

# Límites institucionales para la intervención territorial.

Actores y capacidades para el desarrollo regional.

El caso de las Asociaciones para el Desarrollo Regional en Argentina

FECHA DE RECEPCIÓN: 10 de febrero.  
FECHA DE APROBACIÓN: 11 de marzo.  
Pp. 7-30

Por  
*Roberto Medici\**

## Resumen

Este trabajo analiza las capacidades institucionales que tienen las Asociaciones para el Desarrollo Regional (ADR) en Santa Fe. Amparadas teóricamente en cierta literatura regionalista, la emergencia de las ADR se vincula con dos núcleos de incentivos. El primero, con la posibilidad de dotar con mayor institucionalidad los ambientes territoriales para disponer de una mejor capacidad de respuesta frente a los cambios operados por la globalización, los procesos de ajuste estructural y sus correspondientes impactos sobre los escenarios socio-espaciales, locales y regionales, y, el segundo, con la capacidad de manejo de situaciones de crisis originadas por fenómenos climáticos (inundaciones y sequías) y la necesidad de amortiguación territorial de sus efectos.

La experiencia institucional evidencia que no todas las ADR han alcanzado el mismo nivel de organización y liderazgo territorial. En la mayoría de los casos, se manifiestan brechas de capacidad entre sus objetivos fundacionales, su actividad estratégica y sus capacidades de gestión sobre lo territorial. Del análisis se desprende que sus capacidades institucionales estarían siendo negativamente afectadas por la combinación de un conjunto de factores, entre los que se destacan: a) niveles de desarrollo medio en su estructura de capital humano, b) escaso desarrollo de su capital material y financiero, c) bajo nivel de actuación estratégica y operacional y d) marcado déficit de capital relacional que reduce sus dinámicas de acción.

Sin embargo, se detecta que una de las dimensiones de capacidad organizacional en la que todas las ADR presentan un nivel medio-alto de desarrollo está relacionada con su capital social. Desde este punto de vista, cabría preguntarse si el objetivo de “constitución de actores” en términos territoriales, que tiene como sustento teórico el incremento del stock institucional para promover el desarrollo, se ha cumplido. La evidencia estaría indicando un punto a favor en este sentido. Aunque, como bien puede reconocerse, la sola presencia de actores in situ no garantiza que estos se encuentren “en movimiento” y menos aún que entablen acciones de carácter estratégico orientadas hacia la generación de comportamientos colaborativos vinculados con la promoción del desarrollo regional.

---

\* Docente e investigador de la Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina. Magíster en Desarrollo Económico Local de la Universidad Autónoma de Madrid y Master en Desarrollo Local de la Universidad Nacional de General San Martín.

## **Palabras clave**

Intervención territorial; desarrollo regional; capital humano, capacidad organizacional.

### *Territorial limits for institutional intervention. actors and capacities for regional development. The case of the regional development association in argentina*

## **Abstract**

*This document analyzes the institutional capacities that the Regional Development Associations (ADR by its abbreviation in Spanish) have in Santa Fe. Theoretically under the protection of some regionalist literature, the emergence of the ADR is associated with two cores of incentives. The first, with the possibility of providing the regional environments with greater institutionalism in order to have better responsiveness to the changes of globalization, the structural adjustment processes and their impacts on local and regional socio-spatial scenarios. The second core is linked to the capacity to manage crisis situations arising from climatic phenomena (floods and droughts) and the need for territorial damping of its effects.*

*Institutional experience shows that not all ADRs have reached the same level of territorial organization and leadership. In most cases, they evidence gaps in their capacities among their founding objectives, strategic activities and territorial management skills. The analysis shows that their institutional capacities are being negatively affected by the combination of a number of factors, in particular: a) medium human capital development levels; b) poor material and financial capital development; c) low level of strategic and operational performance; d) marked deficit of relational capital that reduces its dynamic action.*

*However, it is detected that one of the dimensions of organizational capacity in which all ADRs have a medium to high level of development is in relation to its social capital. From this perspective, one might ask whether the objective of “constitution of actors” in territorial terms, that has increased institutional stock to promote development as theoretical support, has been fulfilled. The evidence would indicate a plus in this regard. Although, as it can be recognized, the mere presence of actors in situ does not guarantee that these are “in continuous motion”, much less engaged in strategic actions aimed at the generation of collaborative behaviors linked to the promotion of regional development.*

## **Key words**

*Territorial Intervention; regional development; human capital, organizational capacity.*

## *Limites institutionnelles à l'intervention territoriale. la capacité des acteurs du développement régional. Le cas des partenariats pour le développement régional en argentine*

### **Résumé**

*L'article analyse les capacités institutionnelles que possèdent les Associations pour le Développement Régional (ADR) de la province de Santa Fe. Protégées en théorie par une certaine littérature régionaliste, l'émergence des ADR a été rendue possible grâce à de puissants leviers politiques. Le premier correspond à la possibilité de doter les espaces territoriaux institutionnels d'une capacité de réaction accrue aux changements imposés par la mondialisation grâce à des processus d'ajustement structurel et à leur impact respectif sur l'environnement local et régional. Le second type de levier est lié à la gestion des situations de crise découlant de phénomènes climatiques (inondations et sécheresses) et à la nécessité pour les ADR de combattre leurs effets sur leur propre territoire.*

*L'expérience institutionnelle révèle que les ADR n'ont pas toutes atteint le même niveau d'organisation et de compétence territoriale. Des difficultés opérationnelles persistent fréquemment entre les objectifs fondamentaux, les activités stratégiques et les capacités de gestion territoriale. Notre étude indique que les capacités institutionnelles des ADR seraient affectées négativement par la combinaison d'un ensemble de facteurs, parmi lesquels: a) le niveau moyen de formation du personnel ; b) un capital fixe et financier peu développé ; (c) une faible performance stratégique et opérationnelle; (d) un déficit important en terme de capital relationnel réduisant les dynamiques d'action.*

