

LA EXPERIENCIA DE LA MICRO REGIÓN DEL SUR DE ENTRE RÍOS

CREANDO UNA NUEVA CULTURA EMPRESARIA EN LOS ACTORES PÚBLICO-PRIVADOS DE MUNICIPIOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS ARGENTINOS

Pablo Checura, Manuel González
CECAM-FAM, ARGENTINA

Bárbara Altschuler
FLACSO-ARGENTINA

RESUMEN

Los autores han asesorado el proceso de sensibilización y construcción de una alianza territorial interinstitucional, en el ámbito micro regional, que involucra a diversos municipios argentinos del sur de la provincia de Entre Ríos. En este proceso de alianzas estratégicas entre los sectores público y privado son protagonistas los municipios de Larroque, Urdinarrain, Aldea San Antonio y Gilbert, sus agencias de desarrollo local, cámaras empresarias, cooperativas, centros de formación, y las instituciones más representativas de dichas comunidades. La construcción y conciliación de intereses comunes derivó en la conformación de la denominada Micro Región del Sur de Entre Ríos. El artículo reflexiona en torno a la estrategia utilizada en el proceso de creación e internacionalización de la micro región, de igual manera toma en cuenta las importantes experiencias de asociación, capacitación e inversión, llevadas a cabo en el territorio.

Palabras clave: micro región, desarrollo regional, participación, cooperación.

ABSTRACT

The authors have provided consultation for a process of awareness-raising and construction of an inter-institutional territorial alliance at the micro-regional level, involving various municipalities in the southern part of Argentina's province of *Entre Ríos*. The key players in this process of strategic alliances between public and private sectors are the municipalities of Larroque, Urdinarrain, Aldea San Antonio and Gilbert, their local development agencies, chambers of commerce, cooperatives, training centers and the most representative institutions from local communities. Efforts to reconcile and create common interests led to the forming of what is referred to as the Southern *Entre Ríos* Micro-region. This article reflects upon the strategy used in the process of creating and internationalizing the micro-region, and the significant experiences in associativism, training and investment that were achieved in this territory.

Key words: micro-region, regional development, participation, cooperation.

INTRODUCCIÓN

En este artículo hemos querido reflexionar sobre algunos criterios utilizados en la construcción participativa de una asociación de municipios e instituciones denominada Micro Región del Sur de Entre Ríos, ubicada en el noreste argentino, y presentar los resultados alcanzados en su estrategia de constitución e internacionalización, así como las acciones impulsadas con el fin de potenciar el desarrollo de la cultura empresaria local. El artículo pretende servir de base reflexiva para intervenciones en el territorio y presentará para ello algunos elementos a tener en cuenta en la aplicabilidad de estrategias de este tipo. Sin duda que no abordaremos la totalidad de los componentes necesarios para dar garantías de un funcionamiento exitoso en realidades históricas y socioculturales diferentes. Incluso en nuestra experiencia, hemos debido generar adecuaciones en la aplicabilidad de las estrategias que aun funcionando exitosamente en esta micro región no lo fueron al aplicarlas en regiones culturalmente diferentes de nuestro país.

Las micro regiones en Argentina se constituyen como espacios territoriales ampliados, a partir de la asociación voluntaria de municipios, gobiernos locales e instituciones del territorio, siendo en este sentido mayormente de tipo público-privadas, y tendientes a la generación participativa de proyectos estratégicos para el desarrollo de la región. Estas asociaciones intentan contrarrestar la debilidad de los gobiernos locales pequeños y medianos para generar alternativas de promoción del territorio, y potenciar sus capacidades conjuntas, en vistas de una planificación y gestión del ámbito territorial más equilibrada y consensuada. En Argentina, al menos cincuenta por ciento de los gobiernos locales cuenta por debajo de dos mil habitantes, lo cual ha llevado a diversas reflexiones teóricas sobre la aplicabilidad de modelos de desarrollo, tales como el concepto de «inframunicipalismo» (Iturburu 2001) y el planteo de que el asociativismo intermunicipal constituye una estrategia para contrarrestar la debilidad de los gobiernos locales (Altschuler 2004), dado el tipo

de «descentralización sin recursos» que se dio en los años noventa.¹ Ante esta realidad, muchos municipios han desarrollado diversas estrategias asociativas, con diferentes resultados.²

A lo largo de poco más de una década de trabajo en diversas regiones, hemos podido identificar algunas precondiciones favorables que posibilitarían dar inicio a procesos de asociativismo y construcción de regiones. En especial podemos señalar que se destacan aquellos territorios donde existe un cierto liderazgo en el ámbito de los municipios participantes, una fuerte identidad local o regional, ligada normalmente a hechos históricos, a raíces culturales comunes; una forma de organización comunitaria que favorezca la generación de conocimientos y nuevas capacidades, una sentida necesidad de generación de mayor riqueza y trabajo, una marcada preocupación por el futuro de las nuevas generaciones y su permanencia en el territorio, entre otros elementos.

Después de muchos años buscando la mejor manera de pensar y generar alternativas de intervención más viables y más efectivas, hemos reflexionado en este artículo en torno a cuáles prácticas contribuyeron más eficientemente al proceso de desarrollo, y a la vez hemos identificado qué caminos transitamos exitosamente y cuáles con pobres o nulos resultados. En este escenario debemos reflexionar, además, en torno a los contenidos culturales que se encuentran presentes en la construcción cotidiana de la vida productiva del mundo rural y de sus productores locales.

En la experiencia que presentamos, iniciada a principios de 2004, se considera como indicador de éxito fundamental la creación y sostenimiento en el tiempo de la Micro Región del Sur de Entre Ríos, con un fuerte compromiso de trabajo público-privado. Este proceso posibilitó, por ejemplo, y entre otros importantes resultados, el establecimiento de uno de los molinos harineros con mayor tecnología del país, en el marco de la Cooperativa Federal Agrícola Ganadera Urdinarrain, a partir de la alianza con cierto grupo empresario italiano.

