

# Redes y enfoques territoriales de políticas públicas. El caso de la Red Comercial Rutas 127 y 12 de la provincia de Entre Ríos

---

---

Año  
2019

Autora  
Repp, Gabriela Carolina

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

#### CITA SUGERIDA

Repp, G. C. (2019). *Redes y enfoques territoriales de políticas públicas. El caso de la Red Comercial Rutas 127 y 12 de la provincia de Entre Ríos*. 1er Congreso Argentino de Desarrollo Territorial. 3ras Jornadas de Desarrollo Local Regional, las redes locales y el desafío de la innovación en una nueva etapa de la globalización. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

# **Redes y enfoques territoriales de políticas públicas**

## **El caso de la Red Comercial Rutas 127 y 12 de la pcia de Entre Ríos**

Repp, Gabriela Carolina

El presente trabajo parte del hecho de que los procesos de planificación territorial han tendido a revalorizarse a partir de los años 90 en nuestro país, cuando los espacios subnacionales y actores locales comienzan a reafirmarse conforme las nuevas exigencias del escenario globalizado. En este contexto temporal se avizora una disyuntiva entre lo local y lo global en permanente tensión, produciéndose una disolución de los espacios intermedios. De este modo, las reconfiguraciones territoriales evidencian procesos de reestructuración socio-espacial caracterizando una dinámica particular de interrelación de actores, la que da cuenta de las formas específicas de co-construcción espacial del poder, entre las que destacan modelos de redes como iniciativas de articulación institucional, de carácter cooperativo y/o asociativo.

Al mismo tiempo, desde un punto de vista teórico las nociones de espacio y territorio se resignifican, renovando el interés académico y político. De allí que el análisis propuesto recupera desde el punto de vista teórico-conceptual los aportes de los enfoques críticos del espacio así como las contribuciones e influencias que ha ejercido la perspectiva de redes y los enfoques territoriales para el abordaje de las políticas públicas.

Siendo así, este trabajo se propone analizar la emergencia de estas nuevas configuraciones territoriales, a partir del caso de la Red Comercial 127/12, enfatizando sobre la dimensión político-institucional de la misma. Ello posibilitará reflexionar sobre cómo estas unidades espaciales promueven estrategias en pos de encontrar alternativas de solución para superar los problemas socio-económicos y promover el desarrollo. Sobre esta base se sostiene que el Estado continúa siendo un actor clave en el fomento de estos procesos, aunque sus intervenciones se encuentran atravesadas y tensionadas por las estrategias desplegadas de diversos actores locales en el contexto actual.

### **Aproximaciones conceptuales y marco interpretativo**

#### *Globalización, Espacio y Territorio*

En primer lugar es imprescindible comprender cómo el proceso de avance de la globalización y la reestructuración económica a partir de los años 70, ha tenido repercusiones en la reconfiguración del Estado-Nación. Lejos de considerar que el Estado desaparece en este proceso globalizador que pone en tensión las territorialidades existentes, acordamos con Brenner en que hay una reorganización en desplazamientos escalares diversos acompañado de una reestructuración de las formas de gobernanza a nivel subnacional. De este modo lo que se produce es una nueva configuración de la organización escalar de los procesos de territorialización bajo el capitalismo global, que relativiza el papel de la escala nacional al mismo tiempo que refuerza el papel de la escala sub y supra nacional (Brenner, 2004).

De allí que la dinámica de la globalización ha dado lugar a la resignificación del espacio y el territorio como objeto de estudio así como también como objeto de referencia para el diseño e

implementación de políticas. En este sentido, la categoría de espacio con sus interpretaciones y significaciones mutando permanentemente en lo que refiere a los límites e influencias, resultan complejos de determinar dada una comprensión que responde a perspectivas disímiles. Por un lado, espacio y territorio son conceptos con múltiples sentidos y, el interés suscitado en las últimas décadas desde distintas disciplinas, obedece en parte a la necesidad reflexionar sobre la incorporación de la dimensión espacial en el análisis de los procesos económicos, socio-culturales y políticos en el contexto del capitalismo global. Por otro, en el campo de la decisión política y el despliegue de las estrategias de planificación territorial la inclusión del enfoque territorial resulta clave. En línea con ello, es de destacar que los criterios para definir qué territorios potenciar y cuáles no, resultan claves para comprender el desarrollo territorial de ciertos espacios así como la influencia que ejercen los actores locales en la producción del espacio.