*Il a cependant été détecté qu'un des domaines de capacité organisationnelle où toutes les ADR présentaient un niveau de compétence supérieur à la moyenne était le domaine du capital social. Il serait ainsi possible de s'interroger si l'objectif de « constitution d'acteurs » en termes territoriaux ayant pour fondements théoriques l'augmentation de stock institutionnel pour promouvoir le développement a bien été respecté. La réalité semblerait indiquer que les faits s'inclinent à valider cette hypothèse. La seule présence d'acteurs in situ ne garantit cependant pas que ces acteurs soient « en mouvement » et encore moins qu'ils engagent des actions stratégiques visant à la création de comportements collaboratifs liés à la promotion du développement régional.*

### **Mots clés**

*Intervention territoriale ; développement régional ; capital humain, capacité organisationnelle.*

## *Limites territoriais de intervencao institucional. atores e capacidades para o desenvolvimento regional. O caso da associação para o desenvolvimento regional na argentina*

### **Resumo**

*Este artigo analisa as capacidades institucionais que têm as Associações para o Desenvolvimento Regional (ADR), em Santa Fé. Amparadas teoricamente em alguma literatura regionalista, o surgimento das ADR está associado a dois núcleos de incentivos. O primeiro, com a possibilidade de dotar com maior institucionalidade os ambientes territoriais para proporcionar uma melhor capacidade de resposta frente às mudanças advindas da globalização, os processos de ajustamento estrutural e de seus impactos sobre os cenários sócio espaciais locais e regionais. O segundo núcleo está ligado à capacidade de gerir situações de crise decorrentes de eventos climáticos (cheias e secas) e da necessidade de efeitos de amortização territorial de seus efeitos. A experiência institucional evidencia que nem todas as ADR alcançaram o mesmo nível de organização e liderança territorial. Na maioria dos casos, se apresentaram lacunas de capacidade entre seus objetivos fundamentais, sua atividade estratégica e sua capacidade de gerir o território. A análise mostra que as capacidades institucionais estariam sendo afetadas negativamente pela combinação de uma série de fatores, entre os quais se destacam: a) níveis de desenvolvimento médio em sua estrutura de capital humano; b) falta de desenvolvimento do seu capital material e financeiro; c) o baixo nível de desempenho estratégico e operacional; d) marcado déficit do capital relacional que reduz a sua dinâmica de ação.*

*No entanto, foi detectado que uma das dimensões da capacidade organizacional em todas as ADR apresentam um nível médio a alto de desenvolvimento é em relação ao seu capital social. A partir dessa perspectiva, se questiona se o objetivo da “constituição de atores”, em termos territoriais, que tem como apoio teórico o aumento do estoque institucional para promover o desenvolvimento, foi cumprido. A evidência estaria indicando uma vantagem a este respeito. Embora, como se pode muito bem reconhecer, a mera presença de atores in situ não garante que estes se encontrem “em movimento” muito menos que se envolvam em ações de caráter estratégico que visam a geração de comportamentos colaborativos relacionados com a promoção do desenvolvimento regional.*

### **Palavras-chave**

*Intervenção Territorial; desenvolvimento regional; capital humano, capacidade de organização.*

# 1. Introducción

De las experiencias institucionales que se registran primero en países desarrollados y tiempo después en aquellos en vías de desarrollo, las denominadas Agencias o Asociaciones para el Desarrollo han sido de las más replicadas. En este tipo de instituciones, intentó corporizarse una nueva semántica del desarrollo, desde la cual se reproducen una variedad de conceptos, entre otros, *networking*, gestión público-privada, oferta y presencia de servicios e instituciones de apoyo al desarrollo, planeamiento estratégico, reforzamiento del entorno local, confianza en la autonomía de la política local, empoderamiento de actores, horizontalidad, capital humano y capital sinérgico.

Más allá de las consideraciones que pudieran efectuarse en torno a sus características particulares o a las situaciones contextuales en que operan (Halkier & Danson, 1997; Jones & MacLeod, 2004;), en términos de formatos y/o diseños institucionales, la dinámica de su creación se asocia con la creciente importancia que adquiere el sector público no estatal en las últimas décadas. Probablemente, la influencia relativa del managerialismo sobre el sector público, en el marco de las reformas de primera y segunda generación, haya servido de plataforma común a este fenómeno entre los 80 y los 90. Si se acepta esa idea, es posible verificar cierto grado de isomorfismo organizacional (DiMaggio & Powell, 1983) durante su emergencia.

Ahora bien, en relación con sus funciones de mediación y colaboración, tanto las experiencias internacionales (Halkier & Danson, 1997; Jones & MacLeod, 2004; Legendijk, Kayasu & Yasar, 2009) como las locales, no demuestran con contundencia la presencia de modelos “exitosos” que hayan logrado amortiguar, al menos en parte y junto a otros actores (básicamente estatales), los aspectos más críticos de los cambios estructurales operados bajo diversas situaciones de crisis del sistema capitalista (Jones & MacLeod, 2004).

Si bien es cierto, que adjudicarles esa capacidad sería, desde el punto de vista del autor, sobrestimar sus posibilidades de intervención en los planos políticos y socioeconómicos, la aclaración es pertinente en la medida que tanto las expectativas puestas en cuanto a sus potencialidades como el grado de

adhesión que tuvieron este tipo de institucionalidades en contextos sumamente diferenciales simulaban la presencia de un *primum mobile*<sup>1</sup>.

