar cómo se genera la colaboración (Axelrod, 2004)

El dilema del prisionero, plantea la situación de dos individuos que son apresados y alojados en celdas separadas donde serán interrogados acerca de un crimen. El supuesto de partida es que ninguno va a declarar en su contra, pero sí pueden llegar a culpar al otro. Si se acusan mutuamente, ambos van a la cárcel por tres años. Si uno acusa al otro pero el otro no, éste último va a la cárcel por cinco años y el delator queda liberado. Si logran no acusarse mutuamente van presos solamente por un año. El análisis racional sugiere que en las condiciones en que están (sin contacto para coordinarse) ambos se acusarán. El pensamiento de cada prisionero es que le conviene acusar al otro; si el otro permanece callado gana la libertad, si el otro lo acusa la condena se reduce a tres en lugar de cinco. Sin embargo, si ambos pudiesen confiar y cooperar para no acusarse saldrían al cabo de un año. Ambos ganarían.

El politólogo y matemático Robert Axelrod repitió muchas veces este juego, donde los participantes podían elegir entre varias estrategias durante una serie de interrogatorios: delatar al otro, callarse, cooperar o ir alternando a medida que se los interroga. Al mismo tiempo cada jugador conservaba la memoria de las opciones que tomaba él y su contrincante. Es lo que se conoce como “dilema del prisionero iterado”. En todos los casos comprobó que la estrategia ganadora, que denominó “*Tit for Tat*”, estaba basada en la “*reciprocidad*” (Axelrod, 2004)

Dicha estrategia se trataba de iniciar la jugada dando una muestra de buena voluntad, cooperando la primera vez (no acusando al otro), y luego haciendo exactamente lo mismo que hizo el rival en la movida anterior. Al manejarse en base a la reciprocidad, la decisión de no cooperar por parte de un participante, se vuelve en su contra en el futuro, ya que su traición va a ser castigada en la próxima jugada. El resultado es que en base a la reciprocidad, la cooperación emerge sin que haya un vínculo de confianza previa, ni tampoco una autoridad externa que la imponga.

Robert Axelrod (2004) concluye en que hay tres componentes claves para implementar la estrategia de la reciprocidad: iniciar el juego mostrando la voluntad de cooperar, devolver cooperación por cooperación y mantener un patrón claro de comportamiento. Se trata entonces de que alguien comience a cooperar y allí es donde el Estado provincial tiene un papel importante de cara a los procesos de gobernanza.

En términos de aportes, la investigación evidencia no sólo capacidades a lograr que le permitan al Estado coordinar y redirigir los procesos de desarrollo bajo estrategias de cooperación, sino también que ese lugar que se proponga ocupar el Estado, lo asuma manteniendo un patrón constante y sea el encargado de dar el primer paso en la construcción del proceso. Es decir, el actor que muestre la señal para cooperar al resto.

Sin dudas que las ADERs constituyen experiencias relativamente nuevas. Con menos de quince años en el caso de la primera que surgió en la provincia. Sin embargo no por ello, tal como se puede ver, carentes de lecciones valiosas para incorporar.

La intención de este estudio no es desechar la idea de la gobernanza como alternativa. La provincia de Santa Fe cuenta con un recorrido muy rico e interesante en cuanto a la construcción de institucionalidad público-privada para la promoción del desarrollo. No obstante, esta institucionalidad necesita ser repensada y recreada para convertirse en motor del desarrollo. Desde allí que se buscó llamar la atención a partir de algunas corrientes críticas de la gobernanza, sobre elementos no considerados en ciertas perspectivas sobre el tema con amplia difusión y circulación. Orientado a ese propósito, es que se inscribe esta reflexión en torno al lugar que ha ocupado hasta ahora el Estado provincial y la implicación que potencialmente podría lograr en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAL MEDINA, Juan Manuel (2009) – “*Problemas complejos y respuestas innovadoras: la necesidad de coordinar políticas en un contexto de descentralización*”. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, 27 al 30 de oct. de 2009.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (2007) - “*El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. Caracas.
- ALBURQUERQUE, Francisco (2001) – “*La importancia del enfoque del desarrollo económico local*”. En Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (Eds.) - “*Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*”. Editorial Homo Sapiens, Rosario.
- ALBURQUERQUE, Francisco (2004) – “El enfoque del desarrollo económico local”. Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad. Prog. AREA – OIT Argentina – Italia Lavoro.
- ARROYO, Daniel (2001) – “*Las micro-regiones como instrumentos para el desarrollo local en Argentina*”. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, 5-9 de noviembre de 2001.
- ARAGNO, Janina (2002) - “*Programa Municipios Productivos. Relaciones Provincia-Municipios Santa Fe 1996-2001*”. Ponencia presentada en el “IV Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales”. Extraído en julio de 2013 desde: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/aragno.pdf>
- AROCENA, José (1998) -”*Políticas locales, innovación y desarrollo*”, III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 14-17 de Oct. 1998.
- AXELROD, Robert (2004), “*La complejidad de la cooperación: modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*” (2ª edición), Fondo de Cultura Económica, Bs. As.
- BAGNASCO, Arnaldo (1977) – “*Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*”. Il Mulino, Bologna.