Dicho lo anterior, resulta útil precisar conceptualmente que para la comprensión del espacio dentro de las ciencias sociales se pueden identificar 3 grandes formas de acuerdo a Hiernaux y Lindón (1993): a) espacio como continente o receptáculo; b) el espacio como reflejo de las relaciones sociales, y c) el espacio como una instancia o dimensión de la totalidad social, compleja histórica y dialéctica. Es en ésta última interpretación que resulta factible de asociar al modo en que desde la *Teoría Social Crítica del Espacio* formulada por Milton Santos, se considera al espacio como un híbrido donde objetos y acciones, se conjugan y constituyen la naturaleza social, histórica y dinámica del espacio. En palabras del autor:

[...] El espacio está formado por un conjunto indisoluble, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones no considerados aisladamente, sino como el contexto único en el que se realiza la historia. De un lado, los sistemas de objetos condicionan la forma como se dan las acciones y, de otro lado, los sistemas de acción llevan a la creación de objetos nuevos o se realizan sobre objetos preexistentes. Es así que el espacio encuentra su dinámica y se transforma [...](Santos, 1996: 51-52).

Desde este enfoque dinámico en el espacio se expresan el conjunto de poderes diferenciales en relaciones contradictorias, como un aspecto constitutivo del mismo. En consonancia, las relaciones entre un orden global y uno local, constituyen combinaciones variables entre estos procesos que configuran especificidades locales.

Santos considera que en la categoría de territorio, cristalizan la diversidad de territorialidades en constante tensión como una dimensión material del espacio. Considerado de esta forma, el territorio pasa a ser el espacio del ejercicio de poder donde se disputan distintas formas de apropiación del mismo, entre actores sociales y el propio Estado.

### *El rol del Estado*

En todo proceso de desarrollo es necesario la intervención de un actor central, un agente que históricamente ha sido denominado Estado. De la relación entre Estado y territorio, podemos considerar junto a Brenner que actualmente “no es el capital quien se adapta a la geografía territorialmente integrada del espacio estatal, sino que es el espacio estatal el que se adapta a la geografía territorialmente diferenciada del capital” (2004:16).

En este contexto entonces, si el Estado ha sido históricamente considerado como agente central del desarrollo, cabe interrogarse en consonancia con Brenner (2017) ¿Cómo debe entenderse el rol del Estado dentro de la dinámica regional/local-global dónde es preciso un nuevo arreglo

escalar y espacial que brinde un marco estable para asegurar la acumulación en el contexto del capitalismo global?

Para responder a este interrogante resulta útil recuperar el instrumental teórico-conceptual del que se nutre Brenner, a partir de los aportes de Bob Jessop quien considera que el rol del Estado puede comprenderse al observar las acciones que lleva adelante. Las mismas se diferencian en *proyectos y estrategias*. Los *proyectos* refieren a aquellos que diseñan formas de regulación espacial específicas dando lugar a una configuración espacial del Estado determinada (formas de gobernanza interescalar). Por su parte, las *estrategias* remiten a los intentos –mediante políticas concretas- por organizar y regular el espacio económico (construcción de territorios de acumulación).

Dicho esto, y situándonos en el marco de una dinámica de desterritorialización y al mismo tiempo de localización, de esa tensión que se produce entre lo local y lo global, emerge la revalorización del potencial endógeno de los actores socio-económicos locales capaces de contribuir en las nuevas formas de gestión y de co-construcción espacial de poder. Consecuentemente, es el Estado quien mediante sus estrategias y políticas públicas es capaz de revertir una lógica signada por la territorialización de políticas (ejecución de políticas a escala local definidas desde el centro) hacia una de políticas territoriales, allí donde convergen las políticas a diversas escalas articuladas desde lo local. No obstante, esta transformación requiere no sólo de una reversión de lógicas de acción y gestión sino de la simultaneidad de procesos de desarrollo económico local y construcción de capital social que brinden sostenibilidad a los procesos. Es en esta línea de interpretación en la que se inscribe el presente trabajo.

