

- Red Nacional de Centros Académicos dedicados al estudio de la Gestión en Gobiernos Locales (RedMuni).

- **X Seminario:** *“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”*.

Título:

“Problemáticas de relegitimación Estatal en la era de la subnacionalización”.

El caso de la Provincia de Santa Fe

Autor: Marengo, Alejandro.

Institución: Universidad Nacional de Rosario (UNR).

RESUMEN

El trabajo trata de manifestar los caracteres más trascendentes de la actual situación del Estado, indagando sobre el nuevo escenario de relaciones del gobierno multinivel y de éste con la sociedad.

Mostramos las nuevas configuraciones que van adquiriendo los diferentes niveles de estatidad y presentamos un caso concreto de intento de adecuación al nuevo contexto, el Plan de Regionalización de la Provincia de Santa Fe, explorando brevemente sus posibilidades de constituirse en respuesta efectiva a los nuevos desafíos de gobernabilidad que hoy desafían a los gobiernos, en esta nueva era signada por el avance de la subnacionalización.

1. Estado, Reforma y Globalización.

El Estado, tal como lo conocíamos hace algunas décadas atrás ya no existe casi en ninguna parte del mundo. Ha sufrido profundas y definitivas modificaciones, las que aún continúan operándose en la actualidad. Las transformaciones globales contemporáneas en el aspecto económico, tecnológico, político y cultural, sumadas a la reforma estructural del Estado, ponen en tela de juicio la tradicional matriz sociopolítica estado-céntrica alrededor de la cual se tejieron las relaciones entre estado-sociedad, cuestionando, por lo tanto, la legitimidad y oportunidad de las intervenciones públicas tradicionales. Se incorporan a esta nueva matriz, de modo diferencial, instancias supra y subnacionales junto a un nuevo y variado elenco de actores económicos y sociales, que van a reconfigurar las formas y los modos de las actuaciones públicas, tanto en su carácter estructural como funcional.

La hipótesis que proponemos sostiene que, las intervenciones de los espacios subnacionales tienen ante sí un desafío muy importante: su nuevo rol es contribuir mediante sus acciones y mediaciones a producir (como resultado político) la necesaria y renovada relegitimación de las intervenciones estatales en áreas sociales fundamentales para el logro de un desarrollo equitativo, participativo y sustentable, hoy postergadas por el Estado y apropiadas, en muchas ocasiones, por el mercado.

Las causas de estas transformaciones tienen sus raíces en una multiplicidad de fenómenos variados y son a su vez, resultado del desenlace de procesos históricos globales, como también internos a cada Nación en particular. Tenemos por lo tanto, dos grandes campos de análisis de los factores que motorizan estas transformaciones; por un lado el campo de las causas “externas”, de entre las que se destaca el proceso denominado: “globalización”; y por el otro, las causas “internas” a cada Estado Nación, de entre las que resaltaremos, la Reforma del Estado menemista.

2. La Globalización

Las transformaciones globales de los últimos años, ponen en tela de juicio algunos de los conceptos políticos fundamentales de la modernidad (Nación, Patria, Territorio, Fronteras) se cuestiona la misma noción de Estado Nacional y se debilita, por lo tanto, el centro único simbólico de poder en torno al cual se articularon hasta el momento los lazos societales. La hasta reciente identificación del territorio con el Estado mediante la figura de la Nación, está profundamente debilitada lo que produce, una nueva reorganización territorial (Létorneau, 1997, pp.: 44/46) la que al rebasar los “límites” de Estado nacional, contribuye al surgimiento de una readecuación de la dimensión espacial (Castells, 1996, pp.: 444/462). Esta nueva territorialidad produce entre otros efectos, la reconfiguración de los gobiernos centrales junto a sus modos de intervención convencionales y genera el renovado protagonismo de espacios supranacionales y subnacionales.

Podemos decir que si bien para muchos autores la globalización es un fenómeno antiguo relacionado con los intercambios de bienes y servicios (Ferrer, 1996, *passim*) a escala internacional. Nosotros la vamos a entender como: “nueva etapa histórica” lo que implica una verdadera revolución (en sentido de cambio) de ciertos factores trascendentes de la organización y estructuración de la vida social, y reconocer por lo tanto, toda una importante transformación en y de, los sujetos que interactúan en ella y la componen. La globalización como proceso histórico particular está relacionada con el desarrollo de otros procesos simultáneos y, a su vez configurantes de aquel, estos son:

a) el surgimiento del “paradigma de las tecnologías de la información (TIC)”¹. b) el avance del capitalismo como modo de producción a escala mundial. c) Surgimiento del “capitalismo desorganizado”² d) Redefinición del rol del Estado. e) Las nuevas espacialidades.

Nos interesa particularmente resaltar los tres últimos puntos. Así el nuevo capitalismo “desorganizado” se caracteriza por que los flujos de capital trascienden las fronteras nacionales al mismo tiempo que las desrealizan, el sistema financiero va adquiriendo lógica propia y se disloca parcialmente de la producción no dependiendo ya directamente de ella. De este modo, “el Estado-Nación ya no es el único vertebrador de los sistemas económicos, porque su comportamiento se encuentra atravesado por la lógica transnacional de funcionamiento de las grandes empresas, la lógica territorial de desarrollo de los diferentes sistemas económicos locales y la lógica supranacional de los procesos de integración económica”³. De esta manera, los Estados “administran las consecuencias de un proceso que no gobiernan: el proceso de la globalización”⁴. Podemos, por lo tanto, sostener: “la globalización unifica el mundo desde el punto de vista del estímulo, pero las respuestas son diversificadas localmente”⁵. Observamos que, tras el manto homogeneizador de la globalización se produce una nueva territorialización cristalizada en el “triple desmembramiento” del poder del Estado-nación, donde la inclusión o exclusión geopolítica de territorios, la integración económica o el aislamiento de economías regionales, se constituyen en procesos recíprocos y complementarios. La triple direccionalidad de fuga de poder estatal se produce, en primer lugar, quizá la más notoria, hacia instancias supranacionales como MERCOSUR que intentan sumar voluntades para contrarrestar algunas de las consecuencias no deseadas de éste proceso. Otra trayectoria del poder estatal se dirige hacia las instancias subnacionales de gobierno (fundamentalmente mediante el traspaso de responsabilidades otrora asumidas por el gobierno central), finalmente se produjo también una “lateralización” de competencias desde el Estado hacia el mercado.

En este marco, el desafío para las instancias estadales, sean nacionales, provinciales o locales es generar adaptaciones creativas que permitan el fomento de acciones de desarrollo regional, sin poner en peligro la integridad nacional y procurando mantener los equilibrios territoriales hacia el interior. Esta nueva geografía, lejos de inducir una redistribución armónica de recursos, población y riquezas, provoca y/o profundiza los desequilibrios y asimetrías locales o regionales. Se vislumbra una nueva redefinición de roles y responsabilidades tanto del Estado nacional como de los ámbitos locales y de las instancias intermedias para encarar de forma conjunta, bajo una nueva forma de organización y articulación, el proceso de desarrollo.

Con este trasfondo, es que proponemos analizar el nuevo Plan de Regionalización de la Provincia de Santa Fe, teniendo como disparadores del presente trabajo, preguntas como: ¿Cuáles serán las condiciones y condicionantes de la nueva legitimidad estatal? ¿Qué nuevos arquetipos, “ajustes” o reconfiguraciones institucionales son necesarios para lograrla? ¿Con qué tipo de herramientas o tecnologías se dispone para contribuir a su realización?

1 Castells Manuel, “La era de la información”. Vol I. Alianza, Madrid. Año 1996.

2 Lash S. y Urry J., “Economías de signos y espacios”. Ed. Amorrortu. Año 1998.

3 Madoery Oscar, “El valor de la política de desarrollo local”, en Vázquez Barquero A. y Madoery O. (eds.): Transformaciones globales y políticas de desarrollo local. Homo Sapiens 2001.

4 Lewkowicz Ignacio, “Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez”. Ed. Paidós, año 2006, Pág. 72.

5 Op. Cit. Pág. 84.

3. El proceso de “Subnacionalización”.

Bajo la denominación de gobiernos subnacionales se encuentra un abanico muy amplio de unidades de diversos alcances y conformación, dependiendo de los marcos normativos que delimiten dicha instancia. En el caso Argentino, éstas están representadas principalmente por las Provincias; dentro del territorio provincial, las jurisdicciones varían en cuanto a su número, denominación y competencias según lo establecido por cada constitución provincial. La Constitución de la provincia de Santa Fe establece que:

Artículo 106. - Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios y las que no reúnan tal condición como comunas.

La Ley Orgánica de Municipalidades, realiza una subdivisión más al establecer que:

Artículo 1.-...las Municipalidades se dividirán en dos categorías, a saber: serán de primera categoría las Municipalidades que tengan más de doscientos mil habitantes; de segunda categoría las que tengan entre diez mil y un habitantes y doscientos mil.

De este modo, para el caso que nos ocupa, tenemos tres objetos de estudio muy diferentes entre sí: Estado Provincial, los Municipios y las Comunas.

Como vimos, el Estado Nacional sufre un triple desglose en su capacidad de monopolizar el rol de articulador social, como ámbito único de referencia y significación de los sujetos sociales, “hacia arriba” emergen nuevos actores supranacionales, y “hacia abajo” se revalorizan los espacios locales. A los fines del presente trabajo vamos a centrar el análisis en estos últimos.

Una de las múltiples manifestaciones de este proceso de revalorización de lo local encuentra expresión en el creciente aumento de las demandas provenientes de los regionalismos, producto de lo cual muchas regiones se están reinventando o refundando (proceso que tiene sus máximos exponentes en la “Europa de las Regiones”). Este nuevo escenario, caracterizado por la competitividad internacional, las nuevas formas de articulación entre las economías regionales y el mercado mundial, facilitado por los nuevos paradigmas productivos y tecnológicos, rompe con las tradicionales mediaciones del estado-nación para la regulación de estos flujos, característica central de la etapa keynesiana de planificación y regulación económica.

La reinención institucional de las regiones representa todo un desafío a la soberanía estatal, llegando a los casos extremos de la instalación de gobiernos regionales autónomos y tendencias separatistas, las que se ven alentadas por esta vinculación directa con los mercados globales y la libre circulación del capital.

En este marco, el desafío para las instancias estadales, sean nacionales, intermedias o locales, es generar adaptaciones creativas que permitan el fomento de acciones de desarrollo regional, sin poner en peligro la integridad nacional y procurando mantener los equilibrios territoriales hacia el interior, puesto que un importante riesgo de este nuevo contexto está representado por el hecho de que *“la reproducción de este modelo parece depender de las posibilidades de profundizar la competitividad interurbana, en condiciones tales que puedan quedar excluidas las regiones que no tengan opción de desarrollar nuevas ventajas comparativas”* 6.

Llamamos por lo tanto, avance de la subnacionalización, al proceso por el cual los actores localizadas dentro de un espacio nacional, logran emanciparse de las intermediaciones del estado nacional como nexo necesario para diseñar estrategias de cooperación, integración, planificación y relacionamientos externos, tendientes a abordar las problemáticas más diversas, las cuales se podría decir aparecen en muchas

6 Loiola, E y Moura, S “A economía globalizada e o desenvolvimento revisitado” En Gestao em debate, Nº 0. Bahía. Año 1995.

ocasiones como “des-nacionalizadas”. En un plano estrictamente económico, pero que refleja los caracteres de este proceso, podemos decir que se quiebra la interdependencia entre el Estado, los actores económicos más trascendentes, y el mercado mundial.

Es un proceso en formación y como tal, presenta un final abierto. No obstante, debemos retener el hecho de que muchas regiones están obteniendo una dinámica propia (fundamentalmente en el caso europeo) que, si bien no las emancipa de su referente nacional, las pone en tensión con las capacidades de mediación tradicionales del Estado pues *“las regiones se constituyen, o han sido de alguna forma forzadas a constituirse, como nuevos espacios para la construcción de política y como –actores– en el régimen global”*⁷. En el rebasamiento de los procesos globales por sobre las fronteras estatales, la homogenización de los estímulos de la globalización pone de manifiesto las diferencias entre las regiones y sus capacidades de inserción en el nuevo mundo, haciéndolas más evidentes que nunca. Se proyecta así el nuevo desafío caracterizado por el hecho de que *“la posición de las regiones en el mercado internacional está siendo determinada por sus ventajas competitivas y por su capacidad política para explotarlas, más que por los canales políticos tradicionales de representación estatal.”*⁸ En este sentido, es importante remarcar que las transformaciones por las que atraviesan las administraciones públicas actuales y sus modos de gestión, responden de alguna forma a estos cambios en el escenario donde se problematizan las cuestiones que integran las agendas públicas y de gobierno. Tenemos una arena de formación de la agenda pública mucho más compleja que en las décadas pasadas por la diversidad de actores intervinientes y por la volatilidad de las condiciones mismas de la propia realidad. Conjuntamente los propios actores intervinientes sufren alteraciones en sus modos de actuación y en su forma de comprensión del proceso político mismo, se diversifican y especializan las demandas sociales, lo que produce una necesaria transformación en los modos de gestión de las administraciones públicas.