- BASSOLS, Mario (2011) – “*Gobernanza una mirada desde el poder*”. En: Bassols, M. y Mendoza, C. (coords.) – “*Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*” Ed. Anthropos – UAM. Págs. 07 – 35.
- BECATTINI, Giacomo (1975) – “*Lo sviluppo economico della Toscana*”. IRPET, Firenze.
- BECATTINI, Giacomo (1978) – “*Mercato e forze local; il distretto industriale*”. Il Mulino, Bologna.
- BENSI, Roberto y SCANAGATTA, Giovanni (2009) – “*Modelos de Desarrollo Local y Pequeñas y Medianas Empresas: la experiencia italiana*”. Rev. Aportes para el Estado y la Administración Pública. 07/08/09. N°: 18.
- BEVIR, Mark y ROHDES, Rod (2001) – “*A decentered Theory of Governance: rational choice, institutionalism and interpretation*”. Institute of Governmental Studies, Working Paper, UC Berkeley.
- BOISIER, Sergio (2001) – “*Desarrollo Local ¿De qué estamos hablando?*”. En Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (Eds.) - “*Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*”. Editorial Homo Sapiens, Rosario.
- BOISIER, Sergio (2002) – “*Desarrollo Territorial y Descentralización (El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente)*”. Ponencia presentada en el Seminario “Descentralización de sectores sociales: Nudos críticos y alternativas”. Lima, 9-11 de abril de 2002.
- BÖRZEL, Tanja (1997) - “*¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea*”, Centro Robert Schuman (EUI), RSC No. 97/19.
- BÖRZEL, Tanja y RISSE, Thomas (2010) - “*Governance without a state: can it work?*”. Regulation & Governance. N°: 4, págs. 113 – 134.
- BRANDÃO, (2007) – “*As principais determinações da dimensão espacial do desenvolvimento capitalista*”. En: Brandão, C. (2007) - “*Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre lo local e o global*”, Ed. Unicamp, Campinas.
- BRANDÃO, (2008) – “*A impossibilidade de uma teoria geral e abstrata do desenvolvimento*”, Ed. Unicamp, Campinas.
- BRANDÃO, (2010) - “*Producción social del ambiente construido y sus escalas espaciales: notas para una teoría acerca de las acciones y decisiones de sujetos*”

concretos”. En: Brandão, C. y Fernández, V. (Eds.) - “Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina”, Ed. Miño y Dávila, Buenos Aires / Madrid.

BRENNER, Neil (2003) - “La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista”, REV. EURE, 29 (86), 5-35.

BRENNER, Ludger (2011) – “Retos para la gobernanza ambiental en México: el caso de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca”. En: Bassols, M. y Mendoza, C. (coords.) – “Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas” Ed. Anthropos – UAM. Págs. 141 – 177.

BUCHANAN, James, MC CORNICK, Robert y TOLLISON, Robert (1984) – “El análisis económico de los político. Lecturas sobre la Teoría de la Elección Pública”, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

CHANG, Ha-Joon (2005) - “Entendiendo la relación entre las instituciones y el desarrollo económico. Algunos aspectos teóricos claves”. Artículo presentado en la conferencia Aniversario WIDER, 17 y 18 de Junio de 2005, Helsinki.

CARDOSO CANÇADO, Airton, TAVARES, Bruno y DALLABRIDA, Valdir (2013) – “Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas”. “G&DR”, Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. V. 9, N. 3, págs. 313-353, set-dez/2013, São Paulo.