#### *Reconfiguraciones territoriales en Argentina y Entre Ríos*

Considerando que los territorios continúan configurándose como variable de suma importancia, aun cuando existe cierto margen donde tienen lugar las estrategias de los actores locales, es bien sabido que éstas no pueden desplegarse a espaldas de las lógicas que imprime el propio proceso de globalización y los condicionantes del contexto político-institucional en el que tienen lugar. En este mismo orden de ideas, los procesos de planificación territorial revalorizados a partir de los años 90 a la luz de las nuevas exigencias de los espacios subnacionales están atravesados por esa disyuntiva entre lo local y lo global en permanente tensión, allí donde cada vez con mayor frecuencia los actores locales impulsan iniciativas con esta impronta asociativa, promoviendo la construcción de redes interinstitucionales.

La multiplicación de experiencias de construcción articulada de actores en el territorio, de acuerdo a Campari y Guerrero (2000), han tenido como objetivos primordiales la integración, la equidad, la sustentabilidad, la participación y la gobernabilidad así como la voluntad de aquellos que viven en el sector y la existencia de cierta homogeneidad en la historia cultural geográfica y económica. Con todo se generan mecanismos institucionales de articulación de elementos y actores en el territorio que intentan morigerar los efectos no deseados de la globalización y la descentralización.

En Argentina se constituyeron como espacios territoriales ampliados, generados por la asociación de gobiernos locales de forma conjunta con instituciones del territorio y otros actores privados, caracterizándose típicamente como articulaciones público-privadas, y tendientes a la generación participativa de proyectos estratégicos para el desarrollo. El marco referencial general desde la dimensión jurídico-normativa para el despliegue de estas iniciativas, está dado por la Constitución Nacional (1994), la Constitución de la Provincia de Entre Ríos (2008) y el nuevo Régimen Municipal. Asimismo en el año 2016 se sanciona la Ley N° 27328 de Contratos de Participación Público-Privada otorgando potestad de contratante a los órganos y entes que integran el sector público nacional y, por otro lado, sujetos privados o públicos -en carácter de contratistas- con el objeto de desarrollar proyectos en los campos de infraestructura, vivienda,

actividades y servicios, inversión productiva, investigación aplicada y/o innovación tecnológica. En el caso de la provincia de Entre Ríos, a partir del año 2006 con el surgimiento de las microrregiones turísticas se abre paso a la modificación de la vieja ley orgánica de municipios, como forma de contemplar jurídicamente el carácter asociativo en el orden local. Del mismo modo, la vigencia de la reforma constitucional del 2008 desplegó ciertas posibilidades en términos jurídicos, facilitando y promoviendo este tipo de articulaciones. No obstante ello, las experiencias en territorio venían desplegándose desde hacía varios años produciéndose una tensión entre la dimensión formal y la dimensión de la acción.

## **1- enfoque teórico- metodológico**

### *El enfoque de redes asociativas*

El análisis propuesto recupera las contribuciones e influencias que ha ejercido el enfoque de redes de políticas públicas desde el punto de vista teórico-metodológico. Los elementos teóricos que guían la reflexión, posibilitan esbozar como supuesto orientador que por un lado, la articulación institucional entre actores construyen redes espaciales interinstitucionales con el objetivo de incidir sobre los procesos de desarrollo en la escala local, y por otro, que el nivel de consolidación institucional de estas experiencias, tiene como factores de influencia tanto la capacidad de interacción entre la multiplicidad de actores, como las estrategias desplegadas en vinculación con el accionar del Estado a diferentes escalas como promotor e impulsor de estas iniciativas en un contexto político-institucional específico, dando lugar a la construcción de procesos de asociación diferenciados. Todo ello se da en un espacio de tensión entre las lógicas y dinámicas locales y globales, tal como señala Bervejillo *“el modo de desarrollo territorial se sitúa así en la encrucijada de los megaprocesos y las historias y estrategias locales”* (1995: 10).

Desde esta óptica, el enfoque de redes permite conceptualizar el modo organizativo que asumen estas experiencias asociativas y al mismo tiempo, da lugar a la comprensión cabal de la dimensión institucional. El concepto de redes no es plausible de utilizarse únicamente para el análisis en la “hechura de las políticas” (Aguilar Villanueva, 1992) -allí donde se manifiestan escenarios con múltiples actores y en ocasiones en tensión en cuanto a sus preferencias, intereses, información y estrategias para la persecución de los objetivos-, sino que también esto aparece en ciertas redes asociativas donde frecuentemente tienen una tendencia a sostenerse en el tiempo. Son estas consideraciones las que permiten imbricar el concepto de redes en este análisis.