Podemos definir, desde esta perspectiva, a la subnacionalización como proceso social de reconfiguración de la articulación estado-sociedad que subyace a la reforma del estado y a los impactos de la globalización, lo que supone profundas adaptaciones en las tecnologías de gestión pública ⁹ adecuadas y en las propias estructuras administrativas necesarias para el nuevo contexto, es decir, es una transformación inexorable en la propia materialidad (estructuras y prácticas) del Estado, hija de la fragmentación.

De este modo, los gobiernos intermedios y locales tienen ante sí un enorme desafío: adaptarse a un escenario que poco a poco los coloca como punto de referencia de las presiones sociales, sin contar en muchos casos, con las capacidades necesarias para dar respuestas satisfactorias a las mismas.

4. La reforma del estado y las nuevas agendas subnacionales

La agenda oficial del gobierno, sea provincial o municipal, hasta principios de los años 90, venía dada por disposiciones legales que delimitaban claramente las problemáticas a asumir por estos niveles de gobierno, la distribución de esferas de acción presentaba caracteres de autonomía y nitidez mucho más elevados que los de hoy en día.

Al constituirse las agendas de forma poco autónoma, hasta los años 90, las administraciones provinciales eran relativamente reducidas en sus dotaciones y en sus

⁷Keating, Michael: “The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change”, Edward Elgar, Cheltenham UK. Año 1998. Pág. 124.

⁸ Keating, Michael. Op. Cit. Pág 125.

⁹ Siguiendo a Grandinetti, Rita (2002) las Tecnologías de gestión pueden ser definidas como: métodos y procedimientos para gestionar la relación entre: la información, la decisión, y la acción. Son el Know-how, el saber como de las organizaciones para el logro de sus fines.

ámbitos de incumbencia, se limitaban a la recaudación de impuestos jurisdiccionales, ejecución de obras públicas en su gran mayoría de planificación y financiamiento nacional, a la prestación de servicios sociales de alcance complementario a los planes nacionales, al mantenimiento de catastros y a funciones también complementarias de seguridad y justicia.

Por el lado de los gobiernos municipales y comunales, sus intervenciones eran aún más limitadas, con menores estructuras de funcionamiento por lo tanto, ya que se dedicaban básicamente al modelo de gestión conocido como ABL (alumbrado, barrido y limpieza). Todas las demás cuestiones dependían de la instancia nacional que se presentaba como un aparato “desconcentrado” de gestión con muy fuerte presencia, tanto de organismos como de personal, en todo el territorio federal.

Pero hoy en día las agendas subnacionales se han ampliado, podríamos decir que luego de la reforma del Estado y producto también de los efectos de la globalización, se produce una “apertura” de las agendas de estos niveles de gobierno las que se componen mínimamente de las siguientes problemáticas: Modernización tecnológica de las actividades económicas / calidad de bienes y servicios públicos / desarrollo científico tecnológico / la cuestión educativa / regulación / desregulación / mercado interno / descentralización / dualismo estructural dentro de sus propias jurisdicciones / cuestión ambiental / globalización e integración / cuestión cultural / corrupción / desarrollo / autonomías / intermunicipalización / articulación público-privado / aplicación de TIC / etc.

En referencia a estos nuevos escenarios subnacionales, no debemos dejar de mencionar las tendencias diferenciadoras que se observan hoy en día dentro de una misma ciudad, de una región o de una provincia. Los procesos socio-económicos no respetan las fronteras jurisdiccionales establecidas e inciden desigualmente en los territorios es así que “al mismo tiempo que se observan señales de innovación, de aumento de actividades municipales y de las expectativas de la población sobre las mismas, también se producen fenómenos de declinación y estancamiento de comunas enteras, de diferenciación creciente entre regiones y ciudades.....Por un lado se produce una suerte de revitalización de la esfera local, y por otro el municipio aparece como punto de condensación de la fragmentación social, de la protesta, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos”¹⁰.

Este proceso de relevancia y revalorización de lo local, como su contraparte de peligro y riesgos crecientes, contingencias e inminencia de incidentes de todo tipo, se explican, en parte, mediante el concepto de “subnacionalización” caracterizado por el avance de vectores o fuerzas motoras que vienen de alguna manera “impuestos” o no controlados por estas instancias. Así la globalización introduce directamente a los circuitos de competencia global a los territorios sin las tradicionales mediaciones gubernamentales, las crisis sociales crónicas en todo Latinoamérica exigen e imponen modificaciones en la organización del estado y sus administraciones para dar algún tipo de respuesta, mas no sea como mera reacción, a las cuestiones sociales más acuciantes, las instancias locales deben hacerse cargo, entonces, de cuestiones asociadas, al desarrollo y las políticas sociales, que lógicamente aumentan las expectativas de sus comunidades y por lo tanto, las presiones en la búsqueda de soluciones a tan complejas cuestiones que desbordan con creces sus dispositivos de gestión tradicionales.

10 Daniel García Delgado “Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión” en “Políticas Públicas y Desarrollo Local” Carlos Venecia Compilador. Pág. 8.

En el caso particular argentino este fenómeno, está acompañado por lo que se conoce como “municipalización de la crisis fiscal del Estado nacional”¹¹, proceso por el cual la instancia central de gobierno delega, transfiere o simplemente se deshace de prestaciones básicas de gran costo económico como la salud y la educación quedando éstas en manos de las instancias subnacionales, sin las contraprestaciones financieras y técnico-estructurales necesarias para afrontarlas.

A su vez, estos cambios en la agenda repercuten, en tres áreas de innovación fundamentales¹² a saber:

Área político institucional: el espacio local aparece como un espacio de reconstitución de la política. Se asiste, en algunos casos, a un cambio en el modelo de gestión, pasando del neoburocrático al modelo relacional¹³. El cual concibe al ciudadano como partícipe de la acción pública por lo cual diseña procesos flexibles, estructuras abiertas, construcción de capacidades como resultado del aprendizaje, recopilación y producción de información estratégica, favorece los mecanismos de participación y trabaja con incentivos para el logro de resultados conjuntos.

Área económica: Se pasa de un rol pasivo de simple administrador a un rol activo impulsor del desarrollo.

Área de políticas sociales: Se pasa de un modelo residual con una lógica de petición de estas instancias al gobierno central que monopoliza los fondos y diseña los planes, a una lógica que incluye a la sociedad civil en todo el proceso de gestión de las políticas sociales y se buscan fuentes alternativas de financiamiento.

Lo relatado hasta aquí es condensado por Ricard Gomá, en diversos artículos¹⁴, bajo lo que denomina “*governance reticular*” que es el modelo de gestión local necesario para afrontar los nuevos retos.

La *governance reticular* surge como respuesta a la crisis del modelo democrático tradicional de gobierno, cuyas dificultades mayores son, según nuestro autor, las siguientes:

1. Dificultades de conocimiento.
2. Complejidad de valores, intereses y preferencias en juego.
3. Fracaso de los modelos jerárquicos de gobierno.
4. Interdependencia creciente de problemas y actores políticos.

Ante estas dificultades, el nuevo modelo de gestión en red debe superar los dos retos centrales que hacen fracasar a las formas tradicionales de gestión:

- ◆ Funcionales: capacidad para asumir nuevas temáticas y satisfacer nuevas expectativas.
- ◆ De legitimidad: capacidad para profundizar la participación democrática.

En esta clave inscribimos también nuestro análisis del Plan de Regionalización de la Provincia de Santa Fe, entendiendo que el mismo intenta ser una respuesta a este doble desafío, que revela el fortalecimiento de los espacios locales de gestión, lo cual provoca que dichas instancias deban reconocer y potenciar sus dos nuevas dimensiones de política, a saber:

11 Daniel Arroyo “Estilo de gestión y políticas sociales municipales en Argentina” en “Políticas Públicas y Desarrollo Local” Carlos Venecia Compilador. Pág.38.

12 Daniel García Delgado “Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión” en “Políticas Públicas y Desarrollo Local” Carlos Venecia Compilador.

13 Grandinetti, Rita María “La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿Capacidad para la gestión relacional? Grupo Política y Gestión UNR. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad, Estado y Administración.

14 Brugué O y Gomá R “Gobiernos locales y políticas públicas” Editorial Ariel. Año 1998. Blanco I y Gomá R “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. Revista del CLAD “Reforma y Democracia” N° 26. Año 2003. Gomá, R. “La nueva política: del Estado a las Redes” Revista Venezolana de Gerencia. N° 13. Año 2001.

La politización de los espacios locales: este es el proceso de desbordamiento de las funciones tradicionales y el surgimiento de nuevas agendas y roles estratégicos.

Surgimiento de redes participativas, las que poseen tres caracteres básicos: No existe un centro jerárquico único; los actores son mutuamente interdependientes; y la institucionalización de las mismas se basan en cierta estabilidad y rutinización de las interacciones más que en normas jurídicas.

El nuevo escenario de governance reticular reconoce dos grandes tipos de redes:

- *Redes participativas horizontales*: Son los nuevos espacios de regulación del conflicto social, se constituyen de relaciones mas o menos conflictivas o consensuales entre diversos actores sociales, con distribuciones mas o menos asimétricas de poder, donde se negocian prioridades y se toman decisiones colectivas.
- *Redes Multinivel*: Es una especie de federalismo en red, donde se comparten actuaciones y proyectos, sobre la base de múltiples interdependencias entre los diferentes niveles de gobierno.

Nuestro autor nos sugiere, que en este marco, la siguiente premisa debe guiar las acciones de la nueva gestión subnacional: *“no valen ni las jerarquías de gobierno clásico ni las interacciones de mercado. Los gobiernos locales deberán reforzar sus capacidades de conformación y liderazgo de redes. Y apostar por el fortalecimiento del resto de los actores sociales en un espacio público altamente participativo”*¹⁵

5. Nuevo rol de las ciudades

Las ciudades devinieron unidades de análisis relevantes debido a haberse convertido en lugares estratégicos para el desarrollo, actúan como centros de atracción de las actividades económicas, a nuestro entender por tres razones básicas:

1. En tanto proveedoras de servicios especializados.
2. Se establecen como centros de producción y difusión de innovaciones.
3. Se erigen como centros de intercambio con el exterior.

El rasgo característico de las mismas es el de ser “concentradoras de actividades”. Podemos afirmar que *“esta concentración de actividades, potencialidades y recursos, así como la concentración de demandas mayoritarias, confiere a los municipios la capacidad de actuar como verdaderos motores de sus regiones”*¹⁶.

Es en este sentido que Castells nos habla de la conformación de la sociedad red (constituida por flujos y nodos), y sus riesgos de fragmentación territorial, los flujos (de todo tipo) configuran la morfología de las sociedades actuales, los nodos están constituidos por ciudades que “concentran” flujos determinantes para la estructuración social, constituyéndose así en centros de mando y control de los flujos de la economía informacional-global, estos nodos concentran lo que se denomina *“servicios avanzados”*¹⁷ Cada país queda conectado con el resto del mundo mediante su propio sistema de nodos, pero el autor nos advierte: *“los territorios que rodean estos nodos desempeñan una función cada vez más subordinada”*¹⁸, lo que interesa no es tanto la localización de estos nodos en el mapa sino el hecho de que *“la ciudad global no es un lugar, sino un proceso, mediante el cual los centros de producción y consumo de servicios avanzados y sus sociedades locales auxiliares se conectan en una red global*

¹⁵ Gomá y Blanco “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. Revista del CLAD “Reforma y Democracia” N° 26. Año 2003. Pág. 6. (resaltado nuestro).

¹⁶ Venesia, Juan Carlos. “Gestión Pública y Desarrollo: El desafío regional de Santa Fe” en “Políticas Públicas y Desarrollo Local” Carlos Venesia Compilador. Pág.3.

¹⁷ Castells Manuel, “La era de la información”.Vol. I. Ed. Alianza, Madrid. Año 1996. Pág. 412.

¹⁸ Op. Cit. Pág. 424.

