

Reordenando el territorio: el caso de la regionalización en la provincia de Santa Fe, Argentina- 2008-2011

Gisela Signorelli

Licenciada en Ciencia Política - Doctoranda en Ciencia Política- CONICET - Docente (JTP) Teoría Política II. Facultad de Ciencia Política- UNR-
gisela.signorelli@fcpolit.unr.edu.ar

Fecha de recepción: 16 de marzo de 2012
Aceptación final del artículo: 15 de agosto de 2013

La reflexión que a continuación se presenta tiene por objeto el análisis de un instrumento de ordenamiento territorial como es el Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe, con especial énfasis en uno de sus pilares fundamentales: la regionalización de dicha Provincia en cinco regiones. En ese sentido, nos proponemos analizar críticamente su constitución, enfoque y metodología así como sus avances e impactos a nivel del territorio y la construcción de ciudadanía. Para ello, en primer lugar, nos avocaremos a profundizar en la importancia del territorio en contextos de globalización y, en consecuencia, en lo que significa regionalizar un espacio subnacional; luego, indagaremos sobre las ventajas de la planificación estratégica. Por último, nos dedicaremos a describir y analizar el Plan Estratégico Provincial (PEP), sobre todo en lo que respecta a sus aspectos fundamentales en el reordenamiento y la inclusión territorial. Para ello, trabajaremos con información oficial y a partir de entrevistas y encuestas exploratorias realizadas durante el segundo semestre de 2011¹. Si bien el proyecto de regionalización provincial lleva poco tiempo en ejecución es posible arribar a algunas primeras conclusiones respecto de su apropiación, desarrollo e impactos sobre el territorio.

Palabras claves: regionalización- territorio- Plan Estratégico Provincial- inclusión territorial.

Rearranging the territory: the case of regionalization in the Province of Santa Fe, Argentina, 2008 - 2011

The following article is intended to analyze an instrument of territorial planning such as the Strategic Plan of the province of Santa Fe. It will focus particularly on one of the fundamental tenets which is the regionalization of such province into five regions.

¹ Investigación realizada con insumos del proyecto SECTEL "Participación ciudadana e instituciones representativas. La experiencia de las cinco regiones santafesinas al interior del PEP (2007- 2011)".

Regarding this subject, we intend to analyze its constitution, approach and methodology as well as its advances and impact as regards the territory and the construction of citizenship. Firstly, we are going to study in depth the importance of the territory in globalization contexts and, consequently, the implications of regionalizing a subnational space. Then, we are going to investigate the advantages of strategic planning. Finally, we are going to describe and analyze the Plan Estratégico Provincial (PEP), especially its fundamental aspects in territorial reordering and inclusion. In order to this, we are going to work not only with official information but also with interviews and surveys carried out during the second term 2011. Even though the provincial regionalization programme has recently been launched, it is possible to draw some conclusions as regards its appropriateness, development and impact upon the territory.

Key word: *regionalization- territory- Plan Estratégico Provincial- territorial inclusion.*

Nuevo contexto y significados

Resulta entonces comprensible y simultáneamente paradójal que la postmodernidad está re-introduciendo el "territorio" como elemento importante en la defensa individual contra la alienación y la homogeneización, que vienen de la mano de la globalización.
Boisier, 2002:2

La globalización no es un término unívoco. Para Galli (2002:120), es el cúmulo de procesos en el que todas las tensiones de la modernidad explotan y devienen en configuraciones posmodernas que, en tal sentido, cambian nuestras concepciones del mundo, al modificarse las percepciones del espacio y del tiempo. La desintegración de los indicadores tiempo y espacio han llevado a algunos autores a asimilar el proceso de globalización con la desterritorialización. Pareciera que *la modernidad escindió así, al hombre del territorio, separó el destino de las personas del destino de su lugar* (Boisier, 2002:1). Esta ausencia de espacialidad política en el sentido moderno se reconoce en el hecho de que la movilización global no conoce otra espacialidad que no sea la relación entre lo local y lo global: *"el glocalismo."*²

Sin embargo, como sostiene Boisier (2002), es la misma posmodernidad la que re-introduce la noción de territorio como elemento importante y de contrapeso ante el avance de la globalización y la desintegración social. Este fenómeno es acompañado por un proceso de territorialización de las políticas públicas, que permite entender al territorio como una construcción social derivada de la acción colectiva. El territorio comienza a ser observado como un actor capaz de generar sus propios recursos específicos, y que por tanto, puede ofrecer ventajas comparativas. (Abad Aragón, 2010). Se trata de la base física en donde se asientan todos los procesos sociales, siendo el espacio geográfico contenedor y contenido simultáneamente, ya que contribuye a la generación de imaginarios sociales,

²Galli, 2002:137

planteado una recursividad permanente entre la persona y su espacio vital (Boisier, s/f:3).