Las redes tienen como características compartidas: el grado de integración entre los actores, un vínculo de interdependencia entre recursos, multiplicidad de actores, objetivos y estrategias. De esta forma las describe Klijn *“las tres características importantes que pueden observarse en las redes de políticas públicas son: existen debido a las interdependencias entre actores; constan de una diversidad de actores cada uno de los cuales tiene sus propias metas y son relaciones de naturaleza más o menos duradera”* (2006: 34). En este sentido, el autor sostiene en su descripción acerca de los patrones de relación que se configuran entre los actores de una red, que es en éstos donde se encuentran regularidades en el comportamiento causadas por la existencia de reglas y divisiones de recursos. En esta misma línea de ideas se encuentran los enfoques institucionalistas de redes, los que dotan de estructuralidad al proceso de articulación entre actores. Recuperando los aportes de Marsh y Rhodes (1992) así como los de Hay (1998), Zurbriggen señala que:

[..] la red es estructural porque prescribe los asuntos que son discutidos, cómo deben ser tratados, posee un conjunto distintivo de reglas y contiene imperativos organizacionales. Pero al mismo tiempo,

los agentes eligen determinadas opciones, negocian determinadas políticas y pueden romper determinadas redes. Los agentes interpretan, construyen y reconstruyen las redes. Por tanto, las redes no son permanentes, pueden cambiar en parte en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y estas decisiones estratégicas representan respuestas tanto a factores endógenos como exógenos [...] (2011: 187).

El instrumental teórico desplegado posibilita contribuir en el análisis específico de la Red Comercial 127/12 en la provincia de Entre Ríos, favoreciendo la comprensión de situaciones localizadas a partir del análisis empírico de la interrelación de actores y las estrategias que dan lugar a la configuración de redes asociativas microrregionales con un mayor o menor grado de densidad y homogeneidad conforme las variables que entran en juego.

## **2- el caso de la red comercial 127/12 en la provincia de entre ríos**

Habiendo realizado las consideraciones de orden teórico-metodológico este trabajo se propone el abordaje de los procesos de reconfiguración territorial desplegados en la provincia de Entre Ríos a través del caso de la Red Comercial 127/12, enfatizando sobre la dimensión institucional con la pretensión de comprender el nivel de consolidación institucional alcanzado, a partir de observar: a) la multiplicidad de actores que han dado origen a la iniciativa y aquellos que participan actualmente; b) la estructura formal de organización; y c) los objetivos y acciones propuestas y alcanzados.

### *Antecedentes*

El antecedente inmediato a la construcción de la Red Comercial 127/12 se remonta hacia el año 2004 al constituirse la Unión Ejecutora Interinstitucional Feliciano (UIEF) para la dirección de un proyecto de desarrollo rural integral de San José de Feliciano. Sin embargo, esta fue la cristalización de un proceso que venía gestándose previamente en respuesta a la crisis que estaba viviendo Argentina cuya cúspide se vivió en 2001-2002 donde la desregulación y una serie de medidas tomadas por el Estado, hacía inviable a las explotaciones rurales, con impacto negativo muy especialmente sobre productores medianos y pequeños como resultado de la reducción del crédito, el aumento de los costos, la falta de subsidios indirectos como precios “sostén” (Obschatko, Foti y Román, 2007). Sumado al fuerte desequilibrio en la estructura productiva de la provincia de Entre Ríos, aparecen los efectos de este deterioro en los pequeños productores del norte entrerriano que tuvieron que vender animales, desprovistos de semillas para la siembra, vendían sus productos en federales y los insumos los tenían que comprar en pesos. El Estado intentó compensar la situación mediante la creación de una serie de programas sociales específicos como lo fue el Programa Federal de Reconversión Productiva para las Pequeñas y Medianas Empresas Agropecuarias y el Programa Social Agropecuario como forma de colaborar con el fomento del desarrollo rural empero, resultaban insuficientes. Todo ello generó que una serie de instituciones que venían trabajando en territorio con competencia en el área socio-local y disponiendo de una vasta experiencia en el desarrollo agrario tales como el INTA, junto con las iniciativas del Consejo de Empresarios de Entre Ríos fomentando el desarrollo del Capital Social, comenzaron a pensar en una estrategia conjunta para recuperar la fuerza productiva y fomentar el desarrollo. Fue entonces que a esta idea se fueron sumaron otras instituciones primordiales para el despliegue del proyecto tales como la Municipalidad de Feliciano y Cáritas.