*en virtud de los flujos de información, mientras que a la vez restan importancia a las conexiones con sus entornos territoriales*¹⁹. Esta es una cuestión a tener presente para lograr un desarrollo armónico y equilibrado de un territorio, *“este rasgo distintivo de estar conectada globalmente y desconectada localmente, tanto física como socialmente, es el que hace de las megaciudades una nueva forma urbana”*²⁰. Sirve para el caso de la provincia de Santa Fe apuntar, que si bien en ella no se aloja ninguna megaciudad, sí se observan las tendencias emancipadoras de su territorio de proximidad que subyace en éstas, pues encontramos nodos regionales que hacen de “nodos menores” que interconectan a la provincia interna y exteriormente. De modo que este problema de la fragmentación territorial debe tenerse en cuenta a la hora de pensar en políticas regionales que persigan la integración territorial.

Así las áreas urbanas *“con independencia de su dimensión, se pueden visualizar como organizaciones emprendedoras encargadas de producir y comercializar unos determinados bienes y servicios para satisfacer a largo plazo unas demandas y expectativas propias y ajenas”*²¹. Tenemos, en síntesis, que *“el desafío más importante para todo gobierno territorial (sea regional, provincial o municipal) es cómo ayudar a su propio territorio a posicionarse de manera moderna y competitiva en el contexto internacional y, al mismo tiempo, de modo equitativo y participativo en el marco interno”*²². Estos procesos reconfiguran las agendas locales y regionales, colocando en el centro de las mismas las cuestiones ligadas al desarrollo, otrora reservadas de forma casi exclusiva a la administración nacional.

Hasta el momento describimos un conjunto de acontecimientos y procesos que dimos por sentada su materialización, pero ¿Se transmutan éstos concretamente en las instancias subnacionales de gobierno en la provincia de Santa Fe?

Si miramos hacia adentro de la Provincia vemos municipios, sobre todo los más importantes, que aparentemente han reconocido, al menos algunos puntos, de esta nueva agenda. Esto se condice con lo señalado por Víctor Mazzalay²³, quien al realizar un estudio de casos sobre municipios de Córdoba, centrado en la pregunta de ¿por qué los gobiernos locales de esa región asumen nuevas funciones? Resalta tres factores explicativos, ordenados según importancia: 1. La concepción del ejecutivo local acerca de la responsabilidad del gobierno. 2. El tamaño de la localidad (a mayor tamaño, mayores responsabilidades reconocidas y prestación de servicios más complejos) 3. La existencia en sí de nuevas problemáticas y necesidades.

Presentamos algunos casos de Santa Fe, si bien no es finalidad de este trabajo ahondar en cada una de estas experiencias y sus alcances, como tampoco contar con un listado taxativo de las mismas, solo nos basta con nombrar algunas a modo de ejemplo.

Tenemos el caso de la ciudad de Rosario, que en fecha muy temprana (1995) impulsó su “Plan de modernización y descentralización municipal”²⁴. Otro caso, lo constituye el “Plan General de la ciudad de Venado Tuerto”²⁵. La ciudad de Rafaela, por su parte,

19 Op. Cit. Pág. 419.

20 Op. Cit. Pág. 436.

21 Cotorruelo Menta, Romeo “Aspectos Estratégicos del Desarrollo Local” en “Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local” Madoery y Vázquez Barquero. Editorial Homo Sapiens. Año 2001. Pág. 54.

22 Boisier, Sergio. “Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando? Año 1999. Pág. 14.

23 Mazzalay, Víctor Hugo “La descentralización: ¿por qué los gobiernos de la región central de Córdoba asumen nuevas funciones? En “Tecnologías y gestión local en Argentina: Experiencias y perspectivas” Díaz, Grandinetti y Nari Compiladoras. Edit. Homo Sapiens. Año 2002

24 Municipalidad de Rosario. Documento: “Descentralización y modernización” “Parte por parte”.

25 Fuente: Municipalidad de Venado Tuerto: “Plan General de la ciudad de Venado Tuerto”.

crea en 1997 el “Instituto de Capacitación y estudios para el Desarrollo Local” (ICEDeL)²⁶.

Vemos que las instancias subnacionales de gobierno en nuestra provincia, en este caso municipios grandes y medianos, reconocen desde mediados de los 90 todo un abanico de nuevas problemáticas a las cuales de una u otra manera, con buenos o malos resultados, se intenta dar cuenta, dejando atrás el clásico modelo ABL de gestión.

6. La materialidad estatal resultante de los procesos de subnacionalización.

La dependencia Fiscal multinivel.

Todas estas modificaciones producen profundas alteraciones sobre la materialidad estatal, esto es, la morfología concreta del estado (número de oficinas; de agentes; recursos; etc.) y su accionar (funciones; productos; etc.). El proceso de reforma de la década del 90’ propuso la implantación de un modelo de Estado Mínimo, intentó achicar el Estado para darle mayor protagonismo al mercado. En este sentido analizaremos algunas variables relevantes para ver sus impactos y consecuencias.

La excesiva cantidad de agentes estatales, fue uno de los males a erradicar en la mencionada reforma. De este modo, el Estado Nacional pasó a tener de los casi un millón de agentes que constituían sus filas al final de la última dictadura militar, a contar con solo alrededor de 300.000 hacia finales del siglo²⁷, sin embargo, podemos afirmar que la pretensión de achicar el estado reduciendo el número de agentes públicos, tuvo un resultado parcial ya que es sobre uno de los niveles de la administración, la nacional, sobre la que si se observa una significativa reducción, pero no obstante “puede afirmarse que... se produjo una fuga de empleo público del estado nacional hacia los estados subnacionales. Las provincias y municipios se han constituido en fuertes empleadores. Considerar que se está en presencia de un Estado Mínimo por el hecho de que el gobierno nacional se ha desprendido de dotación y funciones es negar, simultáneamente, la estatidad de los estados subnacionales”²⁸.

Esta pretensión de achicar el estado puede analizarse también mediante la evolución del gasto público total²⁹, el cual muestra una retracción pero que también es relativa, porque hacia mediados de la década del 90’ éste comienza a incrementarse sosteniendo una tendencia que ya lleva mas de diez años, ubicándose casi en los niveles de gasto de la década del 60’. Asimismo, el tamaño del Estado puede evaluarse por su capacidad de recaudación mediante indicadores como la presión tributaria³⁰, la cual se ha incrementado constantemente pasando del 19% a principios de los ‘90 a ubicarse alrededor del 27% para el año 2004. Podemos concluir entonces, que en las últimas décadas más que a una contracción del Estado asistimos a una expansión del sector público.

Si analizamos la evolución de las transferencias de fondos del gobierno central hacia las provincias, encontramos un elemento de apoyo a nuestra hipótesis de la nueva relevancia de los niveles subnacionales, pues éstas han aumentado ininterrumpidamente, alcanzando en 2006 casi el 65% de las transferencias totales³¹. En relación a esto último es dable señalar que nuestro país presenta serios desbalances entre la forma en la que se

26 Fuente: Municipalidad de la ciudad de Rafaela en www.rafaela.gov.ar.

27 Fuente Ministerio de Economía de la Nación.

28 Oszlak, Oscar “El mito del estado mínimo: Una década de reforma estatal en argentina” IV Congreso Internacional del CLAD. Santo Domingo. Año 2000. Pág. 5.

29 Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto.

30 Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía.

31 Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto.

recauda y la forma en la que se gasta entre los distintos niveles de gobierno, este problema se conoce como “desbalance vertical”, el cual se vio profundizado por la reforma del estado que descentralizo prestaciones hacia las provincias, la que no fue acompañada por una descentralización de las capacidades extractivas de los gobiernos subnacionales, actualmente la Nación recauda casi el 80% de los recursos fiscales y gasta alrededor del 60% del gasto público total³².

En la provincia de Santa Fe se registran los mismos fenómenos³³, así el nivel de empleo público pasó de algo más de 75 mil agentes en 1985 a cerca de 130 mil en 2007. Registrándose un fenómeno similar en el número de agentes municipales tanto para el total del país como en nuestra provincia, los que pasaron de representar 8 de cada cien habitantes en la década del '80 a ser casi 11 para el año 2003.

Total de municipios	Municipios pequeños	Municipios medianos	Municipios grandes
10,72	11,35	9,57	10,09

Fuente: IPEC 2008.

Por parte de las finanzas públicas provinciales y municipales, lo que nos interesa resaltar es la enorme dependencia que existe entre los niveles de gobierno, lo que se constituye en un elemento distorsionante de un sano federalismo. Existe una enorme dependencia de la instancia provincial a la nacional, lo cual queda reflejado en la composición de los recursos, de los cuáles para los años 2007 y 2008 representaban, respectivamente el 50.7% y el 48.9% de jurisdicción nacional, es decir, que la mitad de los recursos de que dispone Santa Fe provienen de las arcas del gobierno central³⁴. Por parte de los municipios de la provincia su composición de recursos tributarios tiene la misma, y aún mayor dependencia de una instancia superior, en este caso, de lo asignado por la provincia.

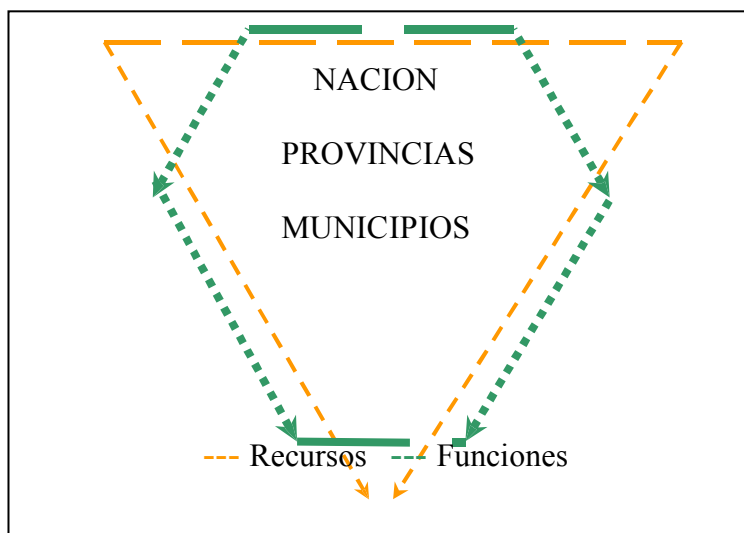
Tenemos como conclusión final, según las variables analizadas, a un Estado Nación que sigue teniendo un importante peso en relación con la sociedad, que ha experimentado procesos de expansión como de contracción, y que concentra gran cantidad de los recursos fiscales como mecanismo de control sobre las instancias subnacionales. Las provincias, concentran también recursos, pero cada vez son mas dependientes de las transferencias de la Nación independientemente de las potencialidades fiscales de cada una, detentan a su vez, nuevas funciones y gran cantidad de agentes públicos, puesto que el proceso de descentralización de mediados de los 90' tuvo como destinatario único a este nivel del Estado, pero éstas no continuaron descentralizando hacia los municipios. Los cuáles, por su parte, también afrontan nuevos desafíos en su matriz funcional y vieron engrosar sus filas de empleados, pero a su vez, son los que menos autonomía de financiamiento exhiben. Situación que los coloca en condiciones de precariedad fiscal-funcional muy pronunciada.

Podemos representar a esta nueva configuración estatal como dos pirámides invertidas respectivamente. La de los recursos posee su base más amplia en la administración central desde donde se transfieren los mismos hasta llegar a los municipios. La pirámide de las funciones, por su parte, posee más bien la forma de un rombo donde los gobiernos provinciales y municipales concentran cada vez mayores responsabilidades.

32 Fuente: CIPPEC (Centro De Implementacion de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento)

33 Fuente IPEC (Instituto Provincial de Estadística y censo).

34 Fuente: Dirección General de Programación y Estadística Hacendal.



La incongruencia de las figuras nos trasluce un sistema de “dependencia internivel” con graves consecuencias en los resultados de la gestión, cuestión que podría ser resuelta explorando nuevas formas de revitalización del federalismo, no obstante cualquiera sea el arreglo final, éste debe inexorablemente otorgar mayor capacidad de generación y administración de recursos a las instancias subnacionales, sin desestimar, por supuesto, a las transferencias de la coparticipación federal como mecanismo equilibrador entre diferentes territorios.

7. EL PLAN DE REGIONALIZACIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

¿Respuesta a los nuevos desafíos?

Como vimos, el nuevo escenario requiere de respuestas creativas si se quiere afrontar con alguna esperanza de éxito los retos inéditos para los niveles de gobierno subnacionales, es así que bajo esta óptica vamos a presentar y analizar brevemente el “Plan estratégico Provincial de Santa Fe” (en adelante PEP) en cuyo marco se integra, como uno de los componentes más novedosos al “Plan de Regionalización Provincial” (en adelante PRP).