CAO, Horacio (2012) – “Políticas públicas para el desarrollo provincial”. Rev. “Voces en el Fenix”, Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires. Año 3, N°: 17, Agosto de 2012, Págs. 34 – 42.

COSTAMAGNA, Pablo (2000) – “La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina”. Proyecto CEPAL/GTZ “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, Santiago de Chile.

COSTAMAGNA, Pablo (2001) – “Iniciativa de desarrollo económico. El caso Rafaela. Argentina”. Convenio CEPAL-GTZ Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina.

COSTAMAGNA, Pablo (2005) – “El territorio y las instituciones en las iniciativas de desarrollo económico local”. Extraído en diciembre de 2012 desde: http://empresasrurales.info/biblioteca/DEL_0152.pdf

- COSTAMAGNA, Pablo (2007) – *“Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina”*. ILPES –CEPAL, Santiago de Chile.
- DALLABRIDA, Valdir (2010) - *“La escala en los procesos de gestión del desarrollo: revisión teórica, análisis de experiencias y aportes a la investigación”*, en Fernández, V.R. y Brandão, C. (Comp.) – *“Escalas y políticas del desarrollo regional”*, Ed. Miño y Dávila, Bs. As.
- DAVIS, Jonathan (2011) – *“Repensando las redes”*. En: Bassols, M. y Mendoza, C. (coords.) – *“Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas”* Ed. Anthropos – UAM. Pág. 37 – 65.
- DURAND, Luciano y SCHMUCK, Ma. Eugenia (2003) – *“Desarrollo local y cuestión metropolitana. La experiencia de la Agencia de Desarrollo Región Rosario”*. En: Cravacuore, Daniel (coordinador), *“Alianzas para el desarrollo local en Argentina. Experiencias, aprendizajes y desafíos”*, Editorial Dunken. Bs. As.
- EVANS, Peter (1996) – *“State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development”*, GAIA Research Series, Global, Area, and International Archive, UC Berkeley.
- EVANS, Peter (2007) - *“Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal”*, Colección En Clave de Sur, 1era. Ed, ILSA, Bogotá.
- FLEURY, Sonia (2002) – *“El desafío de la gestión de las redes políticas”*. Rev. Instituciones y Desarrollo. N°:12 – 13, págs. 221 – 247. Barcelona.
- FLIGSTEIN, Neil (2001) – *“Habilidad social e a teoría dos campos”*, Rev. Adm. Empres. vol.47 no.2 São Paulo.
- FERNÁNDEZ, Víctor R. (2001) – *“Estrategia (s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su (s) posibilidad (es) y límites”* Rev. EURE, Vol. XXVII, Santiago de Chile.
- FERNÁNDEZ, Víctor R. y GARCÍA PUENTE, Ma. Jimena (2012) – *“Revisando el Estado: perspectivas y lineamientos para el desarrollo latinoamericano”*, Perfiles Latinoamericanos 40, Jul. - Dic.
- FERNÁNDEZ, Víctor R. y VIGIL, José I. (2010) - *“El Estado al primer plano del desarrollo (regional) latinoamericano. Un estudio de las capacidades estatales al nivel meso-regional en la Argentina”*, DAAPGE, año 10, N° 15, 2010, pp. 43-90. UNL, Santa Fe, Argentina.