LA CONSTRUCCIÓN DE EXPERIENCIAS DE DESARROLLO LOCAL Y LA CONFORMACIÓN DE MICRO REGIONES EN ARGENTINA

Varios autores describen cómo el intento de forjar una configuración espacial alternativa, capaz de generar una acumulación local con singularidades propias en un escenario globalizante, presenta su sustento conceptual a partir de la capacidad propia o endógena que tiene cierta localidad por generar mecanismos de creación de riqueza, sobre la base de sus recursos específicos (Arocena 1999, Albuquerque 2001). Esta perspectiva, que para otros autores se denomina desarrollo local (Fernández y Gaveglio 2000, Vázquez y Madoery 2001), o más específicamente en el ámbito rural se la suele designar como desarrollo territorial rural (Schejtman y Berdegué 2003), presenta una concepción del desarrollo como algo generado a partir de las capacidades de los propios agentes locales (Madoery 2000).

En el mismo sentido, Albuquerque (1999) expresa que entre las condiciones necesarias para impulsar capacidades y procesos de desarrollo local se encuentran la presencia de una masa crítica de proyectos, un liderazgo local con credibilidad y poder de decisión, y una unidad territorial de actuación de las iniciativas. Desde nuestra experiencia, los resultados que estos procesos logran en la práctica son producto de la capacidad de organización y consolidación alcanzada por los actores involucrados, por la apropiación o no de los factores culturales presentes en la experiencia y, por encima de todo, los resultados se deben a las capacidades desplegadas por los actores como parte de dicha experiencia. Esto es lo que muchos autores denominan capacidades sociales para el desarrollo, y es sobre algunas de ellas que trataremos de reflexionar en el presente artículo.

Si se habla de la conformación de micro regiones en Argentina, esto constituye una estrategia fundamental en el marco de fuertes heterogeneidades y desequilibrios territoriales. Como

resultado de diversos procesos históricos, el territorio argentino se encuentra en la actualidad fuertemente fragmentado, y sus recursos de distinto tipo, particularmente económicos y humanos, distribuidos en forma muy heterogénea. Tenemos, por un lado, una gran cantidad de gobiernos locales pequeños y medianos sin capacidad de gestión ante las demandas y funciones crecientes que deben afrontar, y sin escala de producción y mercado suficientes para el desarrollo económico y productivo. Por otro lado, gran parte de la población se concentra en grandes ciudades y áreas urbanas. Es a partir de ello que se plantea como necesidad para muchas localidades la asociación y la planificación del desarrollo a una escala mayor, de tipo regional o micro regional, como una estrategia potencial para el desarrollo.

Las características particulares de Argentina —grandes extensiones y desequilibrios poblacionales, económicos y sociales— hacen del ámbito micro regional un espacio favorable para un desarrollo más equilibrado y sustentable.

Así, podemos definir el objetivo principal de la constitución de micro regiones del siguiente modo: se trata de constituir instancias de desarrollo, concertación y articulación, en el ámbito intermunicipal, con el fin de incrementar la capacidad institucional de cada uno de los gobiernos locales y el potencial productivo del territorio a través de la promoción de oportunidades existentes en la micro región, que solo pueden ser aprovechables a partir del abordaje conjunto y la asociatividad municipal.

LA MICRO REGIÓN DEL SUR DE ENTRE RÍOS

En este acápite se presentan los aspectos más relevantes del proceso de constitución y consolidación de la Micro Región del Sur de Entre Ríos, el marco histórico de la misma, los ejes de trabajo y la

metodología implementada, los principales resultados y beneficiarios del proceso, así como las dificultades y éxitos en las estrategias implementadas.

MARCO HISTÓRICO CONTEXTUAL DE LA EXPERIENCIA

Es importante resaltar que en el proceso de construcción de la Micro Región del Sur de Entre Ríos, así como en otras experiencias micro regionales llevadas adelante por el equipo, se tuvo muy en cuenta una combinación de aspectos históricos y culturales que necesariamente debían contemplarse, ya que representaban y representan huellas importantes en las diferentes etapas de la historia del país y la región, y son el punto de partida del pensar y sentir de un territorio.

Esta región formó parte entre 1811 y 1820 de la Liga Federal —conformada por las provincias argentinas de Entre Ríos, Misiones, Corrientes, Santa Fe y Córdoba—, liderada por el general José Gervasio Artigas, quien instrumentó uno de los primeros modelos de desarrollo con participación de la población e inclusión social y con una organización sustentada en los cabildos, instituciones que evolucionaron hacia lo que hoy son nuestros gobiernos locales. Durante este periodo se realizó uno de los procesos más importantes de distribución de tierras fiscales de la época, cuyos beneficiarios fueron las clases más desprotegidas, hecho que también se conoció como la «revolución agraria artiguista» y representó una política dirigida a dignificar al hombre, rompiendo con las estructuras de poder tradicionales.

Otro aspecto importante que también se tiene en cuenta en el proceso es la tradición de participación que mantiene la región a través de los gobiernos locales, ya que podemos apreciar que no casualmente las provincias que conformaban la Liga Federal operaban con un alto grado de descentralización, y son las que hoy tienen una mayor tradición de participación de los gobiernos

locales. No es casual, tampoco, que tres de las provincias que integraban esta Liga: Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, posean hoy más de 50% del total de gobiernos locales del país.³

Un factor más sumamente importante incorporado en este contexto histórico cultural es que el territorio de la micro región fue sede relevante de corrientes migratorias a partir de 1880, fundamentalmente contingentes italianos del norte de Italia, particularmente de la región del Véneto, también alemanes del Volga y españoles de la región norte de España. En todos ellos primó una serie de principios, vinculados a los pioneros, que fueron rescatados en el proceso de creación de la micro región: esfuerzo, sacrificio, honradez, confianza, asociativismo y espíritu emprendedor, entre los principales. En este marco, las inversiones y las alianzas para la internacionalización de la región se realizaron principalmente a través de empresas e instituciones fuertemente vinculadas con este pasado común, como es la región del Véneto en Italia, lo que posibilitó el desarrollo de proyectos conjuntos para un futuro.

Por último, tampoco resulta fortuita la creación reciente de la Región Centro,⁴ conformada por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, que posee gran dinamismo y constituye un avance significativo en cuanto a la gestión organizada y consensuada del territorio en Argentina.