Siendo ahora menos exigentes, su estudio parece pertinente en la medida que puede ayudar a entender, desde la dimensión institucional, la complejidad que asume la dinámica del desarrollo en el ámbito regional.

En efecto, más allá de las causas que dan origen a este tipo de experiencias institucionales, los procesos de *up y down-scaling* (Swyngedouw, 1997; Brenner, 1999), propios de la actual reorganización de la arquitectura capitalista posfordista (Lefebvre, 1979; Harvey, 2001; Peck, 2002), evidencian un incremento del *stock* institucional sub y supranacional. Probablemente, esta situación imprime una nueva dinámica en la gestión de lo territorial: nueva, no mejor, ni peor.

Frente a este aspecto, es importante preguntarse, ¿cuáles son las capacidades institucionales que tienen estas organizaciones en la escala subnacional? y ¿en qué medida los esfuerzos de estas nuevas institucionalidades o actores están contribuyendo en la promoción de políticas de desarrollo de cuyas tendencias se evidencien procesos de convergencia territorial?

Se presenta la definición estilizada de una ADR; posteriormente, se operacionaliza una matriz para medir capacidad institucional; luego, se hace un reporte de los principales hallazgos y finalmente, se discute sobre los aportes e implicancias para las teorías del desarrollo y las políticas públicas.

---

<sup>1</sup> La idea de un *primum mobile* da lugar a pensar en términos de prerrequisitos necesarios para activar procesos de cambio. Muchos estudios del desarrollo, sobre todo aquellos vinculados a la economía regional, parecieron encontrar los mecanismos adecuados para generar procesos de reactivación regional en estas nuevas institucionalidades.

## 2. Emergentes institucionales para el desarrollo

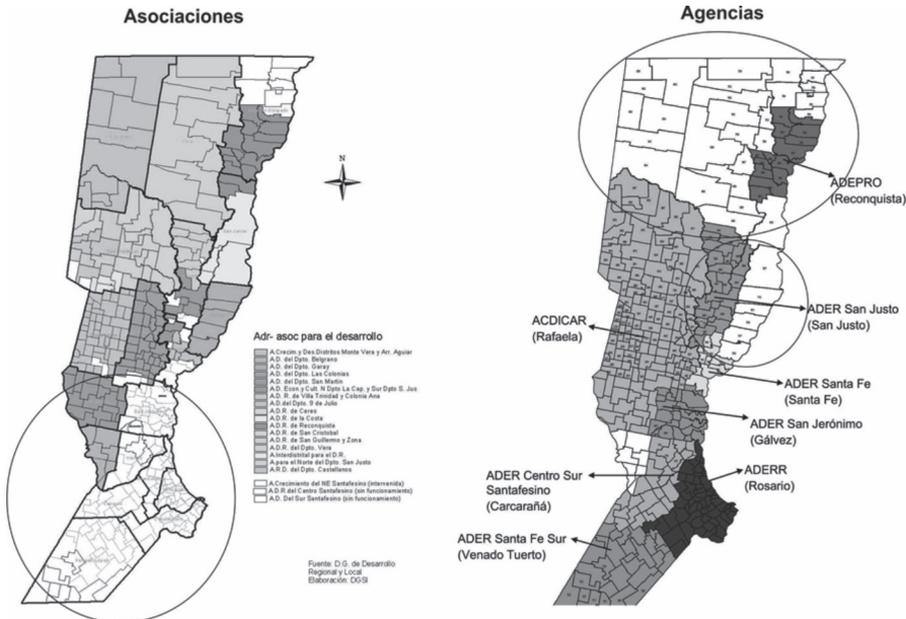
---

A diferencia de Europa, donde los primeros procesos de regionalización se fueron nutriendo desde la dinámica social como proceso *bottom-up*, en general, en América Latina y en Colombia son “inducidos” desde abajo, del tipo *top-down*, y estimulados por procesos descentralizadores. La literatura latinoamericana ha estudiado este fenómeno en el contexto nacional y ha advertido acerca de las numerosas dificultades para la consolidación de los procesos de regionalización (Gatto, 1989; Fernández, 2001, 2010; Vainer, 2010).

A fin de poder esbozar algunas generalidades básicas sobre las capacidades institucionales de este abanico heterogéneo de organizaciones, es importante mencionar una primera relación existente entre el ámbito territorial de emergencia institucional y las dinámicas productivas.

Se puede decir que las Agencias, fruto de sus objetivos fundacionales, aparecen muy relacionadas con los grandes centros urbanos de la provincia, donde el perfil industrial posee un peso superlativo con relación al resto de las actividades productivas, ya que su función es prestar servicios de apoyo al desarrollo de PyMEs, fundamentalmente mediante líneas de financiamiento diversas (sobre todo, de fuentes financieras del Gobierno Nacional).

**Figura 1. Distribución espacial de Agencias y Asociaciones para el Desarrollo Regional en Santa Fe, Argentina**



**Fuente. Ministerio de Producción, Gobierno de Santa Fe. (2011).**

Por otra parte, las Asociaciones aparecieron históricamente más ligadas a las actividades primarias y a las zonas más deprimidas de la provincia, por lo cual, los fondos que les dan comienzo y la gran mayoría de los recursos que hoy administran están relacionados con créditos de emergencia agropecuaria cuyo origen fueron ANR de fondos provinciales.

Es evidente que más allá de los contrastes que puedan reportar las dinámicas diferenciales de los entornos, sectores y actividades prioritarias a los que los formatos institucionales en cuestión dan respuesta, también las trayectorias propias de cada organización, así como las contingencias de su génesis, imprimen su huella sobre los niveles y tipos de capacidades de gestión alcanzados.