- FERRÃO, João (2013) – “*Governança, governo e ordenamento do territorio em contextos metropolitanos*” En: Ferreira, A. et. al – “*Metropolização do espaço. Gestão territorial e relações urbano-rurais*”. Ed. Consequencia. Río de Janeiro.
- FERRARO, Carlo y COSTAMAGNA, Pablo (2000) – “*Entorno institucional y Desarrollo Productivo Local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela*”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, LC/BUE/R: 246, Bs. As.
- GRAMSCI, Antonio (1984) – “*Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*”, Ed. Nueva Visión. Buenos Aires.
- GRAÑA, François (2005a) – “*Los claroscuros de la gobernanza y el fin del Estado social*”. En: “Diálogo social y gobernanza en la era del Estado mínimo”. Papeles de la oficina técnica N° 16. Montevideo: CINTERFOR, OIT
- GRAÑA, François (2005b) – “*Globalización, gobernanza y “Estado mínimo”: pocas luces y muchas sombras*”. En Rev. “Polis”. N°: 12. Extraído en abril de 2013 desde: <http://polis.revues.org/5563>
- JARACH, Dino (2013) – “*Finanzas públicas y derecho tributario*”. 4ta. Edición. Abeleo-Perrot SA. Bs. As.
- JESSOP, Bob (1998) – “*The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development*”, International Social Science Journal, Volume 50, Issue 155.
- JESSOP, Bob (2002) – “*Liberalism, Neoliberalism and urban Governance: A State-Theoretical Perspective*”, *Antipode Journal*, V. 34, Issue 3. Págs. 452 - 472. Extraído en abril de 2013 desde: <http://antipodefoundation.org/>
- JESSOP, Bob (2004) – “*La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas*”, Rev. EURE (Vol. XXIX, N° 89), pp. 25-41, Santiago de Chile.
- JESSOP, Bob (2006) – “*¿Narrando el futuro de la economía nacional y el estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-inversión de la gobernanza*”, en Rev. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 6 (7), Santa Fe.
- KLIJN, Erik H. (2005) – “*Las redes de políticas públicas: Una visión de conjunto*”. En: Cerrillo Martínez, A. (Coord.) - “*La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*”, 1ra. Ed., Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- KOOIMAN, Jan (2005) - "*Gobernar en gobernanza*". En: Cerrillo Martínez, A. (Coord.) - "*La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*", 1ra. Ed., Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal (1987) - "*Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*". Ed. S. XXI, Madrid.
- LAS HERAS, José María (2004) - "*Estado Eficiente*". 2da Edición. Ed. Buyatti. Córdoba.
- LECONTE, Mario y PENNESI, Amanda (2000) - "*Agencias de Desarrollo Regional. Una propuesta de organización territorial para el desarrollo*". Documento de Trabajo. Dirección de Desarrollo Regional y Local, M.A.G.I.C, Gobierno de Santa Fe.
- LECONTE, Mario, ROTONDI, Fabiana y BRUTTI, Susana (2002) - "*Asociaciones para el Desarrollo. Experiencias de planificación y gestión del desarrollo local en la provincia de Santa Fe*". Fondo de Sistematización de Experiencias de Desarrollo Local. ALOP - CLAEH.
- MADOERY, Oscar (2000) - "*La Agencia de Desarrollo que Rosario necesita*". Serie de Documentos de Trabajo N°: 16, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario.
- MADOERY, Oscar (2002) - "*Nuevos instrumentos de política de desarrollo en el Gran Rosario: el desafío de crear una agencia para el Desarrollo Regional*". En: Díaz, Cristina, Grandinetti, Rita, Nari, Patricia y Tecco, Claudio (comps.), "*Tecnología y gestión local en Argentina. Experiencias y perspectivas*", Homosapiens Ediciones, Rosario. Págs. 45-73.
- MANZANAL, Mabel (1999) - "*La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo*", Rev. Realidad Económica, N°: 166, Buenos Aires. Págs. 70 - 98.
- MOE, Terry (1998) - "*La teoría positiva de la burocracia pública*". En: Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano (comp.) - "*La nueva economía política: racionalidad e instituciones*". Ed. Eudeba.
- MASEY, Doreen (2004) - "*Lugar, identidad y geografías de la responsabilidad en un mundo en proceso de globalización*", Treballs de la Societat Catalana de Geografia, 57.
- MATUS, Carlos (1987) - "*Planificación, libertad y conflictos*", ILPES. Santiago de Chile.
- MAYNTZ, Renate (2000) - "*Nuevos desafíos de la teoría de Governance*", *Instituciones y Desarrollo*, N°: 7 (noviembre).