Se conforma así de manera simultánea, siguiendo a García Canclini (1999), un único espacio y múltiples territorios para evitar la hegemonía de lo global a partir de concebir al territorio local como factor de identidad, como actor protagónico del desarrollo y como motor de la profundización democrática. Por otra parte, se conduce a la reinención de lo local y, en su interior, aparecen nuevas dinámicas que dan impulso a ese desarrollo.

Ahora bien, para que la producción del territorio sea una tarea colectiva es necesaria la existencia de una cultura política (*cultura de ordenación territorial*) y fórmulas para poder traducir estos deseos en políticas concretas. Se hace necesaria una planificación estratégica participada y consensuada (Farinós, 2008) que legitime la ejecución de dichas políticas. El territorio se vuelve estructurante de las políticas a través de la participación de sus actores en las redes de políticas³, fomentando su articulación y un mayor compromiso y control ciudadano.

En este contexto, ¿cuál es el rol del ordenamiento territorial? Si, siguiendo a Joan Mac Donald y Daniela Simioni (1999:30), entendemos por él al *proceso de organización del territorio en sus aspectos sociales y económicos, que permite la incorporación del mayor número de componentes endógenos en forma consensuada y que compatibiliza los componentes ambientales del territorio, las aspiraciones sociales y la manutención de niveles de productividad crecientes en las actividades económicas*, vemos el papel central que tienen en nuestros días la planificación estratégica del territorio – la distribución de la actividad humana y los recursos de la forma más óptima y sustentable posible - para el desarrollo de los espacios locales en contextos de globalización y la legitimación de las políticas públicas.

En este sentido, este artículo tiene por objeto el análisis de un instrumento de ordenamiento territorial como es el Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe, con especial énfasis en uno de sus pilares fundamentales: la regionalización de dicha provincia en cinco regiones.

Si bien se trata básicamente de la descripción de la puesta en marcha de dicha política se trabaja con la mirada en el supuesto de que las políticas públicas no heredan un territorio sino que, por el contrario, lo construyen en un proceso que se presenta siempre inconcluso y que, por tanto, en el contexto global, se hace necesario dar lugar a nuevas territorialidades que posibiliten una mayor inclusión socio- territorial a partir de sus propios capitales endógenos. Como sostiene Farinós (2008), el concepto de cohesión territorial, va más allá de la idea de inclusión económica y/o social, ampliándola y reforzándola. El objetivo es generar un desarrollo más equilibrado (en términos territoriales), aumentando la

³Si bien se trata de un término polisémico, cuando hablamos de redes de políticas públicas hacemos referencia a 1) una estructura configurada por los vínculos que mantienen un determinado número de actores, públicos y privados, 2) que intercambian recursos, materiales e inmateriales, en razón de su mutua dependencia en el proceso de formulación, decisión y ejecución de la políticas públicas dentro de un determinado ámbito sectorial (Porras Martínez, 2001).

coherencia tanto de las políticas sectoriales – que tienen una repercusión territorial – como de la política regional.

Para ello, nos proponemos analizar críticamente la constitución, enfoque y metodología del PEP, así como sus avances e impactos a nivel del territorio y la construcción de ciudadanía a partir de la siguiente hoja de ruta: en primer lugar, nos avocaremos a profundizar en la cuestión del territorio y lo que significa un proceso de regionalización en el contexto global en el marco de una planificación estratégica. Luego, nos dedicaremos a describir y analizar el Plan Estratégico Provincial (PEP), sobre todo en lo que respecta a sus aspectos fundamentales en el reordenamiento y la cohesión territorial. Por último, esbozaremos algunas conclusiones preliminares respecto de los avances de dicha política tras cuatro años del comienzo de su ejecución.