El “Programa del Frente Progresista” del año 2007, documento que constituye la plataforma electoral que llevó al gobierno de la Provincia al Partido Socialista, define claramente que la reforma del Estado es una cuestión de primera importancia para el logro de los máximos objetivos de: *desarrollo, democracia y justicia*. En él se afirma que, luego del crecimiento económico entre el 2003 y el 2007 se constató que los beneficios del mismo no se vieron reflejados en niveles similares de distribución entre el conjunto social. Con lo cual se desprende que la calidad de las instituciones estatales es condición necesaria para una sociedad mejor, así *“el nuevo trato que proponemos necesita de un formato estatal permeable a la sociedad civil. La descentralización estatal y la jerarquización de la esfera de lo público no estatal, permitirán responder positivamente a la actual crisis de la democracia representativa”*.³⁵

³⁵ Documento: “Programa del Frente Progresista” año 2007 Pág. 3. Pág. 8.

El diagnóstico sobre el accionar estatal fue el siguiente: *“Santa Fe tiene hoy día marcos institucionales insuficientes y una presencia territorial desigual para hacer frente a las demandas sociales que han crecido en volumen y complejidad”*³⁶, luego se precisa esta argumentación y se declara: *“La organización y funcionamiento extremadamente centralizados por el Estado provincial ha dado lugar a territorios sin proyectos, relaciones de preferencia o subordinación de municipios y comunas... dificultades para identificar los problemas críticos de poblaciones y territorios o lentitud en la gestión posterior de las soluciones”*³⁷.

Podemos observar entonces que, en la perspectiva del Programa, el objetivo de reforma del Estado, condición necesaria para superar muchos de los problemas más profundos y acuciantes de la provincia, aparece mediatizada por la necesidad de contar con un Plan Estratégico y con una nueva Reorganización territorial del gobierno.

7.1. Las Nuevas Regiones de Santa Fe

Este Plan define cinco regiones con cinco “ciudades nodos”, con este diseño se pretende superar la antigua estructura administrativa basada en una multiplicidad de zonificaciones ministeriales sin ningún tipo de criterio común de delimitación³⁸. Se espera también, superar el centralismo administrativo, la superposición de zonas ministeriales, contar con una visión interdisciplinar de las problemáticas, haciendo coincidir las regiones con los ministerios y lograr la transformación del Estado santafesino.

7.2. Metodología de Diseño y Planificación.

Una vez en el gobierno, el Frente Progresista en coherencia con lo prometido, se aboca a la realización y puesta en marcha del anunciado Plan, cuya metodología proponía *“no es un diseño de pocos sino una formulación que se apoyará en instituciones ausentes en la provincia pero que requieren ser constituidas...En estas instituciones, el diálogo y el consenso social preceden al diseño y aplicación de políticas”*³⁹.

Se declara que la metodología a emplear reconoce, cuatro instancias metodológicas diferentes:

1. *La construcción participativa de un diagnóstico.*
2. *La identificación y formulación de proyectos estratégicos.*
3. *La gestión, seguimiento y evaluación de las acciones definidas.*
4. *La creación de estructuras institucionales que sostengan y coordinen esos procesos*⁴⁰.

Se emprende así la tarea de construir un diagnóstico participativo sobre la provincia con el fin de obtener una visión mínima de las características particulares de la misma y encontrar posibles indicios de regiones intraprovinciales que compartan problemáticas, falencias y ventajas. Para abordar ésta, y las demás instancias, se crean *“dos ámbitos de*

36 Op. Cit. Pág. 13.

37 Op. Cit. Pág. 16.

38 Existen por ejemplo: 19 departamentos, 9 zonas de salud, 9 delegaciones de Educación, 9 regiones de Vialidad provincial, 3 gerencias regionales de la EPE, 3 regiones de la Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión, 19 unidades policiales regionales; 5 regiones de Justicia; etc.

39 Documento: “Programa del Frente Progresista” Pág. 17.

40 Documento: “Plan Estratégico Provincial de Santa Fe. Cinco Regiones una sola Provincia”. Parte I Una Nueva Organización del Territorio. Pág. 15.

decisión y consenso que actúan en forma simultánea e integrada: el ámbito intragubernamental y el ámbito público-privado” 41.

Por parte del ámbito intragubernamental, se diseñan las “*Jornadas Regionales*” que son reuniones de trabajo entre estas autoridades ministeriales del gobierno provincial y los intendentes y presidentes comunales con el objeto de “*construir consensos en torno a las problemáticas y proyecciones locales*”42.

Por parte del ámbito público-privado, se define la creación de “*mecanismos de participación ciudadana y concertación con la sociedad civil que cobran la forma de Asambleas Ciudadanas; Consejos Regionales de Planificación Estratégica y Grupos de Impulso y Seguimiento*” 43. Como se destaca en el documento del PEP, de entre éstos espacios resaltan las *Asambleas Ciudadanas* debido a que es en ellas donde la participación llega a su máxima escala.

Un aspecto metodológico considerable es que estos dispositivos organizacionales funcionaron bajo un “ordenador temático” que definió tres ejes integradores, con el objeto de “*recuperación de la idea de transversalidad aplicada a la gestión...*”44 los mencionados ejes fueron: 1) Eje Físico-Ambiental45; 2) Eje Económico-Productivo46 y 3) Eje Socio-Institucional47.

Luego de la puesta en práctica de esta metodología, los equipos técnicos del gobierno, fueron procesando los resultados del trabajo y decidieron expresar “*de modo más amplio y transversal*” estos ejes temáticos como “*Líneas Estratégicas*” de acción del PEP que permitirán ordenar los programas y proyectos que lo integren. Las mencionadas líneas son definidas como: “*orientaciones o grandes líneas directrices que no se agotan en temáticas especializadas, sino que permiten una visión más integral de los problemas.*”48.

Las líneas estratégicas establecidas son las siguientes:

- ✦ Línea I Territorio Integrado
- ✦ Línea II Calidad Social.
- ✦ Línea III Economía del Desarrollo.

Con lo dicho anteriormente vemos que se pasó de Ejes Temáticos que guiaron la implementación de los espacios de debate, a Lineamientos Estratégicos que van a determinar la estructuración final del PEP como a sus siguientes acciones de debate y concertación. Más allá de lo oportuno de estas líneas, es con ellas que se le va dando contenido al PEP el cual se divide en Planes, Programas y Proyectos de *alcance provincial* y otros de *alcance regional*.

A principios del año 2008 el gobierno comienza el proceso de planificación, el cual se extenderá durante todo ese año. Esta primera fase del PEP, período que representa nuestro objeto de estudio, se constituyó según exponen las autoridades, en la etapa de consecución de los primeros dos puntos de los cuatro que componen la metodología propuesta, los recordamos:

41 Op. Cit. Pág. 15.

42 Op. Cit. Pág. 16.

43 Op. Cit. Pág. 16.

44 Op. Cit. Pág. 17.

45 Comprende las cuestiones orientadas a mejorar el hábitat, infraestructura y servicios, así como también todo aquello relacionado con las marcas del territorio y la cuestión ambiental.

46 Incluye temas vinculados a la economía y la producción regional, recursos y formas de organización; actividades, cadenas de valor y potencialidades de desarrollo.

47 Abarca todas aquellas cuestiones vinculadas a las redes y actores regionales, la reforma del Estado, y los derechos fundamentales en materia de educación, salud, desarrollo social y cultural, justicia y seguridad ciudadana.

48 Documento: “Plan Estratégico Provincial de Santa Fe. Cinco Regiones una sola Provincia”. Parte II Visión y Estrategias. Pág. 5.

*La construcción participativa de un diagnóstico.
La identificación y formulación de proyectos estratégicos.*

7.3. Criterios de definición de las regiones:

Mientras que en las delimitaciones territoriales vigentes priman caracteres históricos anacrónicos y de alto grado de artificialidad, como la influencia de los caudillos de la zona (criterio con fuerte impacto en la definición de las jurisdicciones departamentales); las condicionalidades físicas del terreno, como la transitabilidad de caminos o los pesos relativos de los asentamientos urbanos, hoy en día modificados; el nuevo mapa provincial, sugerido por este Plan, pretende basarse en demarcaciones territoriales que actualicen los criterios empleados para trazar límites intra-provinciales, para cuyo cometido propone definir, de modo particular dos conceptos, en primer lugar lo que se entiende por “territorio” y consecuentemente con éste, lo que se entiende por “*región-red*”.

Se caracteriza al territorio particular de la provincia, por medio del concepto de “*ruralidad*” entendida como “*la forma que adquiere la conjunción territorial entre el campo y la ciudad... En un punto de intersección, lo urbano se incorpora a lo rural como signo identitario y distintivo...*”⁴⁹. Esto responde a la característica de la provincia de presentar una población urbana del 93% con fuerte presencia de pequeños municipios y comunas, dando lugar al fenómeno que llamaremos ultra-jurisdiccionalismo, con lazos muy estrechos a la vida rural.

El territorio no es entendido, solo como delimitación física, es decir, como porción de tierra, sino que incluye las relaciones sociales que en él se despliegan y le otorga características particulares. Se lo define como: “*espacio geográficamente delimitado que aparece constituido, construido y resignificado por la compleja trama de vínculos que sus habitantes establecen sobre él*”⁵⁰. Desde este punto de vista, se puede concebir a todo territorio como construcción social, se dice “*La provincia de Santa Fe – como todo territorio- puede ser imaginada como una gran red que entrecruza actores locales diversos, actividades sociales, económicas y políticas; patrimonio natural y cultural*”.

La regionalización por lo tanto, es un proceso político de reconocimiento de esa red provincial y de las redes menores o sub-redes locales que la componen, de este modo, el nuevo trazado territorial de la provincia es un esfuerzo por darle mayor visibilidad a estas redes al transformarlas en objeto y sujeto de planificación de políticas, con el fin de dotarlas de mayor dinamismo y desarrollo e integrarlas, cada una con sus particularidades, en un proyecto común.

Esta concepción del territorio asociado al de red, posee la particularidad de intentar organizar a la provincia mediante estructuras abiertas y flexibles, las que por lo tanto, podrían adaptarse a los cambios y transformaciones de su contexto y de los propios actores que las componen gracias (entre otras particularidades) a que no se basan en jerarquías y rigideces jurisdiccionales, sino que es el peso relativo de sus elementos constitutivos y el devenir de las relaciones establecidas entre si (siempre con posibilidades de cambio), lo que determina su morfología en un momento dado.

En este sentido, el PRP argumenta: “*La regionalización provincial parte de la concepción de la región como un **sistema flexible** en el cual se desarrolla una **construcción social permanente** y se ensayan itinerarios singulares. De la misma manera que el clima, **las regiones no se sujetan a una categoría rígida y formal**. Por el*

49 Documento: “Plan Estratégico Provincial de Santa Fe. Cinco Regiones una sola Provincia”. Parte I Una Nueva Organización del Territorio. Pág. 9.

50 Op. Cit. Pág. 10.

contrario, cada región se reconoce dentro de **fronteras dinámicas, abiertas y permeables**, que pueden señalarse como bordes de cercanía e integración con otras regiones”⁵¹. Según lo expresado, las nuevas regiones-red podrán variar tanto en su número como en sus delimitaciones geográficas según lo requiera el contexto y/o el devenir de las relaciones desplegadas en y entre ellas.

Los criterios para la delimitación de las regiones fueron múltiples, tratando de captar como se menciona en el citado documento, “*los caminos de la gente*”, es decir, según las interacciones efectivamente desarrolladas en el territorio, se emplearon criterios objetivos diversos como: la red de rutas existente, las NBI, las similitudes productivas, criterios de vecindad, densidad Institucional; caracteres topológicos, consumo de servicios (salud, educación, etc.) vías férreas; etc.; y seguramente también entraron en consideración un conjunto de elementos mas bien de carácter político, como las relaciones entre autoridades provinciales y locales, para su definitiva delimitación. Según lo que pudimos indagar, los criterios de mayor peso a la hora de trazar las regiones con sus ciudades nodos fueron los trazados de rutas existentes en la provincia, los límites departamentales y los trabajos al respecto acumulados en años previos por investigadores relacionados con la gestión que ya delimitaban las regiones de forma muy similar a como se las exhibe hoy en el Plan.

A estos elementos se les sumó la discusión al respecto en las primeras jornadas regionales y asambleas ciudadanas, experiencia que no arrojó ningún cambio a lo propuesto por las autoridades, pero introdujo algunas discrepancias, como ocurrió en el caso de la Región del nodo Rafaela donde aún hoy muchos actores mantienen diferencias de percepciones basadas fundamentalmente en las relaciones económico-productivas que los acercan a la Región del nodo Santa Fe y los alejan de las zonas del noroeste provincial.