- MENDIAZ, Graciela (2012) - *“Sinergia entre agentes estatales y empresariales en procesos de industrialización. El caso de las Pequeñas y Medianas Empresas en la localidad de Rafaela (Provincia de Santa Fe) 2003-2011”*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. UNR.
- MINTZBERG, Henry (2000) – *“Diseño de organizaciones eficientes”*. Ed. El Ateneo. Bs. As.
- MONCAYO JIMÉNEZ, Edgard (2002) – *“Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización”*. Serie Gestión Pública. ILPES – CEPAL. Santiago de Chile.
- MONCAYO JIMÉNEZ, Edgard (2006) - *“Las políticas regionales en América Latina y los países andinos: un análisis comparativo”*, Cuadernos del CENDES, Vol. 3, n°: 61, Caracas.
- NATERA PERAL, Antonio (2005) - *“La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública”*, GAPP, N°: 33-34, mayo/diciembre de 2005. Pág. 53 a 66.
- OSTROM, Elinor (1996) – *“Crossing the great divide: Coproduccion, Synergy and Development”*, *“World Development”*, Vol. 24, Issue 6, págs. 1073 - 1087.
- OSZLAK, Oscar (2001) – *“El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”*, VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Bs. As.
- OSZLAK, Oscar (2012) - – *“La capilaridad social del rol del Estado”*. Rev. “Voces en el Fenix”, Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires. Año 3, N°: 17, Agosto de 2012, Págs. 06 – 12.
- PECK, Jamie (2010) - *“Economías políticas de escalas: políticas rápidas, relaciones interescales y workfare neoliberal”*. En: Brandão, C. y Fernández, V. (Eds.) - *“Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina”*, Ed. Miño y Dávila, Buenos Aires / Madrid.
- PESSINO, Carola y FENOCHIETTO, Ricardo (2001) – *“Características y consecuencias de la estructura tributaria en la Argentina durante la década del noventa”*. En Lascano, M. (Comp.) – *“La Economía Argentina Hoy”*. Ed. El Ateneo, Bs. As.
- PETERS, Guy y PIERRE, Jon (2005) - *“¿Gobernanza sin Gobierno? Replanteándose la Administración Pública”*. En: Cerrillo Martínez, A. (Coord.) - *“La gobernanza hoy: 10 textos de referencia”*, 1ra. Ed., Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- PIREZ, Pedro (2011) – “Gobernabilidad Metropolitana o la orientación de los procesos urbanos en la Metrópoli de Buenos Aires”. En: Bassols, M. y Mendoza, C. (coords.) – “*Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*” Ed. Anthropos – UAM. Págs. 97 – 140.
- PRATS, Joan (2005) - “*De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*”, INAP, Madrid
- SEN, Amartya (2000) – “*Desarrollo y Libertad*”. Ed. Planeta. Bs. As.
- SKOCPOL, Theda (2011) – “*El Estado regresa al primer plano*”, en ACUÑA, C - “*Lectura sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*”. Proyecto de modernización del Estado – Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación – Bs. As.
- SOLOW, Robert (1956) – “*A Contribution to the Theory of Economic Growth*”. Quarterly Journal of Economics. Vol. 70, N°: 1 (Feb., 1956). Págs. 65 a 94.
- VALLES MARTINEZ, Miguel (1999) – “*Técnicas cualitativas de investigación social*”. Ed. Síntesis S.A., Madrid.
- VAN LIDERT, Paul y VERKOREN, Otto (2012) – “*La planificación del desarrollo local bajo la descentralización y gobernanza local*”. Rev. Medio Ambiente y Urbanización, 76(1), 9-48.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (2000) – “*Desarrollo endógeno local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*”. CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.
- VIGIL, José I. y FERNÁNDEZ, Víctor R. (2011) - “*Gobernanza y dinámicas productivas regionales. Una perspectiva crítica a partir de la experiencia argentina*”, Ed. UNL, Santa Fe.
- WEISS, Linda (2003) – “*Los Estados en la economía global. Restaurando las instituciones nacionales*”, Universidad de Sydney, Australia.
- ZURBRIGGEN, Cristina (2014) - “*De la Gobernanza neoliberal a la gobernanza del bien público. Los servicios del agua en América Latina*”, Revista “Estado y Políticas Públicas” N°: 2. Año 2014, págs. 47-64.

INFORMES Y DOCUMENTOS OFICIALES

Informe de adecuación de la estructura orgánica operativa del Ministerio de la Producción (2007) – Ministerio de la Producción de Santa Fe.

Informe Final del Programa de conformación de la Red de Agencias de Desarrollo Económico Regional de la provincia de Santa Fe (2008) - Consejo Federal de Inversiones –CFI – y Dirección de Desarrollo Reg. y Local, Ministerio de la Producción de Santa Fe.

INFORME REGIONAL SANTA FE (2010) – Observatorio PyME Regional Santa Fe. Fundación Observatorio PyME.

Informe final del Programa de Fortalecimiento de Asociaciones para el Desarrollo Regional (2010) - Consejo Federal de Inversiones – CFI y Dirección de Desarrollo Reg. y Local, Ministerio de la Producción de Santa Fe.