Las Asociaciones para el Desarrollo Regional conforman un entramado institucional de 17 organizaciones. Alcanzan un ámbito de cobertura territorial cercano al 60% del total de distritos que componen la Provincia de Santa Fe (214 de 361).

Tienen como objetivo general promover la producción agrícola, ganadera, industrial, socioeconómica, educativa y cultural de microrregiones, además de fomentar actividades económicas alternativas que generen nuevos puestos de trabajo y una eficiente y racional utilización de los recursos materiales y humanos. A su vez, estas Asociaciones funcionan como entidades de promoción económica y social, y reciben capacitación y apoyo crediticio para la asistencia de los sectores productivos.

En este sentido, se convierten en un instrumento para la gestión de políticas y estrategias destinadas al desarrollo local, en el que participan los sectores públicos y privados, con autonomía operativa y flexibilidad en la toma de decisiones. Las primeras Asociaciones se crearon en 1995 y otras se han constituido, recientemente. Responden a la figura legal de asociaciones civiles sin fines de lucro y están inscritas en la Inspección General de Personas Jurídicas.

### **3. Definiciones, estilizaciones y métodos**

Las ADR son vehículos con propósitos especiales. Debido a que los desafíos y las oportunidades para generar procesos de desarrollo varían en términos de tiempo y espacio, es posible identificar un alto grado de diversidad con respecto a los objetivos, estructuras, herramientas, funciones, modelos y enfoques que las ADR presentan nacional e internacionalmente. Sin embargo, es posible identificar ciertos núcleos o componentes en torno a sus roles más genéricos en la medida que permiten identificar el nivel de capacidad organizacional que estas debieran adquirir o alcanzar.

En su versión estilizada (OECD, 2009), la actuación de una ADR se puede resumir en los siguientes puntos:

- Ofician como un espacio institucional necesario para reunir actores públicos, privados y de la sociedad civil bajo objetivos comunes tendientes a fortalecer el capital social de un territorio determinado.

- Se destacan por reclutar personal con experticia y experiencia en desarrollo económico.
- Ofrecen un medio para reunir recursos (activos), autoridades (actores) y los mecanismos e incentivos necesarios para llevar adelante una serie de actividades específicas vinculadas al desarrollo económico, en tanto ente administrativo.
- Funcionan como instancias capaces de diseñar e implementar intervenciones utilizando capacidades únicas e informaciones provenientes tanto de las políticas públicas como de las tendencias del mercado.
- Cuentan con capacidad para establecer metas y objetivos claros en la medida que tienen la flexibilidad para superar acuerdos administrativos complejos y de difícil gerenciamiento.
- Facilitan actividades colaborativas o relacionales de modo horizontal y vertical, dado que participan en planificaciones intersectoriales o intergubernamentales.

Mencionados los atributos diferenciales de las ADR, hay que reconocer que los impactos alcanzados por estas entidades están íntimamente relacionados con el tipo de desempeño que logran en sus ámbitos de referencia. Atendiendo que la actuación de una ADR es difícil de medir y sobre todo de comparar dada su heterogeneidad, su resultado puede ser dimensionado desde las respectivas fortalezas y restricciones que presentan en términos operativos.

De la evidencia que surge a partir de estudios de caso (OCDE, 2009; Lagendijk, Kayasu & Yasar, 2009; Clark, Huxley & Mountford, 2012), se pueden extraer un conjunto de elementos que ayudan a explicar, aunque no de modo taxativo, los niveles de desempeño alcanzados.

- Por el lado de las fortalezas, se pueden encontrar, entre otras, el grado de interacción entre el tipo de asociación (público-privado, privada, pública) y su estructura; la agilidad y flexibilidad de respuesta; un enfoque espacial adecuado a la capacidad de intervención (ámbito de actuación local o regional); la presencia de un esquema de liderazgo efectivo; la

justa dotación y cualificación de personal; la capacidad de generación de ingresos diversificados; la presencia de enfoques de intervención integrados; una alta capacidad de ejecución y un importante nivel de compromiso con la comunidad y los mandatos focalizados.

- Por el lado de los factores limitantes, pueden mencionarse las condiciones de mercado (aborda el conocimiento de aspectos o factores relacionados con el contexto, que inciden favorable o desfavorablemente como, por ejemplo, la política económica, las medidas de internacionalización de la economía, los costos fiscales, la política de comercio exterior, etc.); la vinculación con estructuras de gobierno poco permisivas; la falta de autonomía; el bajo poder de ejecución; la ausencia de mecanismos formalizados de comunicación; la rendición de cuentas y el “reunionismo” sin fijación de objetivos.

Habiendo establecido lo anterior, se entiende que el concepto de capacidad organizacional debe ser visto como un proceso que puede ser estudiado a partir de dos dimensiones características.