La regionalización como una forma de ordenar el territorio

Como ya postulara Coraggio en su famoso texto *Territorios en transición* (1987), el espacio es condición de existencia – determinación constitutiva – de los objetos y, por tanto, de los fenómenos sociales. Ahora bien, al hablar de la espacialidad de los objetos de los procesos sociales, nos referimos, a una espacialidad indirecta⁴ – en lo social propiamente dicho – por vía de los soportes físicos correspondientes, pues *la espacialidad física siempre está jugando como base de la espacialidad social* (Coraggio, 1987:38).

Por tanto, cuando trabajamos o estudiamos procesos de *organización espacial o territorial*⁵, es importante tener presente que se trata de procesos que reúnen características tanto objetivas como subjetivas en su constitución y que, entonces, se trata de una cuestión social que como tal, debe ser abordada *dejando de lado los esquemas que cosifican “el espacio” y buscando el sentido de la organización territorial...* (Coraggio, 1987:85).

Pensar en un proceso de regionalización es sin dudas pensar un proceso de organización territorial. Ahora bien, ¿qué decimos cuando hablamos de regiones? Según el mismo autor, por regiones denominamos a esos ámbitos *definidos apartir del dominio territorial particular de una relación de acoplamiento o de una relación de semejanza* (Coraggio, 1987:71).

Geller (2004:2), por su parte, cuando habla de región, hace mención a un espacio territorial donde las relaciones productivas y sociales son procesadas institucionalmente con la intervención de autoridades políticas y organizaciones de productores, consumidores y ciudadanos para mejorar la gestión de los intereses públicos.

⁴...es decir, derivada del hecho de que las relaciones sociales requieren, para su realización, de soportes físicos (sean éstos los agentes mismos de las relaciones o los medios materiales involucrados en las mismas) que son constitutivamente espaciales (Coraggio, 1987:45).

⁵Configuración sostenida por un proceso social que la refuerza y conserva o como producto de actos voluntarios en función de ciertos objetivos conscientes (Coraggio, 1987)

De tal modo, para referirnos al proceso de construcción de una región como actividad política deliberada, es necesario reconocer dos grandes directrices: 1. El “regionalismo”, que tiene lugar cuando los impulsos de construcción de la región vienen “desde abajo”, siendo la región producto de la organización y movilización política de la demanda de un interés regional que debe ser considerada como “sujeto político”. 2. La “regionalización”, impulsada por el Estado (“desde arriba”); el cual reconoce la necesidad de “crear regiones” en cuya tarea de delimitación no están siendo movilizados actores políticos regionales y, por lo tanto, en este caso cabe la imagen de la región como “objeto construido” (Marengo, s/f: 18).

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 (Boisier, 1996:26).

Es decir que, siguiendo las anteriores definiciones, podemos observar a las regiones y sus correspondientes procesos de regionalización en las que tienen lugar, desde una mirada objetiva o desde una mirada subjetiva. A saber: una regionalización efectivamente existente, como forma espacial propia de los procesos sociales, y que es independiente de nuestra percepción de la misma. O bien, pensando a la organización territorial de una nueva sociedad como parte de una configuración territorial pre-existente, de procesos económico-demográficos que tienen una relativa permanencia, de pautas socio-culturales diversas, que son la base de esa nueva regionalización. Dicho en otras palabras, la regionalización subjetiva es la aproximación que se hace a partir de diversos criterios a la regionalización objetiva (Coraggio, 1987).

Una manera de superar las complicaciones que suponen estas dos miradas, es pensar la gestión de un proceso de regionalización desde una perspectiva planificada, dado que posibilita cometer menores errores en la aproximación subjetiva de los procesos concretos. Es por ello que es preciso, como señala Boisier (1999), que una política regional implique cuatro políticas específicas: la descentralización política y territorial, el fomento a la producción, la coherencia interregional y el ordenamiento territorial. Este último comprende instrumentos como: a) una división político-administrativa; b) una asignación de funciones a cada unidad de esa división; c) una especificación de prioridades de desarrollo en el tiempo; d) una propuesta de asentamientos humanos; y e) una propuesta de grandes usos del suelo.