MARCO CONCEPTUAL Y ENFOQUE DE LA EXPERIENCIA

La experiencia desarrollada conservó y consolidó la voluntad de impulsar opciones de desarrollo integrales e integradas a las realidades de cada una de las comunidades, incorporando visiones estratégicas de desarrollo, profundizando en la búsqueda de la cohesión social y económica —acompañada por una nueva política de cohesión territorial—; en la coordinación y cooperación para concebir y gestionar mejor la colaboración entre diferentes jurisdicciones y administraciones; y en la complementariedad y diversidad para que las acciones intergubernamentales e intersectoriales

no compitan entre sí, sino que rescaten las ventajas comparativas y competitivas de las mismas, se potencien sus fortalezas y puedan ir más allá de las puramente locales e incluso regionales.

Para ello se trabajó incorporando diferentes conceptos, como los de desarrollo local o las diferencias entre desarrollo y crecimiento económico, con un criterio de sustentabilidad; la importancia de la pertenencia e identidad de la comunidad con los propósitos y resultados de las transformaciones a realizar; la necesaria existencia de liderazgo y confianza de los diferentes actores del territorio para ser conductores de este proceso de transformaciones; el grado de participación de todos los actores del territorio en cada una de las etapas del proceso; el papel protagónico de la coordinación en las articulaciones verticales y horizontales de las políticas públicas entre el gobierno local y los otros niveles de gobierno, y de cada uno de los niveles de gobierno con todos los actores representativos de la comunidad, entre los aspectos más relevantes.

La instrumentación de todas las acciones contempladas en la micro región tuvo cuatro líneas de acción diferenciadas:

- Lo indelegable, propio del ámbito municipal, comprende lo fijado por la carta orgánica municipal y las constituciones nacional y provincial.
- Lo coordinado, como administrador del territorio, abarca la coordinación de acciones, programas y proyectos con los diferentes niveles de gobierno y poderes del Estado.
- Lo concertado, con el sector privado y social para el desarrollo de proyectos concretos en el ámbito municipal.
- Lo inducido, impulsa actividades y promueve acciones de inducción, tendiente a que los esfuerzos y el comportamiento que asuma la comunidad se complementen y canalicen en dimensiones similares a los esfuerzos de la gestión municipal.

Conceptualmente, esta visión transformadora de la gestión municipal, como método de gobierno, facilitó la organización del trabajo y las tareas de las diferentes áreas del Ejecutivo municipal, y permitió incorporar a la visión pública los objetivos y actividades de los sectores social y privado. Así entendido, el modelo de gestión aplicado no es solo un proceso técnico de tareas de decisión, elección de alternativas y asignación de recursos, seguimiento y control de la gestión, evaluando también los resultados, sino que además constituye fundamentalmente una nueva concepción de gestión política.

Gestión política sustentada en un proceso de activa participación social, en el que la conciliación de intereses, la concertación de acciones y la unión de esfuerzos públicos, privados y sociales, permiten el logro de objetivos validados por todas las comunidades de la micro región.

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA MICRO REGIÓN: METODOLOGÍA PARTICIPATIVA DE TRABAJO

La construcción de la micro región se realizó por solicitud de los intendentes municipales de cuatro municipios del departamento de Gualeguaychú: Urdinarrain, Larroque, Aldea San Antonio y Gilbert, en la provincia de Entre Ríos.⁵

Cuadro 1: Síntesis de datos de la Micro Región del Sur de Entre Ríos

<i>Municipio</i>	<i>Categoría municipal y población total*</i>	<i>Principal actividad económica</i>
Urdinarrain	Primera 7,992 hab.	Agropecuaria: cultivos de soja, sorgo, maíz y trigo. Posee un área industrial
Larroque	Primera 5,764 hab.	Agropecuaria: cultivos de maíz, soja, sorgo, trigo y arándano. Posee un área industrial importante
Aldea San Antonio	Segunda 1,127 hab.	Agropecuaria: cultivos de soja, sorgo, maíz y trigo
Gilbert	Segunda 917 hab.	Agropecuaria: cultivos de arroz, soja, sorgo, maíz y trigo Con un significativo sector bovino y lácteo

* Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

El proyecto comenzó en el mes de abril de 2004, con una línea de financiamiento para capacitación proveniente del Instituto Federal de Asuntos Municipales, IFAM, adscrito al Ministerio del Interior de la nación,⁶ con el propósito de dar respuesta a dicha solicitud. El equipo⁷ que llevó adelante el proyecto se conforma con el objetivo estratégico de rescatar y transferir una importante experiencia de desarrollo local y micro regional llevada a cabo durante los últimos diez años en el sur de la provincia de Córdoba, y particularmente en la Gestión Integral del Municipio de la ciudad de Río Cuarto y su articulación, con dieciséis municipios del departamento de mismo nombre incluido en la provincia de Córdoba.

Un hecho altamente positivo fue que las dos ciudades más importantes de la micro región, Larroque y Urdinarrain, disponían de planes estratégicos elaborados en el año 2002 por especialistas del Consejo Empresario de la Provincia de Entre Ríos, a partir de una metodología con amplia participación ciudadana; esfuerzo que había quedado trunco y sin continuidad para su instrumentación.

La creación de la micro región se realizó a través de un acta acuerdo signado por el ordenanza municipal de cada uno de los municipios integrantes. Durante el proceso de conformación de la micro región, que duró aproximadamente diez meses, se llevaron a cabo doce encuentros micro regionales, abiertos y participativos, con todos los actores representativos del territorio. Estos encuentros se constituyeron mediante audiencias públicas, en las cuales se definieron y consensuaron tanto el propósito como los objetivos, las prioridades y las acciones más importantes a desarrollar en el corto y mediano plazo.⁸ La mecánica de trabajo se dio a través de encuentros participativos con la comunidad, talleres, mesas de trabajo, seminarios, conferencias especializadas, y otros.

En la instrumentación de los programas de trabajo hubo una participación activa, tanto en la identificación y priorización de las acciones como en el desarrollo de las mismas. Ejemplo de ello fue el caso de la gestión e implementación del Programa Más y Mejor Trabajo,⁹ aprobado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, MTSS, para la micro región, donde las cámaras empresariales, agencias de desarrollo, institutos terciarios, profesionales y técnicos locales, organizaciones de pequeños productores, trabajadores y desempleados, entre otros, tuvieron un rol protagónico en la concreción del Programa. Asimismo, en el campo cultural, deportivo y recreativo, al igual que con MTSS, se trabajó activamente con grupos juveniles y clubes e instituciones locales representativas de estos sectores.