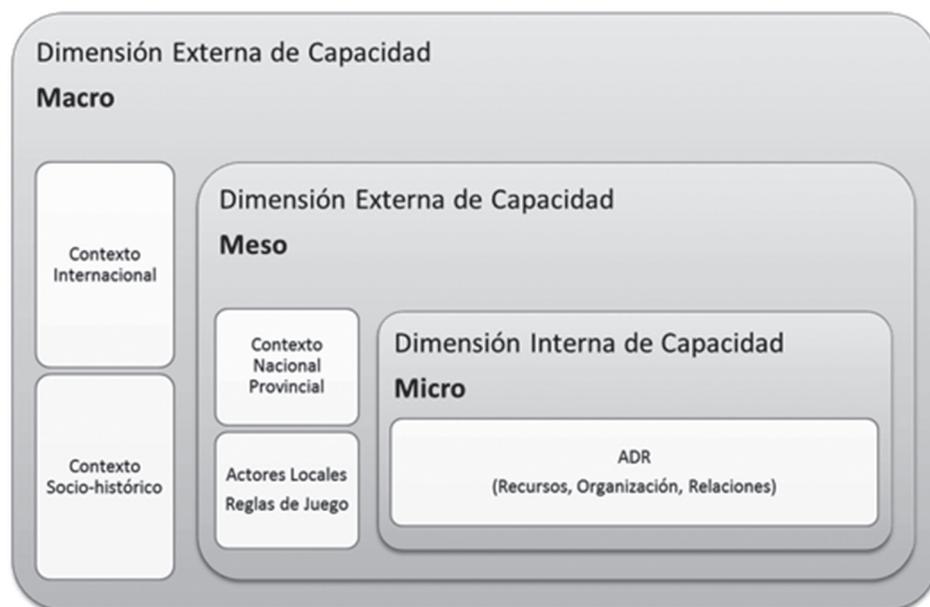
La primera, denominada dimensión interna, se corresponde con la dinámica “puertas adentro” de la organización que atiende los aspectos técnicos y administrativos, los factores organizativos y procedimentales, los elementos que se vinculan con la actividad operacional y el direccionamiento estratégico. La segunda dimensión es la externa. A partir de ella, se pueden ponderar preferentemente los mecanismos y las modalidades desde las cuales la organización se vincula con su entorno. Al incorporar la dimensión externa, se pretende analizar cómo la organización, siempre en el marco de la preservación de su carácter autónomo, asume responsabilidades y habilidades para crear interdependencias, redes y mecanismos participativos en relación con otras organizaciones de los sectores público o privado o del tercer sector (Rosas Huerta, 2008).

De este modo, se llega a construir un concepto de capacidad organizacional que no solo mira la manera como se organizan internamente ciertos recursos (capital social, capital humano, capital material y financiero, capital organizacional), sino también la forma a partir de la cual ese campo organizado de recursos (organización) genera mecanismos de inserción y relacionamiento con su ámbito externo (capital relacional).

Resumiendo lo anterior, la capacidad organizacional de las ADR no puede explicarse solo en términos de lo que sucede al interior de dichas instancias; además de esta consideración, es necesario reconocer que la capacidad organizacional y el entramado de instituciones para el desarrollo (ADR en conjunto) están inmersos en una realidad que se distingue por un contexto socio-histórico específico, caracterizado por un sistema económico, político y social particular, en el que se manifiestan ciertas relaciones y actores sociales vinculados intra- e interescalarmente (Figura 2).

Por último, hay que señalar que las capacidades asumen un carácter dinámico y cambiante y se encuentran históricamente construidas, de modo que no toman un carácter homogéneo. En este sentido, los rasgos de la capacidad están sujetos a múltiples factores (recursos, tipos de problemas por abordar, clase de relaciones institucionalizadas o informales), por lo cual su manifestación debe ser interpretada en cada ámbito de la organización.

**Figura 2. Dimensiones para el análisis de la capacidad organizacional de ADR**



Fuente. Elaboración propia del autor.

Generadas estas precisiones conceptuales, se presenta a continuación la Matriz de Capacidad Organizacional (MCO), cuyo objetivo es determinar el nivel de capacidad que alcanzan en términos individuales el conjunto de ADR de la provincia de Santa Fe.

### **3.1 Definición de componentes y variables para la medición de la capacidad organizacional de Asociaciones para el Desarrollo Regional (ADR)**

La Matriz de Capacidad Organizacional (MCO), es un instrumento de diagnóstico que tiene por finalidad relevar la capacidad organizacional de las ADR para promover el desarrollo local o regional en sus ambientes territoriales, en este caso, de las ADR en la Provincia de Santa Fe.

Intenta conocer la disponibilidad de recursos y dispositivos instalados para resolver problemas territoriales. En este sentido, coteja esta disponibilidad con los logros efectivamente alcanzados en el ámbito territorial.

Igualmente, dada la ausencia de un instrumento similar, puede servir al sector público para llevar adelante políticas vinculadas al fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, sobre todo para atender aquellas situaciones en las que se manifiestan brechas o situaciones de disparidad regional manifiestas.

Para el establecimiento de los índices de capacidad, la MCO está integrada por seis componentes básicos: capital social, capital humano, capital material y financiero, activos estratégicos, actividad operacional y capital relacional. Cada componente está integrado por un conjunto de variables que determinan sus características (Figura 3).

El componente capital social representa los activos sociales de la organización; analiza la relevancia de los actores que la integran y su estructura de funcionamiento.

El componente capital humano da cuenta de las capacidades humanas de la organización, con base en aspectos cuantitativos y cualitativos.

**Figura 3. Matriz de capacidad organizacional para ADR Santa Fe**

**Fuente. Elaboración propia del autor.**

El componente capital material y financiero se refiere a los recursos presupuestarios, su origen, el nivel de ejecución que se hace de ellos y las estrategias financieras de la organización. Este componente representa el poder de fuego que tiene la organización.

El componente activos estratégicos analiza los objetivos organizacionales, sus estrategias para llevarlos a cabo y los impactos logrados.

El componente actividad operacional presenta los servicios que genera la organización y los mecanismos que tiene para desempeñarse organizacionalmente en el territorio. Junto al componente activos estratégicos, entiende los aspectos más dinámicos de la organización.

El componente capital relacional considera las relaciones de la organización con el ambiente, y con las políticas y actores nacionales, regionales y locales; también su participación en redes y procesos.