Retomando el concepto de *Ordenamiento Territorial* propuesto, ampliado en término de Massiris (1993; citado por Santana, 2004) como un *proceso y una estrategia de planificación, de carácter técnico-político, con el que se pretende configurar en el largo plazo una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos sectoriales de desarrollo*, se hace tangible la regionalización es un claro proceso de ordenamiento territorial sumamente

necesarios para la formulación estratégica y participativa de las políticas públicas a largo plazo y la potenciación de los factores endógenos para el desarrollo.

De todo lo anterior, se desprende el interés por analizar un proceso de regionalización como el que se da, en el marco de una Planificación Estratégica, en la Provincia de Santa Fe.

El caso del Plan Estratégico y la Regionalización en Santa Fe

I. Presentación del PEP

La provincia de Santa Fe⁶ forma parte de la Región Centro del país y tiene una superficie de 133.007 Km² con una población de poco más de tres millones de habitantes. Su territorio es profundamente rural, y a la vez, fuertemente urbanizado (aproximadamente el 93% de su población es urbana). Estas características -en apariencia contradictorias- se articulan a partir del concepto de ruralidad que es la forma que adquiere la conjunción territorial entre el campo y la ciudad, e incluye los modos a través de los cuales se manifiesta la actividad de los hombres y mujeres de Santa Fe (PEP, 2008:12).

También es importante mencionar, que el total de unidades administrativas de la Provincia lo constituyen 362 localidades, con un fuerte infra-municipalismo, dado que 312 con comunas menores a 10 mil habitantes.

En el año 2007, luego de dieciocho años de gestión en la ciudad de Rosario, el Frente Progresista, Cívico y Social (FPCS), con el Partido Socialista liderado por Hermes Binner, gana las elecciones provinciales de Santa Fe, tras una hegemonía peronista de más 25 años.

La división política convencional de la provincia se compone de 19 departamentos que son representados, de manera proporcional, por un senador en la Cámara Alta provincial, mientras que la Cámara Baja se encuentra conformada por 50 diputados, con una división de escaños de 28 bancas para el partido mayoritario (Partido Justicialista – PJ-) y una división por representación proporcional de las 22 restantes. Por lo que, el FPCS no cuenta con mayoría en ninguna de las dos Cámaras de la Legislatura Provincial en el período 2007 – 2015.

Desde el *Programa del Frente Progresista*, documento que constituye la plataforma electoral del partido, se define claramente que la reforma del Estado es una cuestión prioritaria para la nueva gestión. El hasta ese momento Estado centralizado, ha sido insuficiente para resolver las demandas sociales que crecen y se complejizan permanentemente, dado que tiene una presencia territorial desigual, relaciones de preferencia o subordinación de municipios y comunas, dificultades para identificar los problemas críticos de sus poblaciones y lentitud en la gestión posterior de las soluciones (Programa FPCS, 2007: 13-16). Se propone entonces, un formato estatal permeable a la sociedad civil y un proyecto eje de

⁶Para más información ver documento completo en http://www.santafe.gov.ar/archivos/estadisticas/Santa_Fe_en_Cifras.pdf

descentralización estatal junto con nuevas formas de gestión ligadas al modelo de gobernanza, así como la jerarquización de la esfera de lo público no estatal (Programa FPCS, 2007).

Se trata, en primer lugar, de regionalizar la provincia como recurso para dicha descentralización generando *una mayor cercanía del gobierno provincial con la ciudadanía y los territorios* (Programa FPCS, 2007:16), aspirando a superar las viejas fragmentaciones y superposiciones. Esta regionalización es entendida como una tríada que incluye descentralización, participación y planificación estratégica.

En ese marco, la gestión estratégica del territorio apunta a diseñar políticas provinciales acordes a las necesidades de cada región así como de la provincia en su conjunto. Se pone en marcha, en el año 2008, un Plan Estratégico Provincial (PEP)⁷ que pretende asegurar: a. un proyecto de desarrollo para los territorios que aún no lo poseen; b. el apoyo a las iniciativas de desarrollo local; c. las políticas sociales y las inversiones en infraestructura social que corrijan las desigualdades; d. el mejoramiento de indicadores promedio de educación, salud, clima social, justicia, seguridad y transparencia en la gestión; e. la potenciación de las ventajas santafesinas para la localización de capitales; f. prevención y solución de conflictos entre actores provinciales (Programa FPCS, 2007:17).