El proyecto micro regional implementado desarrolló acciones dirigidas a: identificar y fortalecer las capacidades existentes, tanto en los actores públicos y privados como en las instituciones representativas de la comunidad; generar grados de confianza mutuos para potenciar estas capacidades; poner en conocimiento de los actores locales experiencias exitosas que se están desarrollando en otras regiones del mundo, a partir de visitas realizadas a las mismas; promover una alianza entre estos actores públicos y privados, tendiente a crear, entre otros aspectos, nuevas alternativas de producción por parte de los campesinos, vinculados históricamente con el desarrollo agroindustrial.

El proceso fue realizado desde un enfoque integral y de transformación gradual de los sistemas de producción tradicionales, tecnificándolos, dándolos valor agregado e internacionalizando su producción. También, el proceso tendió a la incorporación de herramientas y acciones de actualización de conocimientos, formación de recursos humanos y desarrollo de estudios e investigaciones específicas, orientadas a fortalecer y hacer más competitiva a la micro región.

Además, el proceso impulsó la creación de nuevos roles para los gobiernos municipales: de tener funciones tradicionales¹⁰ pasaron a las de promotores del desarrollo local y facilitadores de gestiones y acciones, para mejorar la capacidad de negociación y de emprendimiento de los empresarios, las cooperativas, las organizaciones sociales y las instituciones representativas de la comunidad. Esto tuvo como objetivo la generación, en los ámbitos de competencia correspondientes, de nuevas actividades económicas, comerciales, sociales, culturales y recreativas. El nuevo rol implicó también la identificación y coordinación en el territorio de programas y proyectos nacionales y provinciales existentes,¹¹ orientados al desarrollo local, para un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles en función del desarrollo del territorio. De igual manera contempló el seguimiento en la implementación de los proyectos de inversión, con el objeto de acompañar a los empresarios locales en la agilización de complejos trámites burocráticos que, en muchos casos, representan grandes escollos en la materialización de proyectos productivos o de inversión.

LOS EJES DE TRABAJO: ACCIONES, RESULTADOS Y BENEFICIARIOS

Para la conformación de la micro región se definieron tres ejes de trabajo:

- a) El asociativismo y la complementariedad municipal, y en conjunto pensar una estrategia común para la región.
- b) La generación de confianzas mutuas entre los diversos actores, la coordinación de iniciativas y emprendimientos públicos, privados y sociales, y la cogestión —o gestión conjunta— de las mismas.
- c) La internacionalización de la micro región y su proyección internacional.

<i>EJES Y RESULTADOS</i>	
EJE A) ASOCIATIVISMO Y COMPLEMENTARIEDAD MUNICIPAL. PENSAR EN CONJUNTO UNA ESTRATEGIA COMÚN PARA LA REGIÓN	
La conformación de la Micro Región del Sur de Entre Ríos a partir de la asociación de los cuatro municipios que la conforman y un número importante de organizaciones socioeconómicas del territorio	En este proceso se beneficiaron todos los municipios integrantes y las comunidades que los componen
Integración en la promoción turística de la región: circuito Pueblos del Sur, turismo rural y agroturismo	En este proceso se beneficiaron todos los municipios integrantes y las comunidades que los componen
Se definió y acordó una Imagen Institucional por todos los integrantes de la micro región y del resto de las instituciones participantes. La construcción de un sitio Web acordado participativamente en sus campos de contenidos y secciones, en la tecnología y registro del nombre para la página Web (www.microsurenterrios.gov.ar). Confección de catálogos gráficos y multimedia	Micro región y sus integrantes
EJE B) LA GENERACIÓN DE CONFIANZAS MUTUAS ENTRE LOS DIVERSOS ACTORES, LA COORDINACIÓN DE INICIATIVAS Y EMPRENDIMIENTOS PÚBLICOS, PRIVADOS Y SOCIALES, Y LA COGESTIÓN —O GESTIÓN CONJUNTA— DE LAS MISMAS	
Articulación de políticas conjuntas en los ámbitos de vivienda, medio ambiente y legislación municipal	Los municipios, las instituciones representativas de la comunidad y los propios habitantes de la comunidad micro regional
Propuestas de políticas activas para la creación, fortalecimiento y desarrollo de MIPYMES: micro, pequeñas y medianas empresas, de la micro región	MIPYMES: micro, pequeñas y medianas empresas
Coordinación de actores, recursos y programas de organismos nacionales y provinciales —públicos y privados—. Dentro de ellos se destaca: <ul style="list-style-type: none"> • la gestión y coordinación de programas de capacitación micro regional, • la presentación y puesta en marcha de proyectos en el marco del Programa Más y Mejor Trabajo, • la creación de la Agencia Micro Regional de Empleo y la gestión y coordinación de Programas de Capacitación Micro Regional —desarrollo de más de diez eventos de capacitación en sectores estratégicos de la economía micro regional 	Instituciones nacionales, provinciales y los municipios y comunidades de la micro región 230 ciudadanos de la micro región capacitados, los beneficiarios fueron también instituciones públicas, privadas y sociales de la micro región, empresarios, pequeños productores, profesionales, técnicos, trabajadores y desempleados de la micro región
La organización del trabajo conjunto de la Asociación de	Cámaras empresariales, asociaciones de