A partir de los distintos componentes de evaluación, surge un perfil organizacional meta del que se desprende un ideal de organización, del cual se espera que:

- A mayor capital social organizacional, mejores posibilidades de influenciar sobre el esquema de gobernanza territorial.
- A mayor disponibilidad y desarrollo de recursos humanos, mayor potencialidad de alcanzar los objetivos fijados y los impactos de las estrategias seleccionadas.
- Con mayor diversificación y manejo eficiente de ingresos financieros y recursos materiales, mayor capacidad de sostenibilidad organizacional.
- Con mayor direccionamiento estratégico, mejor capacidad para lograr objetivos y establecer prioridades.
- Una actividad operacional con buen nivel de correspondencia entre los servicios prestados y las demandas de su entorno, logra mayor efectividad territorial.
- Finalmente, una capacidad de relacionamiento alta y comprometida con procesos formales favorece los escenarios de gobierno multinivel.

### 3.2 Guía para el cálculo

La MCO establece seis componentes. Cada uno de ellos está integrado por categorías e indicadores. Una vez que se identifican los valores asignados a cada uno de los indicadores, se procede a calcular el valor de cada categoría y por medio de estos, se calcula el valor de cada componente.

Sumando el valor de cada componente, se establece el puntaje total obtenido por cada ADR, el cual representa su Índice de Capacidad Organizacional (ICO).

De acuerdo con los valores máximos establecidos (Tabla 1), el puntaje meta o ideal de una ADR es de 181 puntos, al que se llega obteniendo los máximos puntajes en cada uno de los componentes.

**Tabla 1. Índice de Capacidad Organizacional, componentes, puntos máximos por componente**

Índice de Capacidad Organizacional	Componentes	Puntos máximos por componente
	Capital social	21
	Capital humano	19
	Capital material y financiero	38
	Activos estratégicos	39
	Actividad operacional	46
	Capital relacional	18
	Total	181

**Fuente.** Elaboración propia del autor.

A fin de establecer el diseño de los componentes, se analizó su pertinencia en relación con el objeto de estudio y las posibilidades de acceso a la información requerida, así también como sus niveles de confiabilidad.

Si bien, en términos generales, cada componente presenta un peso diferencial, con el fin de analizar el nivel de desempeño que cada uno de ellos tiene en el ámbito organizacional, se utilizó un coeficiente de ponderación igual a 1, que sería el valor óptimo o máximo esperado para cada uno de ellos.

El procedimiento del cálculo surge a partir de la siguiente ecuación:

$$x = \frac{(\sum \text{categorias})}{n}, \text{ donde}$$

$$x \text{ (ratio del componente)} = \frac{(\text{valor sumatoria de categorías totales por componente})}{n \text{ (Valor total esperado del componente)}}$$

Si se toma como ejemplo el componente capital social, la ecuación de ponderación es:

$$x \text{ (ratio Cap.Soc.)} = \frac{((a)\text{Estructura Organizacional} + (b)\text{Nivel Asociativo})}{21}$$

De este modo:

$$x \leq 1$$

Un poco más adelante, se presentan los resultados que arrojaron los componentes de la Matriz de Capacidad Organizacional desarrollada.

Los datos fueron recolectados sobre el total de ADR activas (17) en la provincia de Santa Fe, entre los meses de marzo, abril y mayo de 2011.

Para el relevamiento de la información primaria, se diseñó un cuestionario, que fue aplicado a partir de un protocolo de entrevista estructurada. Así mismo, para el diligenciamiento del cuestionario, se solicitó a cada institución, que quien participara de la entrevista fuera el Gerente y/o en caso de no poseer dicha figura dentro del organigrama, se recomendó que fuera el miembro con mayor antigüedad dentro de la Comisión Directiva. La totalidad de las entrevistas pudieron efectuarse bajo estos criterios. Se utilizaron, además, otras fuentes de información, con las cuales se pudo cumplir con el proceso de investigación. La información resultante de las entrevistas fue volcada a una base de datos generada específicamente para el proceso de cuantificación y medición del Índice de Capacidad Organizacional.

La presentación y análisis de cada componente, sus respectivas categorías y variables se dan a conocer, en el siguiente orden: capital social, capital humano, capital material y financiero, activos estratégicos, actividad organizacional y capital relacional.

## 4. Datos agregados del estudio

---

A partir de los datos recabados de las encuestas, se pudieron construir los coeficientes de ponderación para cada componente de la MCO. Como se puede observar (Tabla 2), solo dos ADR (Ceres-Hersilia con 0,87 puntos y Reconquista con 0,88 puntos), que representan el 11% del total, superan una performance del 80%.