La región física de realización de este primer proyecto contemplaba a la ciudad de San José de Feliciano y las localidades/colonias diseminadas de La Esmeralda, La Hierra, Palo a pique, Dos Puertas, San Víctor y San Jaime de la Frontera, todas ubicadas en la región del norte entrerriano. Por otro lado, contemplaba una duración de 24 meses desde el 1ero de Agosto de 2004 al 31 de Enero de 2006 y tenía por objetivo general que la UIEF estableciera una organización tendiente a la promoción y el desarrollo agropecuario sostenido, y la lucha contra la pobreza. Las instituciones que por entonces participaron de la integración de la Unión fueron: la Municipalidad de San José de Feliciano, el INTA, la Cooperativa de Agua Potable de San José de Feliciano, la Sociedad Rural de San José de Feliciano, Caritas Arquidiocesana de la provincia de Entre Ríos y Caritas Parroquial de Feliciano. Asimismo este proyecto inicial contó con el apoyo financiero del Ministerio de Cooperación de Alemania mediante la Internationale Landvolkdinst de Rohndorf, Alemania y sus contrapartes locales.

El proyecto estaba orientado específicamente a diversificar el perfil productivo de unas 300 familias que se definían como pequeños granjeros destinados a la producción agrícola de subsistencia, con técnicas de producción operativas incipientes que incluían la cría de animales, la producción artesanal y con una industria casi inexistente. Al mismo tiempo, los minifundios a los que pertenecen estas familias no se encontraban [...] *en situación de realizar un uso lucrativo de los recursos. Sin conocimientos/ formación adecuada, medios técnicos, organización y distribución o subvenciones de algún tipo, no les es posible desarrollar un volumen de producción mayor al que necesitan para su subsistencia [...]* (Informe de proyecto inicial: 2004). Con este objetivo de diversificación, el proyecto se orientó al desarrollo de cinco módulos productivos: horticultura (cultivo de cebollas principalmente), forestación-producción de frutales, apicultura, cría de ganado para producción de leche (tambo) y cría de cabras.

#### *La construcción de la Red comercial*

Hacia el año 2007 comienza a gestarse la iniciativa que dará lugar a la constitución del “Programa de Comercialización para Familias Rurales y Emprendedores del Corredor de las Rutas 127 y 12”, sintéticamente reconocido como *Programa Red Comercial 127 y 12*, donde la ejecución del proyecto se dio entre Enero de 2011 hasta el año 2013.

En estas instancias el corredor de las rutas N°127 y N°12 incluía los departamentos de Feliciano, Federal, La Paz, Paraná y Federación de la provincia de Entre Ríos y, cuyos municipios participantes fueron: Feliciano, San Gustavo, La Paz, Bovril, Piedras Blancas, Federal, Pueblo Brugo, Hernandarias, Maria Grande y Maria Grande 2°. No obstante la zona de influencia comprende 50 localidades, la mayoría de menos de 2.000 habitantes.

El propósito del programa Red Comercial 127/12 en sus inicios era contribuir al desarrollo del territorio facilitando el acceso al mercado de productos de la agricultura familiar y pequeños emprendedores urbanos y periurbanos, a través de la promoción de las redes de economía social (Tejiendo Redes, 2012).

El objetivo general tendía al fortalecimiento en materia organizativa y comercial entre las familias, los técnicos y las instituciones que articuladamente desarrollan acciones en pos ciertos objetivos comunes, a saber:

- desarrollar canales de comercialización para productos regionales
- acceder a mejores recursos técnicos comerciales (registros, marcas, envases, calidad, trazabilidad)
- desarrollar escalas de producción (obras físicas para comercialización, ferias francas, salones de exposición, muestras)
- fortalecer el asociativismo y
- desarrollar estrategias de microcrédito. (Resumen Ejecutivo Red Comercial 127/12, 2011)

En los inicios del proyecto, existían distintos niveles de ejecución ya que la red contaba con propósitos claros y un conjunto de ideas-acciones que se llevarían a cabo bajo el financiamiento de los organismos internacionales, nacionales y locales. De esta manera participaban un conjunto de actores diversos, con funciones diferenciadas de manera articulada, que acompañaban de distintas formas al proyecto en acción a través de los recursos que aportaban:

a) en el plano internacional los organismos internacionales que financiaron las acciones y monitoreaban su cumplimiento fueron el Ministerio de Cooperación de Alemania y la Internationale Landvolkdinst de Rohndorf de Alemania, ésta última una ONG de pequeños productores católicos alemanes;

b) en el plano nacional-provincial, los socios que han contribuido con recursos financieros para el desarrollo de acciones previstas dentro del proyecto como sí también brindando asistencia técnica fueron: Fundación ArgenINTA, Bolsa de Cereales de Entre Ríos, Consejo de Empresarios de Entre Ríos (CEER), Federación de Cooperativas de Entre Ríos (FEDECO), Fundación AVINA