Empresarios de Larroque, ADEL, y del Ente para la Promoción de la Producción y el Empleo, EPPE, en un ente único para la micro región	MIPYMES, trabajadores y desempleados, entre los más relevantes
Creación de la Base Única de Datos Empresariales	Ente Micro Regional para la Promoción de la Producción y el Empleo. Empresarios y Cámaras
La coordinación de emprendimientos productivos originados en los sectores públicos, privados y sociales, la generación de confianzas mutuas y la gestión en conjunto de proyectos. Identificación de Instrumentos de Promoción y Asistencia a Producciones Alternativas: arándanos, dulces, y otros	Empresarios, pequeños productores, técnicos, trabajadores y comunidad en general
Participación y obtención del premio al Mejor Stand Institucional como Micro Región en la Expo Gualeguaychu 2005	Micro región y empresarios
Intercambio cultural entre ciudades: recitales, eventos artísticos; y la generación de proyectos culturales de investigación acerca de la inmigración en la zona: «La Persistencia de la Memoria». Los Vénetos en el Sur Entrerriano (Municipalidad de Urdinarrain 2006)	Municipios y sus comunidades. Comunidad de origen italiano en la micro región
Convenio marco firmado con el Instituto Argentina de Normalización, IRAM, para certificación de calidad de MR. Organización de la I Jornada de Gestión del Cuidado de las Personas en el marco del Programa Micro Región Sur Calidad-IRAM	Municipios, empresas, pequeños y medianos productores, profesionales, técnicos y trabajadores en general.
Acuerdo entre los municipios de Larroque y Aldea San Antonio para el desarrollo de actividades de formación, a través del Instituto de Estudios Superiores San Antonio, IDESSA, en los campos de Gestión de Organizaciones y en Productividad y Calidad Total, entre otros. Enero 2006	Municipios, empresarios, pequeños productores, técnicos, trabajadores y comunidad en general
EJE C) LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA MICRO REGIÓN Y SU PROYECCIÓN INTERNACIONAL	
Misión internacional a la región del Véneto-Italia —intendentes, funcionarios provinciales, empresarios y asesores. Noviembre 2004	Municipios, instituciones provinciales, instituciones representativas de los residentes de la colectividad italiana en MR, mundo empresarial y comunidad toda de la micro región
Gestión de becas e intercambio para jóvenes en asociativismo en Padova —Región Véneto, Italia, año 2005	Micro región y Cooperativa de Urdinarrain, formación de un especialista de Urdinarrain en Italia y de seis integrantes de la Coop.: gerentes, técnicos y operarios, en montaje y operación del molino harinero
Recepción de tres delegaciones internacionales de Véneto	Micro región, instituciones y comunidad italiana

	de origen Véneto de Entre Ríos, intendentes, autoridades provinciales, empresarios y centros de formación laboral de MR.
Proyectos de inversión de empresas vénetas en la micro región: AGREX-Cooperativa de Urdinarrain	370 familias de pequeños y medianos productores integrantes de la cooperativa, profesionales, técnicos, trabajadores y desempleados locales y de la micro región

ALGUNAS DIFICULTADES Y ESTRATEGIAS ADOPTADAS: APRENDIZAJES DE LA EXPERIENCIA

Las discontinuidades institucionales, el financiamiento y los compromisos asumidos

La asistencia técnica externa se resintió por el cambio de funcionarios en la estructura política del área de apoyo del gobierno nacional. Situación que generó problemas internos en el Organismo, quitando la prioridad asignada al proyecto y paulatinamente dejando sin efecto la cooperación a la Micro Región del Sur de Entre Ríos. Esta situación se vio agudizada al no participar el Organismo en la Misión a la Región de Véneto, Italia, afectando el financiamiento destinado a la coordinación del eje de internacionalización, incluso generó la posibilidad de suspender la Misión, lo cual se tornaba prácticamente imposible, ya que estaban cerradas las agendas de trabajo y hubiera implicado un desprestigio en el compromiso asumido, teniendo en cuenta que los intendentes de la micro región, por primera vez en la historia de la misma, habían asumido un importante compromiso al convocar al mundo empresario a llevar adelante acciones en conjunto.

Este punto de inflexión en el joven proceso implicó una importante actitud de los actores participantes de madurez y apropiación del proceso, asumiendo la responsabilidad de financiar la internacionalización y hacia el futuro una asesoría permanente para la continuidad de la asistencia técnica externa. Situación ésta que se mantiene desde el momento que IFAM retira su apoyo a la micro región hasta la fecha.

Complementariamente, los municipios de la micro región, con recursos propios, financian actualmente la mayoría de los requerimientos que se generan en el desarrollo normal de las actividades contempladas e impulsadas por la propia micro región.

Una alternativa importante de financiamiento la complementan, desde el año 2006, el Ministerio de Trabajo de la nación y la Secretaría de Producción de la provincia, al seleccionar a la micro región como beneficiaria del ya mencionado Programa Más y Mejor Trabajo, que ha permitido hasta el momento solventar la creación de la Agencia Micro Regional de Empleo y el desarrollo de los cursos de formación que se vienen desarrollando en la micro región.

Por último, la gestión de inversiones externas y la internacionalización de la micro región dieron su fruto, así la Cooperativa de Urdinarrain adquirió un molino harinero de alta tecnología, a través de un préstamo italiano en muy buenas condiciones de financiamiento para la Cooperativa y por un monto aproximado de dos millones de dólares.

Una de las dificultades más frecuentes para la consolidación y continuidad de las acciones que posibilitan la implementación de proyectos en ámbitos territoriales, con escenarios de mediano y largo plazo, es su vulnerabilidad, en particular en sus comienzos, respecto de las discontinuidades del apoyo técnico y financiero por parte de las instituciones —especialmente gubernamentales de distintos niveles.

Sin embargo, esta experiencia demuestra que una vez puesto en marcha el proceso, si el mismo se planteó de modo verdaderamente participativo, con niveles de sensibilización, capacitación, liderazgo y compromiso crecientes, puede sostenerse con buenos resultados a lo largo del tiempo, adaptando flexiblemente las estrategias utilizadas a las posibilidades —políticas, institucionales, etc.— que cada escenario plantea.

SUSTENTABILIDAD DEL PROYECTO ASOCIATIVO



LA DEBILIDAD DE LOS ACTORES Y LA NECESIDAD DE ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Analizaremos en profundidad uno de los actores preponderantes de la micro región y su capacidad para desarrollar empresarialidad como una nueva capacidad social en el marco del lugar de estudio.

Antes de la conformación de la micro región, la Cooperativa de Urdinarrain realizaba acciones aisladas llevadas adelante por distintos actores sociales —organismos gubernamentales, no gubernamentales, programas de empleo, capacitación y reconversión productiva, programas

sociales, entre otros— que posibilitaban el desarrollo de algunas acciones pero que encontraban importantes límites institucionales, como por ejemplo:

a) La inexistencia de una política estratégica para el sector agroindustrial. Las acciones realizadas por parte de las distintas instituciones a lo largo de su historia —aproximadamente cuarenta años desde sus inicios— no eran conexas, ni tampoco preestablecidas o complementarias en cuanto a la generación y consolidación de un tipo social agrario que pusiera dinamismo al sector y consecuentemente fuera el pilar de su desarrollo.

b) Una dispersión importante de instituciones e iniciativas, con presencia en ciertos periodos que luego se diluían o atenuaban su participación. Cada institución funcionaba como un compartimiento estanco —institucionalidad compartimentalizada— y sin comunicación con los demás organismos, actuando sobre la base de su dinámica propia sin tener en cuenta el contexto territorial.

c) Discontinuidad de financiamiento por parte de cada una de las instituciones. Al analizar el proceso histórico de la Cooperativa se puede inferir que, si bien siempre hubo financiamiento no siempre fue orientado de la manera adecuada, y en ocasiones no se dirigió a atacar la cuestión central del problema: la identificación del motor de crecimiento. No hubo contrapartida en el presupuesto municipal, provincial o de organismos nacionales, que garantizara el despegue de la cooperativa productora de un recurso primario a la posibilidad de trasformarlo.