Informe sobre políticas productivas (2010) – Ministerio de la Producción, Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Informe Final del Programa de Fortalecimiento e Inserción Territorial de las ADERs (2011) – Dir. Gral. de Desarrollo Regional y Local, Ministerio de la Producción de Santa Fe.

MEMORIA 2007-2011 (2011) – Informe sobre políticas productivas. Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe.

PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO, (1998) – Secretaría General de la Municipalidad de Rosario.

PNUD (1990) – “*Informe sobre el Desarrollo Humano 1990*”. Extraído en julio de 2013 desde: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>

PNUD (1996) – “*Informe sobre el Desarrollo Humano 1996*”. Extraído en julio de 2013 desde: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1996>

SANTA FE VISIÓN 2030 (2012) – Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe. Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe.

“SANTA FE. Cinco regiones, una sola provincia” (2009) – Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe. Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas.

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

“Las Agencias de Desarrollo Santafesinas se fortalecen”, 4 de mayo de 2005, NOTIFE. Extraído en febrero de 2015 desde: <http://notife.com/36389-las-agencias-de-desarrollo-santafesinas-se-fortalecen/>

“Las Agencias de Desarrollo para Pymes como propuesta electoral”, 22 de septiembre de 2005, NOTIFE. Extraído en febrero de 2015 desde: <http://notife.com/45606-las-agencias-de-desarrollo-para-pymes-como-propuesta-electoral/>

“Es preocupante que Santa Fe no haya conformado la Agencia de Desarrollo”, 27 de septiembre de 2005, NOTIFE. Extraído en febrero de 2015 desde: <http://notife.com/45837-es-preocupante-que-santa-fe-no-haya-conformado-la-agencia-de-desarrollo/>

“El Centro Comercial y la falta de Agencias de Desarrollo. Nuevo golpe al crecimiento de la ciudad”, 28 de septiembre de 2005, NOTIFE. Extraído en febrero de 2015 desde: <http://notife.com/45903-el-centro-comercial-y-la-falta-de-agencias-de-desarrollo-nuevo-golpe-al-crecimiento-de-la-ciudad/>

“Realizarán en Santa Fe un seminario destinado al desarrollo local como política de Estado”, 5 de diciembre de 2005, NOTIFE. Extraído en febrero de 2015 desde: <http://notife.com/313332-realizaran-en-santa-fe-un-seminario-destinado-al-desarrollo-local-como-politica-de-estado/>

ZILLI, Ivana - “Hacia el Fortalecimiento del Desarrollo Regional”, 10 de diciembre de 2005, EL LITORAL. Extraído en febrero de 2015 desde: <http://www.ellitoral.com/accesorios/imprimir.php?id=/diarios/2005/12/10/laregion/REG-08.html>

“Capacitación para el Desarrollo”, 11 de mayo de 2006, EL LITORAL. Extraído en febrero de 2015 desde: <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2006/05/11/regionales/REGI-02.html>

“Italianos expertos en desarrollo local visitaron el Ministerio de la Producción”, 18 de mayo de 2006, NOTIFE. Extraído en febrero de 2015 desde:

<http://notife.com/62056-italianos-expertos-en-desarrollo-local-visitaron-el-ministerio-de-la-produccion/>

“Firman un proyecto de fortalecimiento de la Agencia de Desarrollo Económico”, 7 de agosto de 2006, NOTIFE. Extraído en febrero de 2015 desde: <http://notife.com/70099-firman-un-proyecto-de-fortalecimiento-de-la-agencia-de-desarrollo-economico/>

“Santa Fe impulsa una red de agencias para el desarrollo”, 19 de diciembre de 2006, DIARIO UNO. Extraído en febrero de 2015 desde: http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=122018

“Comenzó el Encuentro de Agencias de Desarrollo”, 26 de abril de 2007, EL LITORAL. Extraído en febrero de 2015 desde: <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2007/04/26/economia1/ECON-04.html>

“Asesoran sobre cómo agregar valor a la producción de Frutillas”, 17 de septiembre de 2008, AGROSITIO. Extraído en febrero de 2015 desde: <http://www.agrositio.com/vertext/vertext.asp?id=92121&se=1000>