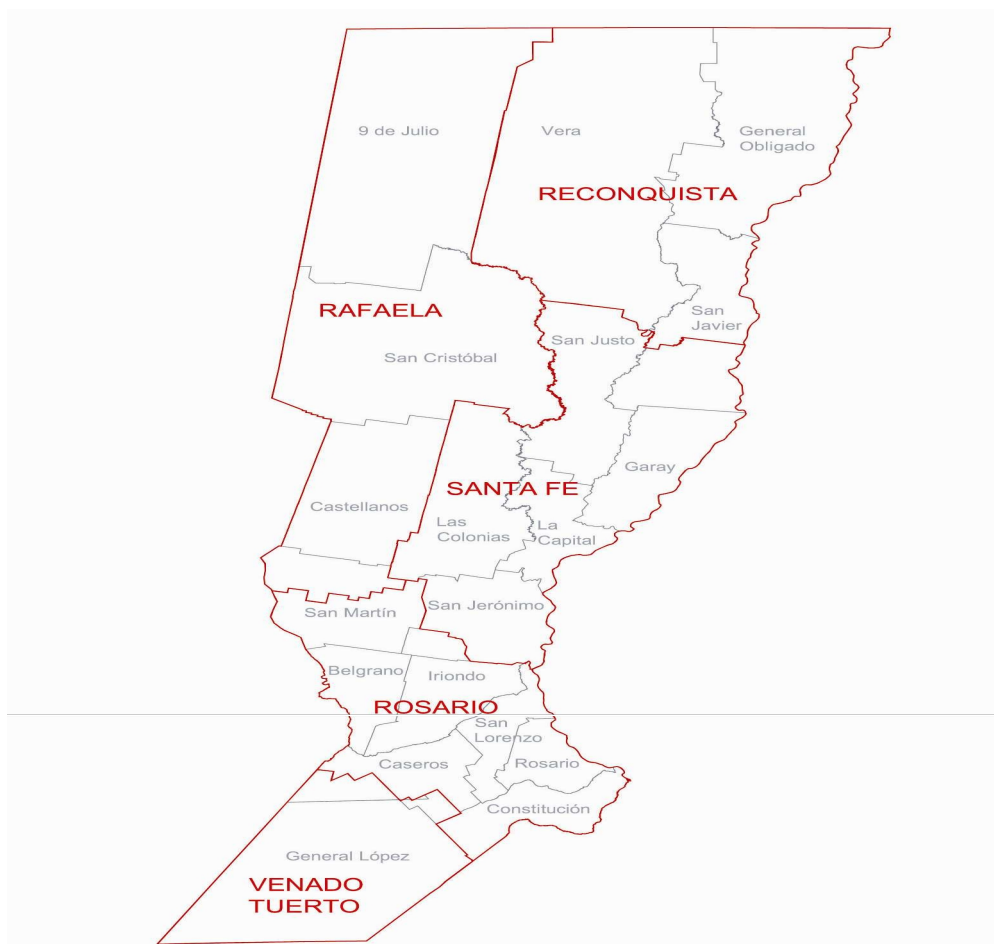
Vale la pena señalar, que el trazado de rutas es acorde y contribuyó a constituir lo que se conoce como: “Regiones Históricamente Conformadas”, las que se basan en las lógicas de acumulación y distribución de las funciones productivas territoriales del sistema capitalista provincial. Sin embargo, es importante agregar que seguidamente a estos criterios los límites departamentales jugaron un importante papel, sobre todo en el norte y centro provincial donde éstos poseen mayores niveles de reconocimiento identitario.

Se entiende a estas regiones como: “*espacios simbólicos donde el territorio y la cultura aportan el anclaje necesario para su localización*”⁵². Los límites entre si responden al concepto de “*bordes de cercanía*” que, como se mostrara anteriormente, no persigue ninguna pretensión de rigidez y formalismo sino que más bien intentan dotar de flexibilidad.

Se propone entonces el mapa siguiente:

51 Op. Cit. Pág. 10. El resaltado es nuestro.

52 Op. Cit. Pág. 13.



Como expusieramos mas arriba, este resultado no surge solo de un proceso participativo, sino que se basa fundamentalmente en estudios previos de los actuales integrantes de la gestión, lo que pudimos corroborar mediante, por ejemplo, entrevistas periodísticas a los principales referentes políticos del gobierno, el mencionado Ministro de Reforma del Estado declaraba antes de asumir el gobierno: “*Habrá cinco regiones delimitadas, con cabeceras en Reconquista, Rafaela, Venado Tuerto, Rosario y Santa Fe*”⁵³. Existen además, documentos de académicos relacionados con este proceso que delimitaban estas regiones de modo similar a las que finalmente tenemos.

8. La Problemática Regional.

Es necesario, introducirnos brevemente en la problemática regional, a fin de lograr una idea conceptual mínima de la misma, de sus contenidos básicos y de sus procesos constitutivos más trascendentes.

El primer comentario obligado, en referencia a esta problemática, versa sobre lo difuso y ambiguo del concepto “región”, lo que como es de esperar deriva en los múltiples usos otorgados y en el peligro consecuente de que finalmente se vacíe de significado, lo cual justifica apuntar ciertos consensos mínimos sobre la temática.

53 Entrevista a Antonio Bonfatti de “Sin Mordaza TV” con fecha 30-11-2007.

Existe una enorme producción al respecto, promovida fundamentalmente por el estudio de las Relaciones Internacionales⁵⁴, y por abordajes de la Economía Política.

Todo el andamiaje conceptual producido por este tipo de acercamientos, es insuficiente o de muy forzada aplicación a las regiones objeto de nuestro estudio, debido a que se parte de una visión fuertemente inclinada a pensar estrategias de desarrollo económico y se encuentra además, elementalmente referenciada en la experiencia de “la Europa de las Regiones”.

Lo que hace inédita nuestra experiencia es que sea la figura de la propia provincia como unidad administrativa, la que decide auto-regionalizarse, de esta forma podríamos caracterizar a nuestro proceso como: “*regionalización endo-provincial*”.

Esto no constituiría problema alguno si estuviéramos hablando de regiones cuyos contenidos serían exclusivamente de tipo administrativo, no serían más que el producto de un reordenamiento ministerial en el marco de un proceso de desconcentración estatal, por ejemplo. Pero además de estos caracteres, en el PRP se pretenden objetivos muchos más amplios que introducen aspectos culturales; económicos y socio-políticos, que merecen nuestro análisis y nos sitúan en el marco de la problemática de la “*construcción regional*”.

En este examen deberemos, por lo tanto, echar mano a los desarrollos teóricos poco apropiados a nuestro objeto, para pensar la práctica regionalizadora de caracteres inéditos, que se está llevando a cabo en nuestra provincia.

Tenemos ya una primera caracterización, sin embargo no hemos definido aun que se entiende por “región”, para lo cual debemos referirnos al proceso de construcción de una región, actividad política deliberada que reconoce dos grandes directrices:

“**Regionalismo**”, tiene lugar cuando los impulsos de construcción de la región vienen “desde abajo”, así la región sería el producto de la organización y movilización política de la demanda de un interés regional, asentado en la afirmación de rasgos identitarios, culturales, lingüísticos, económicos, etc. En este caso, la región debe ser considerada como “sujeto político”, pues son los mismos actores regionales quienes recogen, formalizan y dan institucionalidad a las percepciones colectivas de pertenencia e identidad.

Por el contrario, cuando la direccionalidad de la construcción regional es inversa, es decir, “de arriba hacia abajo”, estamos ante el fenómeno de la “**regionalización**” impulsado por el Estado, el cual reconoce la necesidad de “crear regiones” en cuya tarea de delimitación, se pueden encontrar desde criterios completamente arbitrarios hasta criterios que reconocen particularidades y rasgos como los mencionados anteriormente, pero que no están siendo movilizados por actores políticos regionales, por lo tanto, en este caso cabe más bien la imagen de la región no como sujeto auto-constitutivo, sino como “objeto construido”.

Como vemos, cualquiera sea la direccionalidad que impulsa un proceso de construcción regional, éste es siempre una actividad socio-política, siguiendo a Keating podemos establecer que: “*debido al carácter indeterminado y poroso de las fronteras de la región, y debido también a las diferentes dimensiones/sistemas a los cuales una misma región puede pertenecer, las regiones deben ser pensadas como sistemas abiertos en constante proceso de definición...*”⁵⁵

54 Desarrolladas en gran medida en el marco de las investigaciones sobre el nuevo fenómeno de la “cooperación internacional descentralizada”, también llamada “paradiplomacia”.

55 Keating, Michael: “The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change”, Edward Elgar, Cheltenham UK. Año 1998. Pág. 116. y “Regionalismo, autonomía y regímenes internacionales” University of Western Ontario. Año 1993.

A los fines de nuestro trabajo, creemos que conceptualmente estos elementos son suficientes. Según vimos, nuestro objeto es un proceso de regionalización caracterizado por ser impulsado por un gobierno intermedio, lo cual lo constituye en una experiencia poco común. Nos centraremos, por lo tanto, en lo que podríamos llamar el “*proceso de construcción regional*” haciendo hincapié en que las regiones resultantes tenderán mas bien a considerarse como “objetos” con elevados niveles de artificialidad, lo cual nos obliga a interrogarnos sobre los peligros que atañe este tipo de construcción “desde arriba”, los que abordaremos en dos grupos: problemas de viabilidad y desafíos funcionales.

Para el primer cometido (viabilidad), seguiremos esencialmente los comentarios sobre la construcción de regiones que realiza Sergio Boisier⁵⁶, quien luego de caracterizar la experiencia europea como de Regionalismo, nos indica que en América Latina, por el contrario, debido a razones históricas primaron procesos de Regionalización. Esta diferencia introduce retos propios de la tarea de construcción “desde arriba” que deberán ser tenidos en cuenta si se desea que las regiones funcionen como tales, en referencia a ello nuestro autor nos indica, “*construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto-organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo*”⁵⁷.

Así, la cuestión de movilizar la sociedad tras un proyecto común, mediante el auto-reconocimiento de cierta identidad regional, es uno de los desafíos más importante que debe afrontar el proceso de regionalización de la provincia, debido al alto grado de artificialidad de las regiones propuestas, y por lo tanto, de la inexistencia de movimientos sociales genuinamente regionales donde apoyar la experiencia.

Para avanzar en ese proceso de construcción social complejo, Boisier nos propone identificar lo que serían los “*clivajes*” de una región, donde se encuentran presentes los elementos históricos y antropológicos que la dotan de identidad. Se destacan: la cultura / infraestructura de transporte y comunicaciones / rivalidades y disputas de las clases dominantes / lenguajes / etnias; entre otros.

El autor plantea la aplicación de un “*proyecto cultural*” que tiene como finalidad remover los clivajes que fragmentan a los grupos sociales que se desea movilizar tras el propósito regionalizador e impiden contar con identidad regional propia. En este proyecto tendrían un papel central las instituciones gubernamentales, los medios de comunicación y el sistema educativo, en la difusión de la nueva percepción colectiva de pertenencia.

Resaltamos, por último, que los intentos de construir regiones no lograran ningún resultado positivo si no se tienen en cuenta las transformaciones que sufrió el propio concepto de región. Hacia fines de siglo XX se trastocan los elementos que constituían la racionalidad regionalizadora, las delimitaciones regionales se basaban en:

- ✦ Distancia.
- ✦ Fricción del espacio.
- ✦ Contigüidad física.
- ✦ Tamaño regional (mientras más grande mayor sustentabilidad y poder).

Hoy, debido a múltiples cambios, entre los que se destacan las transformaciones tecnológicas de la producción; comunicación y el transporte, estos criterios pasaron a

56 Boisier Sergio “Modernidad y territorio”. Serie Cuadernos del ILPES N° 42. Año 1996.

57 Boisier Sergio Op. Cit. Pág. 26.

ser obsoletos y están siendo reemplazados, en parte, por elementos que intentan eliminar la rigidez de las definiciones regionales anteriores, estos son:

- **Flexibilidad**, se refiere a la capacidad normativa de permitir múltiples tipos de asociaciones entre los actores de la región, tanto hacia adentro como hacia fuera de ella.
- **Elasticidad**, es la capacidad de absorber elementos exógenos.
- **Maleabilidad**, habilidad para adecuar el tamaño de las organizaciones a los requerimientos del contexto.

La posesión de estos factores, “*facilita la entrada de las regiones en las redes y su salida de ellas con velocidad y oportunidad*”⁵⁸.