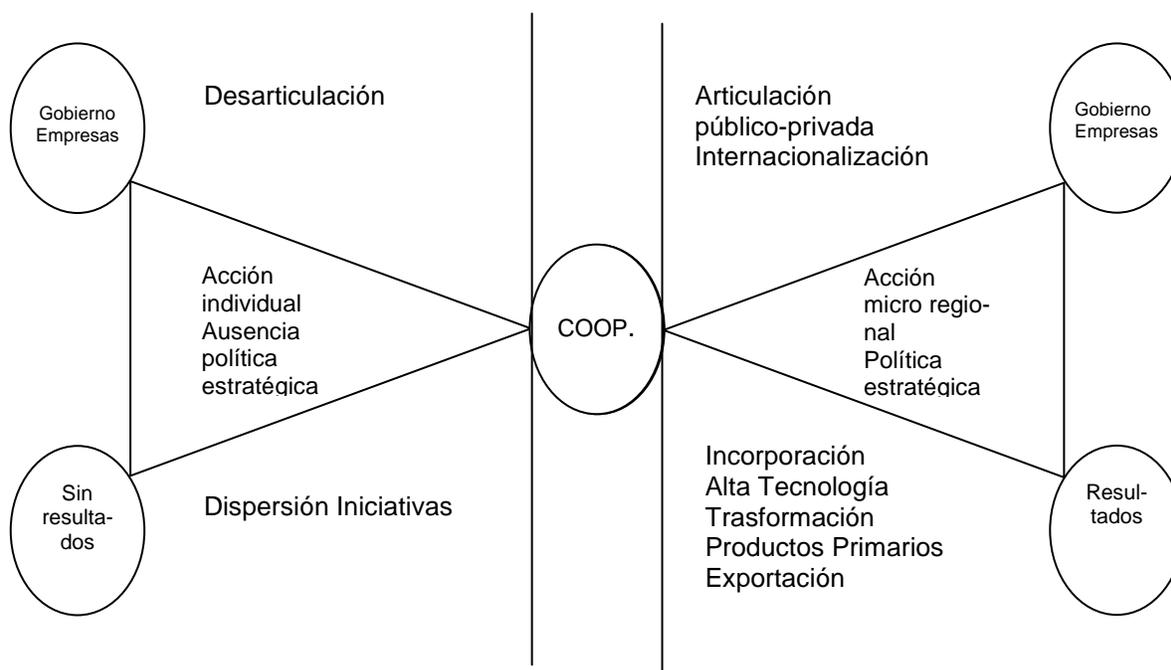
d) Ausencia de redes y, menos aún, de alianzas estratégicas. No existía un marco común para la discusión de las problemáticas del sector, donde participaran los funcionarios, los productores y los actores territoriales involucrados.

e) Engorrosos trámites burocráticos y exageradas dilataciones de tiempo para las puestas en funcionamiento y las habilitaciones pertinentes de las unidades de producción, representan costos e ineficiencias que afectan las viabilidades económicas de los proyectos. Necesidad de adecuar las políticas nacionales y provinciales a las realidades territoriales para alcanzar un verdadero desarrollo local.

Es importante resaltar que muchas veces, como muestra la experiencia, si bien existen actores en el territorio con un potencial de generación de acciones y proyectos tendientes al desarrollo, los mismos se encuentran trabajando de manera aislada y compartimentalizada, sin una estrategia común, y sin una concertación de acciones y visiones, necesarias para aprovechar y potenciar los recursos existentes, que mayormente son escasos. En este sentido la articulación interinstitucional, como lo constituye el proceso de conformación de la micro región y la planificación conjunta y participativa implementada, es un camino posible y deseable para la creación de sinergias entre actores y el logro de objetivos conjuntos.

La micro región fue decisiva para que, mediante la aplicabilidad de los ejes señalados, la Cooperativa se convirtiera en transformadora de materia prima y exportadora de productos de alta calidad, aplicando para tal fin tecnología de punta.

MICRO REGIÓN Y EMPRESARIALIDAD: ACTORES



UNA ESTRATEGIA IMPRESCINDIBLE: MERCADOTECNIA TERRITORIAL Y CALIDAD

En el «producto típico» de una localidad o región convergen para su propia definición conceptos interconectados tales como calidad, territorialidad, y una característica cualitativa particular que lo diferencia notablemente de otros productos (Caldentey y Gómez 1996, Posada y Velarde 2000). En este contexto, la mercadotecnia territorial cobra un especial énfasis al constituir y dar visibilidad a una producción de corte netamente local o regional, donde lo territorial conjuga lo propiamente geográfico con la dimensión sociocultural e histórica (Arocena 1999, Posada y Velarde 2000).

La micro región trabajó fuertemente aspectos ligados a «redescubrir» sus orígenes culturales, esto permitió una acertada estrategia de mercado destinada a generar un contexto de acercamientos a Europa y a la atracción del mundo empresario. El material de divulgación, la gráfica, los diversos audiovisuales, la cartelera, los *stands* promocionales, entre otros, generaron un

significante profundo de calidad y diferenciación frente a otras micro regiones del país, hecho que fue visualizado y apropiado positivamente por los actores del territorio. La firma del convenio con el instituto de certificación de calidad más prestigioso de Argentina, como es IRAM, acercó aún más al sector empresario, quien visualizó la micro región como un escenario de crecimiento conjunto, de generación de riqueza, de internacionalización y oportunidad para generar un mayor prestigio a su propia actividad.

REFLEXIONES FINALES.