**Tabla 2. Datos agregados por ADR según componentes y ratios alcanzados por componente**

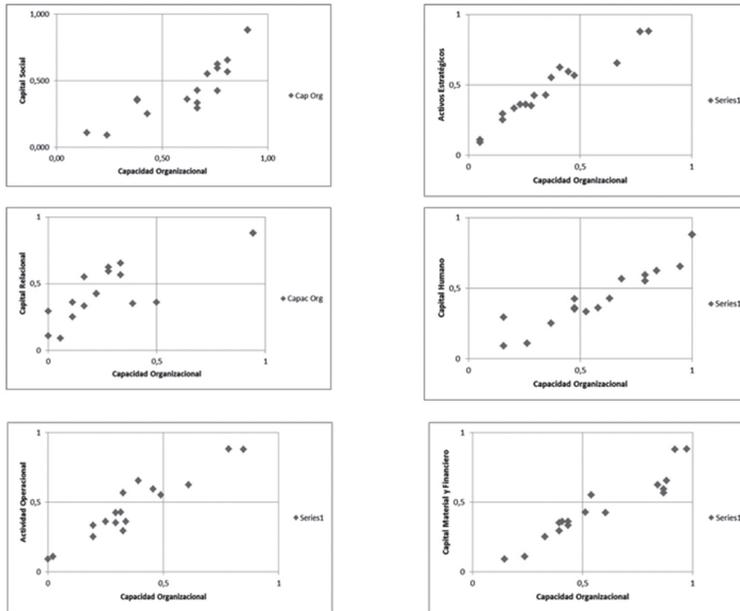
ADR	Capital Social	Ratio/Comp.	Capital Humano	Ratio/Comp.	Capital Material	Ratio/Comp.	Activos Estratégicos	Ratio/Comp.	Actividad Operacional	Ratio/Comp.	Capital Relacional	Ratio/Comp.	Total	Ratio/Total
Ceres-Hersilia	19	0,90	19	1,00	35	0,92	30	0,77	39	0,85	17	0,94	159	0,87845304
Interdistrital	14	0,67	10	0,53	16,5	0,43	8	0,21	9	0,20	3	0,17	60,5	0,33425414
San Cristóbal	16	0,76	15	0,79	33	0,87	17,5	0,45	21	0,46	5	0,28	107,5	0,56932265
Villa Trinidad	14	0,67	12	0,63	19,5	0,51	13,5	0,35	14,5	0,32	4	0,22	77,5	0,4281768
San Guillermo	17	0,81	13	0,68	33	0,87	18,5	0,47	15	0,33	6	0,33	102,5	0,56629834
Reconquista	19	0,90	19	1,00	37	0,97	31,5	0,81	36	0,78	17	0,94	159,5	0,88121547
9 de Julio	17	0,81	18	0,95	33,5	0,88	26	0,67	18	0,39	6	0,33	118,5	0,65469613
San Javier	8	0,38	11	0,58	16,5	0,43	9	0,23	11,5	0,25	9	0,50	65	0,35911602
Garay	9	0,43	7	0,37	12,5	0,33	6	0,15	9	0,20	2	0,11	45,5	0,25138122
Norte San Justo	3	0,14	5	0,26	9	0,24	2	0,05	1	0,02	0	0,00	20	0,11049724
Norte La Capital	14	0,67	3	0,16	15	0,39	6	0,15	15	0,33	0	0,00	53	0,29281768
Belgrano	8	0,38	9	0,47	15	0,39	11	0,28	13,5	0,29	7	0,39	63,5	0,35082873
San Martín	5	0,24	3	0,16	5,5	0,14	2	0,05	0	0,00	1	0,06	16,5	0,09116022
Las Colonias	15	0,71	15	0,79	29,5	0,54	14,5	0,37	22,5	0,49	3	0,17	99,5	0,54972376
Vera	16	0,76	16	0,84	32	0,84	16	0,41	28	0,61	5	0,28	113	0,62430939
Monte Vera	13	0,62	9	0,47	15,5	0,41	10	0,26	15,5	0,34	2	0,11	65	0,35911602
Castellanos	16	0,76	9	0,47	23	0,61	11,5	0,29	13,5	0,29	4	0,22	77	0,42541436

**Fuente. Elaboración propia del autor.**

Cinco organizaciones (Interdistrital, Garay, Norte San Justo, Norte La Capital y San Martín), no alcanzan una performance del 33%, y 10 (San Cristóbal, Villa Trinidad, San Guillermo, 9 de Julio, San Javier, Belgrano, Las Colonias, Vera, Monte Vera y Castellanos) adoptan una performance que se ubica en un rango de entre 33% y 66%, respecto del óptimo esperado.

En cuanto a los datos agregados que surgen del estudio, es importante analizar el papel que desempeña cada dimensión o componente estudiado, con relación a su incidencia en la capacidad organizacional (Figura 4).

**Figura 4. Ponderación de componentes de la MCO respecto de la capacidad organizacional para el total de ADR provincial**



**Fuente. Elaboración propia del autor.**

De esta manera, se puede concluir lo siguiente:

- **Capital social.** La mayor parte de las ADR han logrado generar una estructura organizacional que se caracteriza por tener una importante representación sectorial en las comunidades de las que forman parte. Asumen dinámicas de trabajo formales, promoviendo asambleas, reuniones de Comisión Directiva y de Asociados de manera periódica y mantienen altos niveles de asociados.
- **Activos estratégicos.** Los indicadores estudiados no evidencian direccionamiento estratégico en la mayor parte de las organizaciones. En general, las prioridades de acción de las ADR se generan por situaciones coyunturales y son muy pocas las veces en que estas se dan por procesos de planeamiento estratégico. La evaluación de proyectos habitualmente está a cargo de Comisiones Directivas y, en algunos casos, de personal técnico contratado. Algo similar ocurre con los procesos de evaluación y seguimiento de proyectos en los que estas casi no tienen capacidad.

- **Capital relacional.** Salvo dos organizaciones (Ceres-Hersilia y Reconquista) que alcanzan un desempeño del 94% en este componente, el resto de las ADR, prácticamente, no han generado vínculos sostenidos para el desarrollo de mecanismos de cooperación y trabajo asociado. En general, estas organizaciones no han participado (o si lo han hecho, ha sido en escasas oportunidades) en procesos sociales, políticos o económicos, en el territorio de influencia. Si bien, hay contacto con los gobiernos locales, en la medida que muchas veces son parte integrante de sus Comisiones Directivas, las redes generadas se encuentran muy personalizadas.
- **Capital humano.** El panorama de este componente presenta organizaciones que básicamente disponen de recursos humanos formados. El personal directivo tiene participación en otras organizaciones, más del 60% del personal a cargo de las áreas administrativas tiene formación terciaria o superior y la mayor parte de las ADR tienen diversificada su estructura de gestión.
- **Actividad operacional.** La mayor parte de las ADR tiene una capacidad operacional media-baja. Respecto de su portafolio, no son muchas las que prestan servicios a la producción. En relación con ello, asisten en general en el diligenciamiento de formularios en la presentación de proyectos, pero no efectúan análisis técnicos ni financieros. No disponen de guías para que los emprendedores puedan desarrollar sus ideas de proyecto. Los objetivos de actuación de las ADR suelen ser demasiado ambiciosos y se relacionan con aspectos vinculados al desarrollo territorial en general. Con relación a la comunicación no tienen pautas establecidas con medios locales. En general, orientan su trabajo con microempresas y PyMEs.
- **Capital material y financiero.** Este componente se divide entre aquellas ADR que lograron acceder a financiamiento –en su mayoría de origen público– con las ADR que se instrumentaron principal aunque no excluyentemente en situaciones de crisis climáticas, tales como fondos de asistencia a productores agropecuarios, y aquellas que no lograron esa posibilidad. Es escasa la capacidad que presentan para diversificar su estructura de financiamiento.