El propósito de dicho Plan es *contar con una herramienta colectiva de análisis, participación ciudadana y toma de decisiones, donde los principales actores territoriales acuerdan en las estrategias a largo plazo para transformar las tendencias negativas y potenciar las capacidades provinciales* (PEP, 2008:67). Se propusieron para ello, tres líneas estratégicas a ser alcanzadas: *territorio integrado; calidad social y economía productiva*. Por otra parte, cada región es analizada entorno a tres ejes de trabajo:

- *Físico- ambiental*: proyectos territoriales vinculados a obra pública de arquitectura e ingeniería, transporte y movilidad, saneamiento y sustentabilidad y provisión de servicios básicos. Identificar y construir un banco de datos vinculado a la reserva de suelo para obras de interés público;
- *Económico- productivo*: promoción y asesoramiento a actores regionales vinculados a cadenas productivas y de valor regional. Control y aplicación de normas y procedimientos establecidos;
- *Socio-institucional*: proyectos estratégicos vinculados a áreas de educación, salud, cultura, justicia, seguridad, derechos sociales, participación ciudadana, cooperación público-privada, reforma del Estado.

⁷ Cabe mencionar que, desde 2004, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública - área dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación - puso en marcha una política de desarrollo territorial estratégico que dio como resultado el Plan Estratégico Territorial (PET) de la República Argentina (Argentina 2016), en el cual se desarrolla objetivos concretos para la Provincia de Santa Fe (PET, 2008: 195-200). Por cuestiones de espacio, no ahondaremos sobre sus líneas estratégicas. A los fines de este trabajo sólo diremos que su propuesta de regionalización es diferentes a la implementada por la gestión binnerista y no pareciera haber una coordinación entre niveles de gobierno a la hora de diseñar las políticas públicas y las líneas estratégicas para la provincia. Información relevada del sitio web de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública: <http://www.planif-territorial.gov.ar/html/pet/>

II. Metodología del Diseño Territorial y la Planificación Estratégica

La planificación estratégica territorial es concebida como una herramienta de análisis, participación ciudadana y toma de decisiones colectiva cuya importancia decisiva radica en la perspectiva a partir de la cual aborda las ideas para una transformación (PEP, 2008:20). Se pretende pasar de una reacción estatal ante las demandas a una acción planificada que garantice derechos.

Aunque no se trate de etapas ni consecutivas ni rígidas, a nivel metodológico es posible diferenciar cuatro etapas en relación a la planificación estratégica territorial provincial:

- a. la construcción participativa de un diagnóstico y de los escenarios deseados;
- b. la identificación y formulación de proyectos emblemáticos;
- c. la gestión, seguimiento y evaluación de las acciones y;
- d. la creación de estructuras institucionales que sostengan y coordinen los procesos. (PEP, 2008:20)

Se emprende así la tarea de construir un diagnóstico participativo con el fin de obtener una visión mínima de las características particulares de la misma y encontrar posibles indicios de regiones intra-provinciales que compartan problemáticas, falencias y ventajas.

Por parte del ámbito intra-gubernamental, se diseñan las “*Jornadas Regionales*” que son reuniones de trabajo entre estas autoridades ministeriales del Gobierno Provincial y los Intendentes y Presidentes Comunes con el objeto de *construir consensos en torno a las problemáticas y proyecciones locales*. 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*. De estos espacios resaltan las *Asambleas Ciudadanas (AC)*⁸ debido a que es en ellas donde la participación llega a su máxima escala, pues se convoca no sólo a organizaciones sociales sino también a toda la comunidad de cada región. Las mismas son desarrolladas en la ciudad nodo, lo cual en general, dificulta la llegada de poblaciones de localidades más alejadas.

De esta manera, las dos primeras etapas (la construcción participativa de un diagnóstico y de los escenarios deseados y la identificación y formulación de proyectos emblemáticos) se desarrollaron durante el año 2008, con relativo éxito. Respecto de las últimas dos etapas, se vienen desarrollando, aunque con cierta lentitud, desde el año 2009. Se han empezado a ejecutar varias obras a lo largo y lo

⁸Las AC se constituyen en espacios de interacción y debate entre representantes del sector público estatal, privado y social, provenientes de grandes ciudades o pequeñas localidades de todo el territorio provincial, quienes reunidos en jornadas cuya duración no excede generalmente las tres horas de trabajo, discuten acerca de las políticas públicas que consideran estratégicas para favorecer el desarrollo integral de cada una de sus regiones y de la provincia en su conjunto (Mandrile, 2009:34).