CREANDO MICRO REGIONES, DIFICULTADES Y DESAFÍOS

Explicitamos aquí nuevamente la clara dificultad de extrapolar la conformación de micro regiones en contextos socioculturales diversos, entendiendo que existe en cada territorio un potencial humano, natural y cultural, diferente, capacidades concretas de transformación y necesidades específicas. La creación de micro regiones como estrategia de desarrollo, en el sentido del despliegue de capacidades humanas, no solo es definida por un territorio —local— delimitado, sino que además está conformada por un sistema de relaciones de grupos interdependientes, donde se generan relaciones de poder. El desarrollo local se da allí donde existe riqueza producida localmente, misma que redundando en una mejor calidad de vida de sus habitantes, donde cada individuo se identifica con una historia en común, con un proyecto compartido a futuro, y donde existe una serie de manifestaciones culturales con las que se identifican.

No importa qué tan rico sea el territorio que conforma una micro región; si no se fortalecen las capacidades humanas existentes y la organización comunitaria e interinstitucional de las mismas, no habrá desarrollo posible para la propia sociedad local.

Algunos autores (Victory 1997, Arocena 1998, CLAEH 1998) manifiestan que el desarrollo local debe surgir necesariamente de una planificación estratégica donde quede claramente pautado que se trata de un proceso, resultado del esfuerzo organizado de toda la comunidad. Obvia decir que se trata de un proceso de organización, comunicación, participación y compromisos crecientes por parte de los actores locales, quienes con el apoyo técnico y financiero necesarios pueden llevar adelante el proyecto de desarrollo territorial de forma exitosa y sostenida. Pero más aún, en el compromiso deben incluirse también los niveles de gobierno provincial y nacional, en una suerte de gobierno «multinivel» que posibilite un marco normativo institucional imprescindible para el sostenimiento y fortalecimiento del proceso.

Otro elemento central a tener en cuenta en este tipo de estrategias es la discusión sobre los efectos de la globalización en los contextos locales y regionales, siguiendo la lógica de autores como José Arocena, quien se basa en el análisis de la complejidad de estas situaciones, intentando superar la antinomia global-local mediante un esfuerzo de articulación al interior de esta tensión. El autor refiere que dicha postura se evidencia en planteamientos técnico-políticos y se expresa en términos de oportunidades y desafíos. En consecuencia las micro regiones no pueden ser ajenas a la complejidad de los procesos globales contemporáneos, por ello deben buscar la manera de capitalizarlos en función de sus propios fines de desarrollo.

En síntesis, y para concluir, ¿cuáles son los elementos a tener en cuenta a la hora de implementar procesos de desarrollo local basados en una estrategia micro regional? La temática que abordamos nos lleva a algunas reflexiones finales, en especial en términos de las estrategias que se pueden implementar destinadas a generar desarrollo local y cómo producir una nueva capacidad institucional en el ámbito territorial desde estas figuras asociativas que llamamos micro regiones, que deben asumir el desafío de implementar un nuevo rol para el territorio y su gente.

Entendemos que el proceso debe ser desde el inicio consensuado y participativo, porque de otro modo no se generarían mayores niveles de conciencia, apropiación local y compromiso, por parte de los actores protagonistas de la experiencia. La cooperación público-privada y la articulación interinstitucional, tanto para la realización de diagnósticos, el diseño de políticas y proyectos, como para la implementación de los mismos, constituye a su vez una pieza clave del proceso, con el fin de aunar visiones, esfuerzos y recursos que de otro modo resultarían escasos e inconexos. La articulación y concertación de acciones y visiones en este sentido es otro elemento fundamental.

Además, el proceso debe presentar la flexibilidad necesaria para adaptarse a diversos contextos espaciales y temporales con el propósito de lograr una sustentabilidad en el mediano y largo plazo, lo cual resulta necesario en los procesos de desarrollo. Por último, desde nuestra concepción la visión del desarrollo debe ser integral, no es sustentable una visión meramente económica. Para lograr cierto desarrollo económico es fundamental atender al mismo tiempo las variables sociales de salud, vivienda, educación, etc., de acuerdo con las necesidades de cada territorio; las políticas, impulsando procesos participativos y legítimos, consensuados por la población; ambientales, planteando un uso sustentable de los recursos y de equilibrio con el medio ambiente; y culturales, atendiendo especialmente la identidad y diversidad que existe en las comunidades locales y regionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, Francisco, 1999, «Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública». En *Desarrollo local en la globalización*, compilado por Javier Marsiglia. Ed. CLAEH, Uruguay.
- 2001, «La importancia del enfoque del desarrollo económico local». En *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, compilado por Vázquez y Madoery. Ed. Homosapiens, Rosario, Argentina.
- Altschuler, Bárbara, 2004, «Situación actual de los municipios argentinos en cuanto al desarrollo económico local y la economía social». Primer Encuentro del Foro Federal de Investigadores y Docentes. Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires.
- Arocena, José, 1998, *Propuestas metodológica para el estudio de procesos de desarrollo local*. Ed. CLAEH, Uruguay.
- 1999, «Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización». En *Desarrollo local en la globalización*, compilado por Javier Marsiglia. Ed. CLAEH, Uruguay.
- Arroyo, Daniel, 2001, *Los ejes centrales del desarrollo local en la Argentina*. FLACSO, Buenos Aires.
- Blanco, Ismael y Ricardo Goma, 2002, *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel, Barcelona.
- Borja, Jordi y Manuel Castells, 1997, *Local y global*. Santillana, Madrid.
- Caldentey, Pedro y A. Gómez, 1996, «Productos típicos, territorio y competitividad». *Agricultura y Sociedad*, núms. 80-81. Madrid.

Cuadernos del CLAEH, 1998, «Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno». Revistas de Ciencias Sociales de El Centro Latino Americano de Economía Humana. Montevideo, Uruguay.

Fernández, A. y S. Gaveglio (comps.), 2000, *Globalización, integración, MERCOSUR y desarrollo local*. Ed. Homosapiens, Rosario, Argentina.

Instituto Federal de Asuntos Municipales, IFAM, Ministerio del Interior, 2003, «Estudio de micro regiones en Argentina». Buenos Aires.

Iturburu, Mónica, 2001, «Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino». En *Cooperación Intermunicipal en Argentina*. Instituto Nacional de la Administración Pública, INAP, Editorial Eudeba, Buenos Aires.

Kliksberg, Bernardo y Luciano Tomassini (comps.), 2000, *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Fondo de Cultura Económica, México.