De acuerdo a estas características, Boisier propone la existencia de tres tipos diferentes de regiones que conviven en la actualidad:

1. **Regiones Pivotales**, son los territorios identificables a las divisiones político-administrativas históricas, constituyen estructuras complejas que poseen cultura e identidad propia, contando de entre los nuevos atributos con la cualidad de la Flexibilidad.

2. **Regiones Asociativas**, tienen lugar cuando dos o más regiones *pivotales* haciendo uso de su libre voluntad de asociarse constituyen una región de mayor amplitud, esta tarea de unión de territorios adyacentes, debe eliminar una serie de clivajes que impiden el reconocimiento de una historia y una percepción identitaria colectiva compartida por los actores sociales regionales.

En el caso argentino, las regiones pivotales estarían representadas por el nivel intermedio de gobierno de la federación, estas son las Provincias, a las cuales por medio del Art. 124 de la Constitución Nacional se les reconoce la potestad de construir regiones inter-provinciales de diversa índole, las cuáles responden a la característica de *región asociativa*, como lo es la mencionada “Región Centro”.

3. **Regiones Virtuales**, surgen cuando cualquiera de los tipos de regiones descritas anteriormente establece acuerdos tácticos de cooperación, con las características siguientes: para su creación existe un *contrato* (explícito o no); sus *objetivos y duración son acotados*; su espacialidad es *discontinua* (ausencia de la noción de contigüidad física); presencia de una *fuerte identidad regional* que impida su absorción por los nuevos vínculos establecidos; pueden establecer *múltiples y simultáneos acuerdos*. Un ejemplo de región virtual lo constituyen muchos acuerdos transfronterizos de cooperación, caso de ZICOSUR.

Para las regiones que propone el PRP, como ya adelantamos, no encontramos una correlación con ninguno de estos modelos teóricos, pero si podemos destacar algunas características comunes que se recogen de los tres modelos presentados. Tenemos que es un tipo de regionalización “*desde arriba*”, que si bien busca consensuar su existencia, se remite a una explícita voluntad política del gobierno, con una *proyección temporal permanente* o de largo plazo y respetan un criterio territorial de *contigüidad física*, características éstas que las acercan al tipo de región pivotal, no obstante, se busca que su *carácter configurativo sea consensuado* lo que las aproxima al modelo asociativo y las aleja de la configuración de tipo estrictamente histórica que caracteriza a las primeras. Pero también, debe mencionarse que en el nuevo diseño regional habría espacio para la creación de regiones virtuales si surge la necesidad de hacerlo, debido al *reconocimiento del carácter abierto y permeable de sus fronteras*.

Para el caso específico bajo análisis, de construcción regional endo-provincial, proponemos entonces, considerar a las regiones resultantes como “regiones de

⁵⁸Boisier Sergio Op. Cit. Pág. 64.

acoplamiento”. Consideramos pertinente incorporar un nuevo concepto, debido a que el objeto de estudio no reemplazan a ninguna de las posibilidades antes mencionadas, pero éstas tampoco lo comprenden íntegramente, sino que más bien lo que produce el PRP es una complejización del escenario de construcción regional y sus posibilidades.

Cuáles son, entonces, las características centrales de éstas “regiones de acoplamiento”, lo expondremos en el punto siguiente al tratar sobre los objetivos funcionales de las mismas, no obstante, resta decir en referencia a su viabilidad que necesariamente deberán incorporar, además de los caracteres de flexibilidad, elasticidad y maleabilidad, un largo y sostenido “proyecto cultural” si se espera que las nuevas regiones “calen” en las representaciones simbólicas de los actores sociales para contribuir a transformar la realidad provincial.

8.1. Las Regiones de Acoplamiento de Santa Fe

Proponemos el término “*acoplamiento*” para referirnos a los objetivos que persigue el nuevo diseño regional, hechas ya las aclaraciones sobre cuestiones de viabilidad, estamos en condiciones de indicar que el objetivo que atraviesa la lógica regionalizadora analizada es la búsqueda de “*integración*”, concepto amplio que incluye diversas dimensiones (sociales, económicas, territoriales, de infraestructura, culturales, productivas, etc.) y se basa según el nuevo gobierno, en la convicción de que en Santa Fe existen fuertes desequilibrios entre las diferentes zonas que la componen, y un Estado incapaz de “*llegar*” de la misma forma a todo el territorio.

La necesidad de integración, aparece a lo largo de todos los documentos analizados donde se afirma, por ejemplo: “*La regionalización posibilita la institución de una nueva escala de proximidad...la integración de territorios hasta ahora desconectados y el equilibrio de las capacidades provinciales... al resignificar la provincia en términos espaciales, el Estado adquiere las herramientas necesarias para hacer frente al desafío de la integración en su doble sentido socio-económico y territorial*”⁵⁹

De esta manera, la región se piensa como el espacio de articulación del proyecto provincial, a través de ella el estado espera “acercarse” a los diferentes actores sociales tanto públicos como privados. Es aquí donde encontramos una cuestión que merece la pena explorarse. Adelantándonos a las conclusiones, es necesario mencionar que la mentada “integración” del territorio, dependerá en gran medida, de la capacidad que tenga la región de “*sumar*” a las comunas y municipios de la Provincia al proyecto, y de las formas como ello se realice, así el término “región de acoplamiento” refiere a la construcción de un escenario que cree las condiciones necesarias para que mediante diversas herramientas de gestión y arreglos institucionales, los diferentes actores sociales públicos y privados sean capaces de asumir los desafíos planteados por el proceso de subnacionalización que tomados por separado, sobrepasa en mucho sus posibilidades individuales de influencia sobre la nueva realidad. Es un diseño institucional que pretende dotar de verdadera capacidad, entendida ésta como la asunción exitosa de responsabilidades, a los actores y organizaciones sub-provinciales para asumir los desafíos planteados por el nuevo contexto de relacionamiento reticular. Para que las regiones propuestas actúen como verdaderas “*ensambladuras*” de las unidades estatales locales, y obtenga el Estado provincial el rol de “*articulador territorial*”, es necesario, desde nuestro punto de vista, la contemplación de la vasta heterogeneidad y dotación de capacidades de gestión de los actores estatales locales con la que cuenta la provincia en general y cada región trazada en particular.

59 Documento: “Plan Estratégico Provincial de Santa Fe. Cinco Regiones una sola Provincia”. Parte I Una Nueva Organización del Territorio. Pág. 13.

Proponemos para analizar este punto, los conceptos de “*regiones metropolitanas*” y de “*ultra-jurisdiccionismo*” que caracterizan la división administrativa de Santa Fe.

Ambos fenómenos intentan dar cuenta, de diferente manera, del rebasamiento jurisdiccional de las problemáticas a abordar, e indican posibles soluciones a la imagen actual de un cierto “aislamiento” de las iniciativas gubernamentales, que no logran dar respuesta a las desigualdades y fragmentaciones crecientes producidas por el nuevo contexto.

a. La cuestión Metropolitana.

En la provincia contamos claramente con dos regiones que podemos denominar bajo el término de “metropolitanas”, el Gran Rosario y el Gran Santa Fe, éstas concentran casi dos tercios de la población total de la provincia, cada una se compone de una gran ciudad como centro de gravedad, y un conjunto de ciudades satelizadas a su alrededor que mantienen una estrecha interrelación con ella.

Además de las características señaladas de concentración de la población, que trasciende los límites físicos de las unidades jurisdiccionales de los gobiernos locales, es decir, que incluye a varias unidades administrativas, lo que caracteriza a una región como metropolitana es “*la distribución territorial diferencial de la diversidad o heterogeneidad de actividades y población*”⁶⁰ Esto significa que en la forma metropolitana, se encuentran enormes cantidades de actividades de las más diversas y enormes grupos sociales de los más diversos también, que dotan a la metrópoli, tomada como un todo, de una gran “*heterogeneidad global*”, no obstante, esta diversidad de actividades y grupos sociales tienden a localizarse en territorios diferenciados unos de los otros (zonas industriales, zonas comerciales, zonas ricas, zonas pobres, etc.) produciendo el rasgo complementario de “*homogeneidad particular*”.

Definida de esta manera la forma metropolitana, Pérez destacará las dos grandes contradicciones particulares que ésta introduce a la actual organización del Estado.

1. *Contradicción entre el ámbito territorial de los problemas y el ámbito territorial del gobierno.*

Se hace referencia aquí a que, claramente los problemas presentan una lógica “*transterritorial*” que no coincide con las delimitaciones artificiales de los municipios y comunas que integran una misma metrópoli, es la oposición entre territorios formales y territorios reales.

2. *Contradicción entre el ámbito territorial de las necesidades y el ámbito territorial de los recursos.*

Se refiere a que las necesidades se concentran en ciertos territorios (villas miseria, barrios precarios, etc.) y los recursos también se concentran solo que en territorios diferentes, así donde existen más necesidades existen también menos oportunidades.

Estas contradicciones acarrearán tres problemáticas básicas de la metrópoli, a saber:

1. *Las transferencias Intra-metropolitanas de valor*, referidas a dos tipos de flujos de transferencias, el primero y más conocido, es el representado por la utilización de ciertos servicios como salud y educación prestados generalmente por la ciudad central pero utilizados por ciudadanos de las ciudades periféricas, lo cual significaría una especie de subsidio encubierto de ésta ciudad central hacia los otros municipios. El otro flujo, menos desarrollado, tiene el sentido inverso y se refiere a que los ciudadanos de los municipios periféricos en muchos casos, contribuyen al producto de la ciudad central, pues trabajan allí, pero tienen muchas necesidades cubiertas, que hacen a su

60 Pérez, Pedro “Cooperación municipal para la gestión metropolitana” en “Cooperación intermunicipal en Argentina” Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Año 2001. Pág. 27.

reproducción como fuerza de trabajo, por sus gobiernos locales (vivienda, recolección de residuos, etc.).

2. *La fragmentación intra-metropolitana del poder político*, los municipios y comunas que integran la metrópoli son los verdaderos concentradores de la representación y el poder político, así los municipios y comunas son las unidades reales dentro de una ciudad metropolitana inexistente desde el punto de vista político.

3. *Municipios ricos y municipios pobres*, dentro del territorio real de la metrópoli conviven municipios con muy marcadas diferencias entre sí, resultantes de comparar, por ejemplo, la cantidad de recursos propios con los habitantes, se observa que donde menos recursos propios existen se encuentran la mayor incidencia de necesidades, y donde más recursos se obtienen menos necesidades se observan.

Para atacar estos fenómenos, el autor mencionado, va a proponer como solución óptima la construcción de un *gobierno metropolitano*, cuestión que sin embargo, es desechada por su inviabilidad política (se necesitarían muy profundas reformas que para un corto y mediano plazo son imposibles de lograr). Ante esta situación propone, como elemento que mayores impactos puede provocar, la implementación de mecanismos de *cooperación intermunicipal* que tienen como finalidad atacar problemas *transterritoriales*.

b. El ultra-jurisdiccionismo santafesino.

Con este término intentaremos dar cuenta de la problemática de la insuficiente dimensión de las unidades administrativas para afrontar los retos de la nueva agenda.

Si bien Santa Fe presenta una situación de relativa ventaja sobre otras provincias, por exigir constitucionalmente un piso alto de habitantes para acceder a la jerarquía municipal, esto no impide la proliferación de unidades administrativas que por su escaso tamaño presentan variados indicios de inviabilidad, desde situaciones de migración que ponen en riesgo su continuidad, hasta problemas agudos de gestión de los servicios públicos más básicos.

En nuestra provincia, existe una especie de atomización de la administración pública, una enorme proliferación de pequeños pueblos ligados a la vida rural, cuya población no obstante es urbana, cuestión que responde a características históricas y topográficas, pero que producen la propagación de las denominadas “Comunas” que constituyen una especie de ruralización administrativa del cuarto nivel de gobierno del Estado, a las que se puede llamar también “agrocomunas”.