Por su parte la gestión del proyecto quedó a cargo de instituciones y organizaciones como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Producción de Entre Ríos, CEER, CARITAS, Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación, y el Museo y Mercado Provincial de Artesanías de Entre Ríos.

c) en el plano local-territorial participan representantes de las instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, productores y productoras rurales, artesanos y microemprendedores así como otros actores relevantes que a nivel local. Cabe destacar que como socios territoriales se destacan: los Municipios, Juntas de Gobierno, ONGs, Cooperativas, Centros Comerciales, Iglesias, Grupos de Productores y otros actores del desarrollo local (Resumen Programa Red Comercial 127 y 12; 2017).

En el desarrollo de la Red han sido muchas las instituciones, organismos y distintos actores privados que se han sumado a participar de esta iniciativa. Tal es el caso de la Secretaría de Inversión Pública y Desarrollo Territorial de la provincia, la Secretaría de Economía Social provincial, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el Instituto de Control de Alimentación y Bromatología (ICAB), la Dirección de Producciones Pecuarias Alternativas, la Unidad Ejecutora Ley Ovina y Caprina, la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), representantes del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), la Secretaría de Agricultura Familiar, algunas Escuelas Agrotécnicas de la zona (Antequeda y El Quebracho), el Museo y Mercado de Artesanías de Entre Ríos, entre otros.

Las acciones llevadas adelante en el marco de la Red, pueden desagregarse en seis componentes: socio-organizativo; sistema comercial; productivo; logístico; de género y financiero (Resumen Programa Red Comercial 127 y 12; 2017).

Desde el 2014 a la actualidad las acciones que lleva adelante la red se sostienen con aportes de instituciones nacionales, provinciales, públicas y privadas (incorporándose otras instituciones de las que inicialmente gestaron el proyecto). Entre las instituciones privadas se destacan: CEER, Bolsa de Cereales, Asociación Economía de Comunión, Cáritas Arquidiócesana Paraná, Federación Agraria de Entre Ríos, Cooperativa Agropecuaria La Paz Ltda. De las instituciones de carácter público se destacan: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social-Gerencia de Empleo y Capacitación, INTA-Fundación ArgenINTA, INTI, Secretaría de Agricultura Familiar y SENASA. Cabe destacar el papel que han cumplido las instituciones públicas provinciales como la Secretaría de Inversión Pública y Desarrollo Territorial, Dirección General de Agricultura, Secretaría de Economía Social, Dirección de Comercio Interior, Museo y Mercado

de Artesanías de Entre Ríos, colaborando en la asistencia técnica, el diseño e implementación de programas, a cobertura de movilidad, entre otras acciones.

#### *Sostenibilidad y Consolidación institucional de las experiencias de redes asociativas*

Llegados a este punto es menester destacar, que el mayor escollo que suelen tener para lograr que las experiencias de redes asociativas interinstitucionales tengan cierto nivel consolidación institucional, está dado por un conjunto de condicionantes vinculados a aspectos sociales, políticos, y económico-financieros. Entre ellos, uno de los factores relevantes es la falta de continuidad de líneas de financiamiento destinadas a iniciativas concretas que obliga a los actores de la red a ajustarse a los requerimientos establecidos por programas financiados por organismos internacionales que se despliegan a nivel nacional y provincial, como forma de concretar la ejecución de los proyectos e iniciativas en el plano territorial. Al mismo tiempo, este factor desafía los proyectos estratégicos que son pensados por los actores dado los condicionantes a los que se enfrentan al mismo tiempo que da cuenta de las capacidades diferenciales que tienen los mismos para imponer una visión determinada del proceso conforme los recursos que manejan. Esto también tensiona la perspectiva territorial de políticas en la medida en que reproduce un esquema de ejecución a escala local, evidenciado en la impronta que le imprimen organismos e instituciones de financiamiento.