## 5. Lecturas finales

---

Las Asociaciones no solo reaccionan ante circunstancias y contextos de crisis, en la mayoría de los casos climáticos, sino que pueden ser vistas como entes encargados de los procesos de construcción socio-espacial de región, con base en las diferencias territoriales que caracterizan la provincia de Santa Fe, y con influencia, en la capacidad productiva y de desarrollo de los territorios ubicados en las zonas menos favorecidas y con menor potencial productivo. La actual gestión del Ministerio de la Producción (Plan Estratégico Provincial, 2010) ha anunciado lo siguiente:

- Las Asociaciones son piezas importantes para el desarrollo productivo.
- Desempeñan un papel fundamental y deben ser fortalecidas y jerarquizadas.
- Su presencia será potenciada si logran aumentar su interacción con otras organizaciones locales que complementen sus actividades.

No obstante, y de acuerdo con las observaciones apuntadas en este trabajo, se desprende que las capacidades organizacionales de las ADR santafesinas lejos están de poder cumplir con tal cometido.

Por un lado, pareciera confirmarse que, desde el punto de vista de la plataforma productiva provincial, han surgido nuevos actores que intentan crear rutinas organizacionales para promover circuitos de colaboración en la escala local o regional. Por otro lado, las capacidades instaladas son insuficientes aun como para sostener que se está en presencia de actores y acciones articuladas, con direccionamiento estratégico y capacidad financiera suficiente, para generar impactos representativos en los escenarios territoriales.

Dos caminos se abren para los decisores de políticas públicas orientadas al desarrollo regional: o bien, fortalecer el entramado institucional canalizando recursos y políticas, sorteando los horizontes temporales que imponen las crisis para de ese modo consolidar una red de actores territoriales; o analizar si, de acuerdo con el desempeño alcanzado por estos actores, no es conveniente redefinir la estrategia de intervención, recuperando principios de estatalidad con mayor fuerza.

## 6. Referencias bibliográficas

- Brenner, N (1999). "Globalization as reterritorialisation: the rescaling of urban governance in the European Union". *Urban Studies*, 36 (3), pp 431-451.
- Clark, G.; Huxley, J. y Mountford, D. (2012). *La Economía Local: la Función de Las Agencias de Desarrollo*. Bogotá: CAF.
- DiMaggio, P; Powell, W. (1983). *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. *American Sociological Review* Vol. 48, No. 2 (Apr., 1983), pp. 147-160.
- Fernandez, V. (2001). *Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites [versión electrónica]*. *Eure*, 27 (82), 43-63.
- Fernandez, V y Brandao, C. (2010). *Escalas y Políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*. Argentina: Miño y Dávila Editores.
- Gatto, F. (1989). *Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales [versión electrónica]*. *Eure*, 16 (47), 7-34.
- Halquier, H, Danson, M. (1997). *Regional Development Agencies in Western Europe : A Survey of Key Characteristics and Trends*. [version electronica]. *EURS*, 4 (3), 243-256.
- Harvey, D (2001). *Spaces of capital: towards a critical geography*, Routledge, NY.
- Jones, M, MacLeod, G (2004) *Regional spaces, spaces of regionalism: territory, insurgent politics and the English question*. *Transactions of the Institute of British Geographers*, Volume 29, Issue 4, pages 433–452, DOI: 10.1111/j.0020-2754.2004.00140.x

- Lagendijk, A, Kayasu, S; Yasar, S (2009). The Role of Regional Development Agencies in Turkey. From Implementing EU Directives To Supporting Regional Business Communities?. *European Urban and Regional Studies* October 2009 vol. 16 no. 4 383-396. doi: 10.1177/0969776409102188.
- Lefebvre, H. (1979). *The survival of capitalism: reproduction of the relation of production*, St Martin's Press, NY.
- OECD/Mountford D., "Organising for local development: the role of local development agencies. Summary Report", 26-27 November 2009, working document, CFE/LEED, OECD, [www.oecd.org/dataoecd/54/41/44682618.pdf?contentId=446](http://www.oecd.org/dataoecd/54/41/44682618.pdf?contentId=446).
- Peck, J. (2002). "Political economies of scale: fast policy, interscalar relations and neoliberal workfare", *Economic Geography*, 78(3), pp 331-360.
- Rosas H., Angélica. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, (30), 119-134. Recuperado en 04 de mayo de 2013, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=es&tlng=es).
- Storper, M. (1997) *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. London and New York: Guilford Press.
- Swyngedouw, E. (1997) "Neither global nor local. 'Glocalization' and the politics of scale" en Cox, K (ed) *Spaces of globalization. Reasserting the power of the local*. Guilford Press, NY.
- Vainer, C. (2010). "Planificación territorial y proyecto nacional: los desafíos de la fragmentación en la experiencia brasileña". En Fernández, V y Brandao, C (Ed), *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.