El total de unidades administrativas de la Provincia es enorme, la constituyen 362 localidades, que adquieren las jerarquías correspondientes de acuerdo a la cantidad de habitantes que posean como lo establece el mandato constitucional mencionado anteriormente y la Ley Orgánica de Municipalidades:

Si seguimos dicha caracterización obtenemos el siguiente resultado que refleja lo anotado anteriormente en relación a la proliferación de pequeñas localidades:

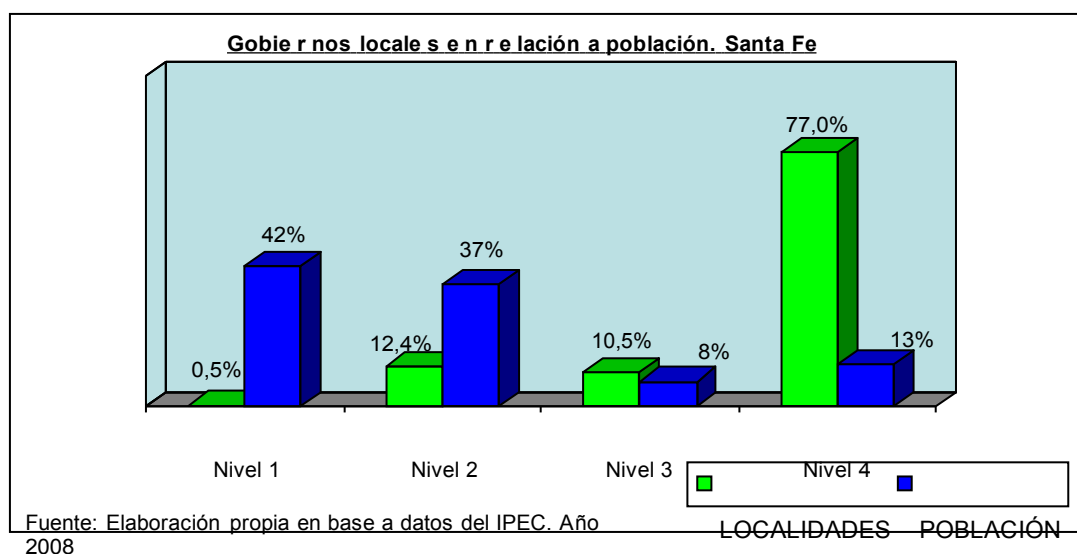
Más de 200.000 hab.	200.000 a 10.000 hab.	Menos de 10.000
2	45	315

La problemática señalada, es deudora de un profundo análisis que contemple las implicancias prácticas de éste fenómeno, cuestión que no abordaremos puesto que nos bastará con algunos señalamientos generales sobre la misma, para lo cual seguiremos lo trabajado por Mónica Iturburu bajo el concepto de “*inframunicipalismo*” que hace referencia a la misma cuestión que venimos desarrollando, solo que la terminología que emplea no es adecuada a nuestro caso.

La autora analiza la problemática desde la perspectiva Nacional, resolviendo el inconveniente de los diferentes criterios de definición vigentes para otorgar jerarquía municipal entre las Provincias, de la siguiente manera:

Divide las unidades administrativas en: “*pequeñas*” (menos de 10.000 habitantes); “*medianas*” (entre 10.000 y 250.000 habitantes) y “*grandes*” (más de 250.000 habitantes). Concluye que Argentina padece de “*inframunicipalismo*” lo cual es demostrado en el siguiente gráfico:

Replicando la misma metodología, vemos lo que ocurre específicamente en Santa Fe, estratificaremos las localidades en cuatro niveles (ver anexo nº 5). El nivel 1 estará representado por las ciudades con más de 250.000 habitantes; el nivel 2 por las que tengan menos de esa cifra y más de 10.000; el 3 entre 10.000 y 5.000; y el 4 menos de 5.000.



Si sumamos el nivel 3 y el 4 (lo que equivale a la clasificación de “*pequeña*”) obtenemos un 87% de las localidades, por encima del promedio nacional del 82%, por parte de las ciudades “*grandes*” y “*medianas*” los porcentajes son similares al nacional. Un dato que resalta es la gran cantidad de comunas con menos de 5.000 habitantes, éstas suman la increíble cifra total de 278 localidades (a esto obedece la diferenciación del 4to. nivel propuesto), de entre las cuáles se registran muchas que no llegan a los 1.000 habitantes (incluso encontramos 5 con menos de 100 habitantes). Muchas de éstas localidades “*mini*” se encuentran en franco proceso de desaparición como lo evidencian las proyecciones censales.

Podemos hablar entonces, de problemas de “*debilidad institucional*” en nuestra provincia, por el reducido tamaño de casi el 90% de sus unidades administrativas. Pero ¿qué implica concretamente esta debilidad institucional? Sin desconocer que es un fenómeno nacional e internacional (el caso de Francia es paradigmático), representa según Iturburu, un verdadero problema en el caso argentino, debido a que:

- ✦ No se pueden asegurar los principios de “*transparencia*” y “*eficacia*” debido al ejercicio de prácticas políticas arcaicas en dichas localidades (captación de organismos, caudillismo, etc.)
- ✦ El reducido gasto público asignado a estas unidades, sumado a la escasez de fuentes propias de recursos y a las incapacidades extractables propias del tamaño, le hacen difícil cubrir los gastos operativos.
- ✦ Total dependencia de transferencias de recursos del gobierno provincial, con las prácticas discriminatorias y clientelares largamente conocidas.
- ✦ Falta de cuadros técnicos.

◆ Incapacidades de todo tipo para brindar servicios de cierta complejidad.

A estas falencias, la autora agrega el hecho de que, por lo general, los ingresos medios de sus poblaciones son bajos, seguramente producto de la falta de dinamismo de sus economías. Por tales motivos, muchas de estas instancias de gobierno están al borde de ser inoperables.

Para contener el fenómeno, nuestra autora formulará un variado número de medidas posibles, según el marco legal de cada provincia, no obstante, plantea que una de las herramientas más apropiadas para evitar los peligros más nocivos del pequeño tamaño gubernamental, es pensar en esquemas de *cooperación Intermunicipal* cuyas ventajas más salientes se reseñan de la siguiente manera:

1. Generar economías de escala.
2. Favorecer el crecimiento económico conjunto de la región.
3. Aumentar la capacidad de negociación.
4. Aumentar la capacidad de acceso a información.
5. Realizar obras públicas y prestar servicios de manera conjunta.

De este modo, pudimos observar que tanto Pérez, al mostrarnos los problemas de las formaciones metropolitanas, como Iturburu, al reseñarnos las problemáticas del pequeño tamaño de los gobiernos (cuestiones ambas que exhibe Santa Fe), proponen como solución más viable, para atacar las múltiples y diferentes dificultades de cada fenómeno, a la “*cooperación Intermunicipal*”.

Si las regiones del PRP pretenden ser un organismo supramunicipal, que articule las diferentes unidades de gobierno sub-provincial bajo un nuevo modelo de gestión, que permita superar las debilidades y desequilibrios estructurales de las mismas, la cuestión de la cooperación intermunicipal debe incluirse de modo urgente en la agenda provincial debido a que, como se demostró, es una de las herramientas más viables para la integración socio-económica y territorial de una provincia. El camino no es sencillo, uno de los inconvenientes más salientes a solucionar es el de no estar reconocida constitucionalmente, lo que generó el problema adicional de que en la provincia no proliferaron experiencias de intermunicipalismo que faciliten la movilización de políticas activas en tal sentido.

Podemos concluir, que los dos caracteres más importantes a retener del nuevo ordenamiento provincial, son los referidos a su capacidad de “movilidad”, por un lado, expresada mediante el planteo de formaciones flexibles, maleables, informales y no rígidas con las que se definieron y funcionarán las nuevas regiones-red permitiéndole implementar diseños institucionales novedosos. Por otra parte, resalta su concepción como dispositivo de “*acoplamiento*” o de “*ensambladura*” que posibilitará sentar las bases de un nuevo modelo de gestión, basado en la obtención de mayores niveles de coordinación por parte del gobierno provincial, y en la redefinición de las relaciones intra-gubernamentales con los gobiernos locales.

Su relevancia se desprende del reconocimiento y adecuación al nuevo contexto de gestión descrito hasta ahora, pero también por los retos e interrogantes que suscitan su viabilidad y objetivos funcionales.

Así, planteamos algunas cuestiones fundamentales como: En relación a su viabilidad, ¿se contemplarán acciones encuadradas dentro del apuntado “proyecto cultural” necesario para dotar de sustentabilidad social al proyecto regionalizador? ¿Es probable que en algún momento surja la necesidad de darle reconocimiento formal a las nuevas regiones? de ser así ¿qué marco legal es capaz de contener a estos nuevos arreglos institucionales? y en relación a esto ¿cómo evitar la pérdida de flexibilidad ante la necesidad de darle enmarques institucionales a su funcionamiento? Vale aquí lo apuntado por Blanco y Gomá al hablar de las redes multinivel de gobierno, nos dicen:

*“los modelos clásicos son susceptibles de regulación legal, de ordenar su funcionamiento de acuerdo a parámetros jurídicos claros y racionales. La governance multinivel no puede ser regulada por la vía jurídica de forma estable y nítida. Su articulación es una cuestión de carácter político”*⁶¹ En alusión a sus objetivos funcionales más inmediatos, si bien se reconoce la pertinencia de la necesidad de dotar de mayores niveles de coordinación al Estado Provincial y a las relaciones intra-gubernamentales ¿se contempla que esto acarrea una verdadera reforma de la gestión pública, tanto del gobierno provincial, como de los gobiernos locales? Además ¿qué pasará con las jurisdicciones hoy en día existentes, como se dará el proceso de sus desactivaciones? ¿Cómo se resolverán las resistencias resultantes de esto?, sobre todo con algunos ordenamientos como los departamentales, que encarnan lógicas importantes de acumulación de poder político en la provincia.

9. Conclusión

Proponemos dos cuestiones finales, una que podríamos llamar de “arreglo institucional” que invoca cuestiones de tipo “tecnológico-normativas”, y la otra, está referida a la concepción política sobre la propia relación estado-sociedad, lo que remite más bien, a cuestiones atinentes al “liderazgo político del proceso”.

Se mostró el surgimiento de un nuevo escenario de gestión caracterizado por cierta revalorización de los espacios de acción política local, en un marco de complejización de problemáticas y agendas públicas al cual caracterizamos, en sentido amplio, como “subnacionalización”. A su vez, indagamos las problemáticas introducidas por los fenómenos de “ultra-jurisdiccionalismo” y del “metropolitanismo” presentes en la división jurídico-administrativa provincial, cuestiones ambas, que complejizan el abordaje exitoso de problemas públicos.

Vimos que las regiones propuestas, pueden ser presentadas como una medida de rediseño institucional orientada a aumentar la coordinación dentro de las propias estructuras ministeriales del estado provincial, como también entre éste y los diferentes gobiernos locales; motivo por el cual propusimos entenderlas como “*regiones de acoplamiento*”, pues ejercerían un rol de “ensambladura” entre la diversidad de fortalezas de las instancias locales. Lo cual parece ser adecuado a las especificidades del contexto descrito.

No obstante, el éxito de éste arreglo institucional incipiente dependerá, en gran medida, de encontrar respuestas a la pregunta de ¿cómo coordinar; orientar y articular los esfuerzos de las diferentes unidades administrativas que componen la Provincia, por medio de la figura de “la Región”, teniendo en cuenta las sustanciales diferencias entre unas y otras?

Con intenciones más bien propositivas que concluyentes, dejamos entrever a lo largo del trabajo, que la solución pasaría en gran parte por reforzar las capacidades de gestión de los municipios y comunas, a este propósito acometen propuestas como las autonomías municipales, procesos de descentralización, dispositivos de cooperación intermunicipal, aplicación de TICs; programas de capacitación del personal público, esquemas de cooperación público-privado, fuentes alternativas de financiamiento; y un variado y nutrido menú de tecnologías de gestión pública, lucidamente recogidas por nuestro Plan.

⁶¹ Gomá y Blanco “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. Revista del CLAD “Reforma y Democracia” N° 26. Año 2003. Pág. 6.

Todas estas herramientas, y muchas otras, parecen ser adecuadas para dar viabilidad a la fórmula del PEP, que se presenta como *“Planificación estratégica + Gestión descentralizada”*⁶²

Sin embargo, más allá de los diseños y rediseños institucionales necesarios, cada uno con sus fortalezas y debilidades, éstos no deben ser pensados como un fin en sí mismo, se requiere de una axiomática reforma del *modelo gestión pública*, que como sabemos, implica una larga transformación cultural (Oszlak, 1997), pues existe el peligro siempre latente de que los nuevos dispositivos sucumban ante las lógicas tradicionales de gestión. La reforma del modelo de gestión pública debe ser emprendida de inmediato pues el escenario descrito no puede ser abordado desde organizaciones incapaces de gestionar en el cambio y la incertidumbre, los que introducen necesidades de innovación constante, debemos entender que *“la innovación es ajena al paradigma burocrático. Si hemos de promover la innovación, harán falta nuevas formas de relaciones humanas...la situación de fragmentación y subordinación que implica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones y por ende, restringe la innovación”*⁶³. Lo que necesitamos entonces es un lento, parcial, pero sostenido proceso de reforma de la gestión pública tradicional, en pos del logro una *“cultura de la gestión pública”* (Crozier, 1997) si pretendemos que los diseños institucionales no perezcan en lógicas tecnocráticas, donde se reconozca la capacidad intrínseca de innovación que introducen las tecnologías (Grandinetti, 2002), pero teniendo presente los riesgos de su ayornamiento a las prácticas tradicionales,

La necesaria relegitimación de las intervenciones estatales de las instancias subnacionales de gobierno en el nuevo escenario, si bien será deudora de diseños institucionales técnicamente adecuados, no puede renegar de su genética eminentemente política. Pasamos así a la última cuestión, relacionada con la dirección política del proceso de transformación que emprendió la actual gestión provincial.