Con todo podemos decir que ello da cuenta de las tensiones que se generan en la disputa de territorialidades, expresándose relaciones de poder. En palabras de Manzanal (2007) ese territorio, puede interpretarse como sintetizador de diferentes relaciones de poder espacializadas cuyas relaciones presentan capacidades diferenciales y asimétricas para transformar, producir e imponer acciones y voluntades en torno a la construcción social del espacio. Empero este enfoque no inhabilita la posibilidad de alterar, por parte de los actores locales, esa correlación de fuerzas incidiendo sobre los modos de relacionamiento recíproco a través de las acciones territoriales concretas.

Recuperando lo antedicho, y en virtud de entender la capacidad de consolidación institucional de las redes asociativas interinstitucionales, es preciso recuperar el aporte que nos brinda el enfoque de redes en torno a dos elementos: por un lado, el grado de interacción en las redes y por el otro, el contexto institucional en el que tienen lugar estos procesos. Según sostiene Klijn:

Los contextos institucionalizados se caracterizan por vínculos relativamente estables entre organizaciones que se sustentan por un continuo flujo de recursos entre esas organizaciones. [...] Entender el contexto institucional es importante porque, desde la perspectiva de red de políticas públicas, los acuerdos organizacionales son necesarios para coordinar interacciones complejas entre varios actores involucrados en procesos políticos. Si los acuerdos organizacionales no son posibles, se hace difícil unir los puntos de vista e interacciones de diversos actores (2006: 38-39).

En este sentido, la interdependencia entre actores y sus interacciones resultantes, crean patrones de relaciones que usualmente tienden a ser más o menos duraderos. Respecto de los procesos asociativos interinstitucionales, dos factores importantes -aunque no sea una variable suficiente que determine el fortalecimiento y sostenimiento de la articulación en el tiempo- están dados por I)el marco normativo en que se desenvuelven así como también II)los acuerdos formales y su estructura organizativa interna.

Respecto de I) y asumiendo la importancia que supone la contextualización de los procesos en la provincia de Entre Ríos, el marco normativo tal y cómo hemos expresado previamente acentúan la importancia de los municipios como promotores del desarrollo habilitándolos a actuar mediante herramientas concretas y evidenciando esa transferencia progresiva del poder decisorio a instancias subnacionales como consecuencia de los procesos de descentralización en los niveles locales donde se desplegaron ciertas posibilidades en términos jurídicos, facilitando y promoviendo este tipo de articulaciones (a través de la modificación de la Constitución provincial de 2008, la Ley 10027 bajo la lógica habilitante de la Constitución Nacional)

Si bien, durante bastante tiempo estuvo muy presente la perspectiva regionalista asociada fuertemente a la dimensión formal de estos procesos asociativos a nivel microrregionales, si solo restringimos a identificar la cuestión asociativa interinstitucional con la capacidad para lograr *personería jurídica* – en tanto reconocimiento jurídico del hecho-, dejamos por fuera múltiples y variadas formas en que se expresan en la realidad social las reconfiguraciones socio-espaciales. De hecho es evidente que la necesidad de contar con personería jurídica obedece en parte al hecho de poder traccionar recursos económico-financieros para el desarrollo de los proyectos estratégicos planteados en el marco de cada red. Todo ello no significa restar importancia a la formalidad que se le otorgue a los procesos institucionales, pero lo que se produce en el plano de la realidad social puede entenderse como un conjunto de tensiones entre la dimensión teórico-formal (como reconocimiento jurídico necesario pero no suficiente) y la dimensión operativa (de la acción) vinculada al modo específico en que se construyen vínculos e interactúan los distintos actores con sus recursos, intereses y estrategias.

En relación a II), está claro que resulta necesario e indispensable el papel del Estado no solo para lograr la consecución de fondos de financiamiento, sino también para conducir y gestionar procesos acompañando e impulsando los procesos asociativos y cooperativos, garantizando el diseño institucional y organizacional, fomentando los acuerdos formales interinstitucionales que fortalezcan el compromiso y otorguen sostenibilidad a los proyectos de desarrollo a escala local.

## **Conclusión**

Como reflexión final se sostiene que el proceso gradual de institucionalización de los entramados emergentes requieren de organización, participación y fundamentalmente de compromisos sólidos y estables por parte de los actores para poder llevar adelante proyectos de desarrollo territorial. Asimismo, puede interpretarse que la debilidad del nivel de consolidación institucional deviene en parte de la formalización de los acuerdos que se han desplegado. En este sentido, en el caso de los procesos asociativos interinstitucionales las actas acuerdo o cartas de intención, si bien han funcionado como cristalizadoras de compromisos entre los actores participantes, no resultan en un instrumento de fuerte peso para asegurar su fortalecimiento y consolidación.