Madoery, Óscar, 2000, «El proyecto local como alternativa de desarrollo». En *Globalización, integración, MERCOSUR y desarrollo local*, compilado por Fernández y Gaveglio. Ed. Homosapiens, Rosario, Argentina.

Manfred A. Max-Neff, 1998, *Desarrollo a escala humana*. Nordan-Comunidad, Uruguay.

Municipalidad de Urdinarrain, 2006, *La persistencia de la memoria. Los vénetos en el Sur Entrerriano*. Consejo Federal de Inversiones, CFI, Buenos Aires.

Posada, Marcelo e Irene Velarde, 2000, Desarrollo local y tipo de producciones. Oportunidades para la pequeña producción. *Trabajo y Sociedad*, vol. VII, núm. 8. Universidad Nacional de Santiago del Estero, CONYCET, Argentina.

- Saba, Andrea, 1997, *El modelo italiano: La especialización flexible y los distritos industriales*. Editorial de la Universidad Nacional de la Plata, La Plata, Argentina.
- Schejtman, Alexander y Julio Berdegué, 2003, «La incidencia de la pobreza rural en América Latina y El Caribe». En *Desarrollo territorial rural*, cap. 2. Asamblea Anual de Gobernadores del BID, Milán, Italia.
- Vázquez, A. y O. Madoery (comps.), 2001, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Ed. Homosapiens, Rosario, Argentina.
- Victory, Catalina, 1997, *El medio ambiente en la gestión municipal: objetivos e instrumentos*. ILPES, Santiago de Chile.

Notas

¹ Es decir, se descentralizaron hacia los gobiernos locales nuevos roles y funciones, pero sin la correspondiente descentralización de recursos y competencias legales hacia los mismos. Algunos autores describieron este proceso como «tirar la crisis hacia abajo» (Arroyo 2001). Además, en el marco de la crisis creciente, durante los años noventa se dio una descentralización «de hecho», ya que los municipios debieron hacerse cargo de numerosas y diversas demandas de la sociedad civil ante el abandono del Estado nacional en materia de desarrollo.

² Según un estudio realizado por el Instituto Federal de Asuntos Municipales, IFAM, del Ministerio del Interior de la nación, existían en 2003 alrededor de cincuenta micro regiones en Argentina, con diversos estados de conformación y consolidación.

³ La distribución de gobiernos locales por provincia es muy diversa y heterogénea en Argentina, ya que, siendo un país federal, cada provincia fija su régimen municipal, existiendo además diversas categorías y tipos de gobiernos locales. Así, por ejemplo, algunas provincias, como Mendoza, tienen dieciocho municipios; mientras que otras como Santa Fe o Córdoba tienen más de cuatrocientos gobiernos locales cada una. Para un estudio detallado al respecto ver Iturburu 2001.

⁴ Cuando aludimos aquí a regiones nos referimos al ámbito interprovincial, mientras que las micro regiones refieren al ámbito intermunicipal en Argentina.

⁵ La provincia de Entre Ríos posee una superficie de 78,781 km². Se encuentra organizada en dieciséis departamentos y su capital es Paraná. Limita con las siguientes provincias argentinas, al norte con Corrientes, al oeste con Santa Fe; al sur con Buenos Aires, y al este con la República Oriental del Uruguay. La provincia de Entre Ríos forma parte de la región llamada Mesopotamia Argentina.

⁶ Las principales acciones que desarrolla IFAM son: 1. Promover la reforma política en las administraciones locales con el fin de mejorar los sistemas de representación, la eficiencia y transparencia de gestión y la participación comunitaria. 2. Propiciar y colaborar en el mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales por medio de la asistencia técnica para la modernización de los sistemas administrativos y para la optimización de la capacidad de gerencia de las políticas públicas. 3. Elaborar y proponer los medios tendientes a la formulación y ejecución de políticas públicas de descentralización. 4. Respaldo los esfuerzos orientados a la mejora de la calidad de los servicios comunitarios y al desarrollo económico-social.

⁷ Esta experiencia, con las adecuaciones pertinentes, se plantea para la provincia de Entre Ríos, a través de la incorporación a IFAM de dos especialistas del equipo de Río IV —Ing. Manuel E. González y Lic. Pablo E. Checura— que tuvieron la responsabilidad de gestionar este proceso en dicha ciudad y región, complementado con una experta del área de desarrollo productivo local del propio IFAM —Lic. Bárbara Altschuler—, para desarrollarlo como experiencia piloto.

⁸ Entre las expectativas más relevantes planteadas por los actores territoriales se destacaron la pronta integración regional de todo el Departamento a partir de la inclusión de la municipalidad de Gualaguaychú —el municipio más grande y cabecera territorial— como parte de la micro región, contemplando un equilibrio de fuerzas que compensa la diferencia de escala y tamaño. También la implementación de innovaciones en la gestión, en función del nuevo rol de los gobiernos locales tendientes a la promoción del desarrollo económico local, y la identificación de las potencialidades locales para generación de proyectos productivos.

⁹ El objetivo del programa nacional es generar empleos de calidad, fortaleciendo la competitividad de las unidades productivas. Está orientado a empresas y sectores de actividad con capacidad de generar y sostener puestos de trabajo, directos e indirectos, de calidad. Sus líneas de acción son: la creación de incentivos para la promoción de nuevos puestos de trabajo, destinado a empresas que incorporen beneficiarios de planes sociales; el sostenimiento del empleo, dirigido a empresas en crisis evaluadas como económica y financieramente viables; la mediación laboral, mediante la articulación de una RED de Oficinas de Promoción del Empleo distribuidas en todo el país; la asistencia técnica, a partir de la articulación con otros organismos de apoyo tecnológico y productivo de la nación; y la formación profesional, mediante el financiamiento de programas de capacitación orientados a fortalecer las competencias de los trabajadores de las empresas y sectores involucrados.

¹⁰ Asociados básicamente, en Argentina, al llamado ABL, en alusión a las tareas de alumbrado, barrido y limpieza tradicionales de los municipios.

¹¹ Los cuales se encuentran mayormente poco coordinados en los ámbitos nacional y provincial y son en muchos casos prácticamente desconocidos por los intendentes y agentes que fungen en el territorio.

Fecha de recepción: 31 de enero de 2008

Fecha de aceptación: 01 de abril de 2008