Se establece que con la Regionalización (junto a otras medidas) se materializará la reforma del Estado santafesino, recordemos según Oszlak, ésta pasa por la modificación del trípode de relaciones establecidas entre la sociedad y el estado. Cabe preguntarse ¿cómo contribuye la nueva regionalización provincial a la modificación de estas relaciones?

La respuesta, pasa por la modificación de relaciones de poder, asentadas en la capacidad que adquirirían ciertos sectores, hasta ahora postergados, para influir en las decisiones tomadas en la trama de desarrollo de las políticas públicas. Planteado de esta forma, debemos mencionar la cuestión de la *“participación ciudadana”*. Nuevamente lo planteado excede los alcances de este trabajo, sin embargo, podemos apuntar un par de cuestiones: En primer lugar, es claro que durante el año 2008 en muchas regiones de la provincia (exceptuando algunos puntos concretos como la ciudad de Rosario, la de Santa Fe y Rafaela) se abrieron espacios de participación ciudadana inéditos. En segundo lugar, debemos indicar que esta participación al desarrollarse en los inicios del Plan, no es garantía aun de un modelo participativo de gobierno.

Tenemos varias experiencias de políticas de participación que no trascienden ciertos límites, lo que implica la inalteración de las relaciones de poder.

De entre estas experiencias nos interesan, por razones de alcance y políticas, las desarrolladas en la ciudad de Rosario como las emprendidas en el marco del Plan de Descentralización y Modernización Municipal, que a quince años de su comienzo ha

62 Extraído de la ponencia de Ángel Sciara en el “Foro Social Económico y Político de la Provincia de Santa Fe”. Realizado el día Sábado 21 de Febrero de 2009. Centro de convenciones “Patio de la Madera”. Rosario.

63 Crozier, Michel “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”. Revista del CLAD “Reforma y Democracia” N° 7. Año 1997. Pág. 2.

logrado resultados erráticos en cuanto a su también reconocido propósito de reforma estatal.

Si examinamos los Centros Municipales de Distrito, veremos que no se constituyeron, como se esperaba, en escenarios de verdadera participación barrial, sus mayores logros se encuentran en la agilización y desconcentración de trámites administrativos, no lograron aún contar con presupuesto propio, coordinar interdisciplinariamente muchas actividades (la presencia de las diferentes Secretarías Municipales en los Centros Distritales no está consolidada), los Directores distritales no cuentan con poder verdadero de decisión, entre otras cuestiones.

La política que mayores esperanzas alberga en el marco de este Plan, el “presupuesto participativo” también a tenido resultados espasmódicos, ya que si bien en sus primeros años tuvo logros considerables, hoy se encuentra en una situación de amesetamiento, tanto de participación ciudadana cuantitativa, como de financiamiento de proyectos, esto lo comprobamos analizando algunos indicadores como los fondos afectados al mismo que para el año 2003 representaban el 8% del presupuesto municipal y al día de hoy representan alrededor del 5% manteniéndose casi intacto en sentido nominal cerca de los 25 millones de pesos⁶⁴.

Cabe aclarar que este trabajo no resta créditos al empleo de las nuevas herramientas de gestión, ni a las buenas intenciones perseguidas, es más, justamente al reconocer su adecuación a los nuevos desafíos es que se las aborda desde una postura como la que Gomá caracteriza de “*Optimismo-Crítico*” en una clara línea de deconstrucción de hipótesis preestablecidas que “*reconoce el cambio de modelo (de gestión) y valora los avances que supone. No lo considera fútil, pero tampoco carente de problemas*”⁶⁵, es menester revisar críticamente las acciones emprendidas por este Plan de Regionalización.

Veamos entonces, para nuestro caso, como se comprenden las relaciones estado-sociedad. Se reconoce que el Estado debe “construir” en cierta forma, la relación con la sociedad, debido a la ausencia de ámbitos institucionales de participación social preexistentes.

El reconocimiento de este rol estatal, en apariencia iría en una línea de acción que persigue el logro de mayores niveles de “empoderamiento” social, no obstante existe el riesgo de “mercantilizar” las relaciones con las organizaciones sociales y “falsear” así los contenidos de la participación genuina. Sin embargo, esto no invalida la necesidad de crear oportunidades de participación social en marcos en los cuales se carece de las mismas, para lo cual, la intervención del Estado aparece como ineludible.

Cabe la siguiente pregunta ¿Cuáles son los mejores mecanismos para implementar la participación social? A lo cual podemos responder mediante otro interrogante: ¿no será mejor (re)reconocer los límites de la esfera estatal y los de la social, a fin de ampliar el “espacio de lo público” sin generar intromisiones desnaturalizadoras de los dominios de ambas esferas? Esta pregunta re-sitúa nuestro punto de vista sobre la relación estado-sociedad, y nos aleja del foco puesto en los “medios” como ocurre con frecuencia desde concepciones instrumentalistas de esta relación, a favor de un esfuerzo por modificar la propia concepción sobre la cuestión, revalorizando el “espacio público” y emprendiendo en consecuencia acciones tendientes a su ampliación.

Esta modificación del punto de partida, es planteada en términos muy claros por Nuria Cunill Grau al postular “*En vez de pretender que ésta (la sociedad) se acerque a él (el*

64 www.rosariogov.com.ar y Municipalidad de Rosario Publicaciones: “Presupuesto participativo en Rosario. Año 2003, 2004 y 2005”.

65 Blanco I y Gomá R. “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 26. Año 2003. Pág. 13.

estado) *creándole canales institucionales en función de sus objetivos y necesidades, lo que estaría planteado es intentar invertir el paradigma buscando apoyo a la sociedad civil, en el marco de la preservación de su autonomía institucional*”⁶⁶.

Este giro en el enfoque, al (re)situarnos en la problemática de lo público, nos conduce a considerar que tanto la “animación” de la participación, como el fomento de la organización social, no pueden ignorar la necesidad de asegurar importantes niveles de autonomía a estos fenómenos si perseguimos un modelo con participación genuina. El rol del Estado en este caso, versa en encontrar mecanismos de auto-limitación de su papel de “arquitecto social”, controles que solo encontrará si efectivamente está abierto a la sociedad existente y no espera la construcción de una sociedad nueva “mejor hecha” para abrirse verdaderamente a ésta. Solo así obtendremos efectivas modificaciones de las relaciones de poder, no haciendo a la sociedad o invitándola a legitimar lo que el Estado ya definió, sino animando el disenso y los cuestionamientos de la sociedad que tenemos, lo cual sí implica establecer mecanismos para “favorecer a los desfavorecidos” en pos de una democracia mejor, pero solo con autonomía y libertad ésta se podrá lograr.

BIBLIOGRAFÍA:

- ▶ Arocena, José “*Globalización, Integración y Desarrollo Local*”. Revista “Persona y Sociedad”, ILADES, Chile, 1997.
- ▶ Arroyo, Daniel “*Estilo de gestión y políticas sociales municipales en Argentina*” en “*Políticas Públicas y Desarrollo Local*” Carlos Venecia Compilador.
- ▶ Beck, Ulrich “*¿Qué es la globalización?*”. Editorial Anagrama, 1998.
- ▶ Blanco I y Gomá R. “*Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nº 26. Año 2003.
- ▶ Boisier, Sergio. “*Modernidad y territorio*” Cuadernos del ILPES número 42. Año 1996.
- ▶ Borja, Jordi “*Organización y descentralización municipal*”. Edit. Eudeba. Año 1987.
- ▶ Bresser Pereira, L y Cunill Grau, N “Entre el Estado y el mercado: lo público no-estatal”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nº 33. Año 2005.
- ▶ Castells Manuel, “*La era de la información*”. Alianza, Madrid. Año 1996.
- ▶ Cotruello Menta Romeo, “*Aspectos estratégicos del desarrollo local*”, en Vázquez Barquero A. y Madoery O. (eds.): Transformaciones globales y políticas de desarrollo local. Homo Sapiens, 2001.
- ▶ Cravacuore D. Ilari S. y Villar A. “*La articulación en la gestión municipal*” Editado por Universidad Nacional de Quilmes. Año 2004.
- ▶ Crozier, Michel “*La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*”. Revista del CLAD “Reforma y Democracia” Nº 7. Año 1997.
- ▶ Dabat Alejandro, “*Globalización: capitalismo informático-global y nueva configuración espacial del mundo*”. Mimeo, 2000. Universidad Nacional Autónoma de México.
- ▶ Díaz Cristina, Rita Grandinetti y Patricia Nari Compiladoras “*Tecnologías y Gestión local en Argentina: Experiencias y perspectivas*”. Editorial Homo Sapiens. Año 2002.
- ▶ Ferrer Aldo, “*Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*”. Fondo de Cultura Económica, 2000.
- ▶ Fleuri, Sonia “*Reforma del Estado*” BID, Instituto interamericano para el desarrollo social (INDES). Año 2000.
- ▶ García Delgado, Daniel “*Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión*” en “*Políticas Públicas y Desarrollo Local*” Carlos Venecia Compilador.

66 Nuria Cunill Grau “La articulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos” Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nº 4. Año 1995. Pág. 16.

- ▶ Grandinetti, Rita María “*La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿Capacidad para la gestión relacional?*” Grupo Política y Gestión UNR. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad, Estado y Administración. Año 2004.
- ▶ Habermas, J “*Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*” Edit. Amorrortu. Año 1989.
- ▶ Hernandez, Luis “*Modernización del Estado y Descentralización en America Latina*” Universidad de Chile. Año 2002.
- ▶ Iturburu, Mónica “*Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino*” en “Cooperación intermunicipal en Argentina” Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Año 2001.
- ▶ Keating, Michael “*The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change*”, Edward Elgar, Cheltenham UK. Año 1998.
- ▶ Keating, M “*Paradiplomacia y constitución de redes regionales*” en Revista Valenciana D’estudis autonòmics, nº 36. Año 2001.
- ▶ Létorneau Jocelyn, “*Mundialización e identidad histórica de las regiones*”. Revista Ciclos, año VII, vol. VII, Nº 12, año1997.
- ▶ Lewkowicz Ignacio, “*Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez*”. Ed. Paidós, año 2006.
- ▶ Loiola, E y Moura, S “*A economía globalizada e o desenvolvimiento revisitado*” En Gestao em debate, Nº 0. Bahía. Año 1995.
- ▶ Madoery Oscar, “*Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*”. UNSAM EDITA, 2008.
- ▶ Nuria Cunill Grau “*La articulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos*” Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nº 4. Año 1995.
- ▶ Oszlak, Oscar “*El estado transversal*”. Revista Encrucijadas (UBA). Año 2001.
- ▶ Oszlak, Oscar “*El mito del estado mínimo: Una década de reforma estatal en argentina*” IV Congreso Internacional del CLAD. Santo Domingo. Año 2000.
- ▶ Oszlak, Oscar “*Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?*” Revista Reforma y Democracia Nº 9 de CLAD año1998.
- ▶ Pérez Pedro, “*Actores sociales y gestión de la ciudad*”. Revista Ciudad, Red Nacional de Investigación Urbana, Año 7, Nº 28, Octubre – Diciembre de 1995, México.
- ▶ Pérez, Pedro “*Cooperación municipal para la gestión metropolitana*” en “Cooperación intermunicipal en Argentina” Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Año 2001.
- ▶ Quetglas, Fabio J “*Revolución informacional, nueva geografía y límites de la estatidad en la gestión del territorio*”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nº 39. Año 2007.
- ▶ Subirats, J. “*Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*”, Ministerio para las administraciones públicas, Madrid año 1989.
- ▶ Sepúlveda Ramírez, L. “*Construcción regional y desarrollo productivo en la economía de la globalidad*”. Serie “Estudios y Perspectivas”. CEPAL. Año 2001.
- ▶ Venesia, Juan Carlos. “*Gestión Pública y Desarrollo: El desafío regional de Santa Fe*” en “Políticas Públicas y Desarrollo Local” Carlos Venesia Compilador.