Cabe destacar aquí, que aun cuando se intentan promover estrategias integrales en pos del desarrollo, las acciones llevadas adelante por los actores locales tienen impacto relativo, muchas de las cuales quedan circunscriptas al aspecto económico-comercial, de lo que se deduce que la búsqueda de financiamiento constituye un condicionante de gran peso para el desarrollo de las iniciativas.

Con todo, se puede afirmar que en el caso seleccionado la consolidación ha sido parcial a lo largo de los años, caracterizada por trayectorias más o menos estables de asociación y cooperación pero que operan en un contexto de fuertes condicionamientos lo que supone

enormes desafíos. Desde una perspectiva institucional, estas experiencias constituyen un fenómeno de carácter polisémico y multívoco, allí donde la cooperación, articulación y concertación de actores constituye un objetivo difícil pero que debe apuntar a reforzar visiones compartidas, generar esfuerzos conjuntos y potenciar los recursos disponibles en pos de fomentar el desarrollo integral. Al mismo tiempo, los procesos deben ser lo suficientemente flexibles tanto en sus mecanismos como en sus modelos institucionales de actuación facilitando la adaptación a los crecientes y cambiantes contextos, posibilitando su sostenibilidad en el devenir temporal.

Como se ha señalado, todo proceso que apunte al desarrollo expresa una situación de poder en permanente tensión, donde el rol del Estado continúa siendo predominante ya sea en sus acciones explícitas u implícitas, o en su presencia o ausencia respecto a las políticas públicas que se gestionan a partir de una red de complejas relaciones (Manzanal, 2008). Frente a lo expuesto se puede concluir que, tal y como se desprende del análisis, el Estado continúa siendo un actor clave en el fomento de estos procesos para la coordinación y concertación de acciones conjuntas sobre los territorios.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1992) *Estudio Introductorio*. En: La Hechura de las Políticas, Antología de Políticas Públicas 2, Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.
- BERVEJILLO, F. (1996) *Territorios en la globalización cambio global y estrategias de desarrollo territorial*. En Documento 96/34 Serie de ensayos ILPES.
- BOLETÍN ELECTRÓNICO DE DESARROLLO RURAL Y AGRICULTURA FAMILIAR “Tejiendo redes”- 2012-2014
- BRENNER, N. (2004) *New State Spaces: Urban Governances and the Rescaling of Statehood*. Nueva York: Oxford University.
- BRENNER, N. (2017). *Teoría Urbana Crítica y Políticas de Escala*. Editorial Icaria-Espacios Críticos
- CAMPARI, S.; GUERRERO, A. (2000) *El municipio como promotor del desarrollo regional*. II Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos Dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (2003), *Constitución de la Nación Argentina: Santa Fe-Paraná 1994*, 1era Edición, Producciones Mawis, Buenos Aires.
- CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS (2013), *Constitución de la provincia de Entre Ríos 2008*, primera edición, producciones Mawis, Buenos Aires.

- HIERNAUX, D.; LINDÓN, A. (1993) *El concepto de espacio y el análisis regional*. En Revista Secuencia, N° 25.
- KLIJN, E. (2006) *Redes de políticas públicas: Una visión general*. Versión traducida de 'Policy Networks: An Overview' in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F., (eds) (1998) *Managing Complex Networks*. Sage, London.
- LEY 10.027 y modificatorias por Ley 10082 (2012) *Régimen Municipal de la Provincia de Entre Ríos*.
- OBSCHATKO, E.; FOTI, M. P. Y ROMÁN, M. E. (2007). *Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002 (2ª Edición)*. Buenos Aires: SAGPyA-IICA.
- RESÚMEN RED COMERCIAL 127 Y 12 (2011)
- RESÚMEN PROGRAMA RED COMERCIAL 127 Y 12 (2017)
- SANTOS, M. (1996) *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Ariel, Barcelona.
- ZURBRIGGER, C. (2011) *La utilidad del análisis de redes de políticas*. Dossier Ciudades y Políticas Urbanas. En: *Argumentos*, vol.24 N° 66 México- may./ago. 2011- versión impresa ISSN 0187-5795