“Adepro Reconquista asistirá a las pyme de toda la región”, 8 de septiembre de 2009, DIARIO UNO. Extraído en febrero de 2015 desde: [http://edimpresa.unosantafe.com.ar/08.09.2009/noticias/31477 Adepro+Reconquista+asistira+a+las+pyme+de+toda+la+region.html](http://edimpresa.unosantafe.com.ar/08.09.2009/noticias/31477_Adepro+Reconquista+asistira+a+las+pyme+de+toda+la+region.html)

“Inauguraron aula SEPYME en videoconferencia con la Ministra Débora Giorgi”, 15 de septiembre de 2010, GALVEZ HOY. Extraído en febrero de 2015 desde: <http://galvezhoy.com.ar/2010/09/15/inauguraron-aula-sepyme-en-videoconferencia-con-la-ministra-debora-giorgi/>

Estrategias y casos para aumentar la competitividad, 17 de octubre de 2010, LA OPINIÓN. Extraído en febrero de 2015 desde: <http://www.laopinion-rafaela.com.ar/opinion/2010/10/17/r0a1710.php>

“Una mirada sobre el desarrollo local”, 24 de junio de 2011, EL LITORAL. Extraído en febrero de 2015 desde: <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2011/06/24/regionales/REGI-02.html>

“ADER presentará créditos para emprendimientos regionales y frutihortícolas”, 4 de mayo de 2012, NOTIFE. Extraído en febrero de 2015 desde: <http://notife.com/322074-ader-presentara-creditos-para-emprendimientos-regionales-y-frutihorticolos/>

“El gobierno pondrá en funcionamiento una Red de Agencias de Desarrollo Regional”, 19 de junio de 2013, DIARIO UNO. Extraído en febrero de 2015 desde: <http://www.unosantafe.com.ar/santafe/El-gobierno-pondra-en-funcionamiento-una-Red-de-Agencias-de-Desarrollo-Regional-20130619-0001.html>

“Crean una Red Provincial de Agencias de Desarrollo Regional en Santa Fe”, 16 de julio de 2013, ESPACIO PYME. Extraído en febrero de 2015 desde: <http://www.comafi.com.ar/espaciopyme/398-Crean-una-Red-Provincial-de-Agencias-de-Desarrollo-Regional-en-Santa-Fe.Espacio-Pyme-Nota.note.aspx>

“Clúster de frenos: a un paso del laboratorio de pruebas”, 5 de diciembre de 2014, EL SANTAFESINO. Extraído en febrero de 2015 desde: <http://www.elsantafesino.com/la-region/2014/12/05/16212>

WEBGRAFIA

Agencia para el Desarrollo Económico y Productivo de Reconquista – ADEPRO: <http://www.adepro.org.ar/>

Agencia para el Desarrollo Económico de Santa Fe y su Región – ADER Santa Fe: <http://www.adersantafe.org.ar/>

Agencia para el Desarrollo Económico del Departamento San Jerónimo – ADER San Jerónimo: <http://www.adersanjeronimo.org.ar/>

Agencia de Desarrollo Región Rosario – ADERR: <http://www.aderr.org.ar/>

Agencia de Desarrollo e Innovación Rafaela – ACDICAR: <http://acdicar.org/>

Gobierno de la Provincia de Santa Fe: <http://www.santafe.gob.ar/>

Ministerio de la Producción de Santa Fe: <http://www.santafe.gov.ar/produccion/>

Red Nacional de Agencias de Desarrollo Económico Regional – Ministerio de Industria de la Nación. : <http://www.industria.gob.ar/red-de-agencias/>

Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de Santa Fe: <http://www.santafe.gov.ar/ipec>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INDEC: <http://www.indec.mecon.ar>

Observatorio Pyme Regional Santa Fe: <http://www.pymeregionales.org.ar/santafe/>

Gruppo di Volontariato Civile: <http://www.gvc-italia.org>

Consejo Federal de Inversiones – CFI: <http://cfi.org.ar/>

Diario El Litoral: <http://www.ellitoral.com/>

Diario Uno Santa Fe: <http://www.unosantafe.com.ar/>

Notife – Diario Digital de Santa Fe: <http://notife.com/>

Agencia Federal de Noticias – DERF: <http://www.derf.com.ar/>

Diario El Santafesino: <http://www.elsantafesino.com/>

Diario Gálvez Hoy: <http://galvezhoy.com.ar/>

Espacio Pyme: <http://www.comafi.com.ar/espaciopyme/>

Agrositio: <http://www.agrositio.com/>