ancho de la provincia⁹ aunque aún no son del todo visualizadas por la ciudadanía, dado que recién han sido licitadas o se hayan en un estadio muy incipiente de ejecución. Empero, éstas permiten visualizar los comienzos de una nueva etapa en término de equilibrios territoriales, en detrimentos de la antigua polarización entre el Norte y el Sur provincial con fuerte hegemonía de la capital provincial en la primera y de la ciudad de Rosario, en la segunda. Según datos oficiales a fines de 2011, habían sido realizadas 542 obras en 213 localidades de las cinco regiones¹⁰.

En lo que respecta a la creación de estructuras institucionales que coordinen los procesos, se encuentran también en desarrollo los “Centros Cívicos”: dispositivos edilicios emblemáticos que expresarán la presencia concreta e inmediata del Estado en el nodo de cada una de las cinco regiones, tratando de materializar el proyecto de regionalización, siendo el ámbito para la planificación territorial, la atención de las autoridades locales así como escenarios de participación ciudadana. Más allá de la creación de los mismos como espacios físicos, ya se emplazaron cuatro de los cinco, su reconocimiento en términos sociales y políticos es prácticamente nulo.

III. Cinco regiones, una sola Provincia: estructura y objetivos¹¹

En el PEP se definen cinco regiones, cada una con una ciudad nodo como centro administrativo en pos de descentralizar el Estado provincial y superar la antigua estructura administrativa basada en una multiplicidad de zonificaciones ministeriales sin ningún tipo de criterio común de delimitación.

- **Región 1 – Nodo Reconquista:** Departamentos General Obligado, San Javier y Vera. Superficie: 35.507 km². Población: 230.964 habitantes (censo 2001).
- **Región 2 – Nodo Rafaela:** Departamentos Castellanos, 9 de julio, San Cristóbal y San Martín. Superficie: 40.211 km². Población: 283.177 habitantes (censo 2001)
- **Región 3 – Nodo Santa Fe:** Departamentos San Justo, sur de San Javier, Garay, Las Colonias, La Capital y parte de San Jerónimo. Superficie: 25.813 km². Población: 726.795 habitantes (censo 2001)
- **Región 4 – Nodo Rosario:** Departamentos sur de San Martín, parte de San Jerónimo, Belgrano, Iriondo, San Lorenzo, parte de Caseros, Rosario y parte de Constitución. Superficie: 18.335 km² Población: 1.561.347 habitantes (censo 2001)

⁹Para mayor información sobre el avance las obras planificadas en el PEP puede consultarse: <http://www.santafe.gov.ar/obras/>

¹⁰ Siguiendo los datos provistos en el sitio web Santa Fe en obras y agrupando las mismas por localidad y categoría (salud, agua, educación, vivienda, energía, cloacas, inundaciones, cultura y espacio público, rutas y accesos, justicia, comisarías, aeropuerto y acueducto), se puede concluir que, a fines de 2011, el 60% de las localidades poseen al menos una obra del PEP ejecutada, distribuidas del siguiente modo: 29% región 3 (nodo Santa Fe); 28% región 4 (nodo Rosario); 16% región 1 (nodo Reconquista) y 2 (nodo Rafaela); y, por último, un 11% en la región 5 (nodo Venado Tuerto). Por otra parte, en relación a las categorías en que las obras han sido ejecutadas se encuentra una mayor priorización de las vinculadas a: educación (25%); agua potable (18%); vivienda (16%) y salud (12%).

¹¹ Ver mapas anexos

- **Región 5 – Nodo Venado Tuerto:** Departamentos: General López, parte de Caseros y parte de Constitución. Superficie: 12.772 km². Población: 198.818 habitantes (censo 2001)

La propuesta de regionalización provincial, según se manifiesta, concibe la región como una estructura flexible donde las fronteras son dinámicas, abiertas y permeables y se trata más bien de bordes o cercanías dentro de un espacio simbólico donde el territorio y la cultura aporten el anclaje necesario para su localización. Ello se debe, fundamentalmente a la *concepción de la provincia como red* (PEP, 2008:14), en la cual los nodos son como núcleos de articulación, concentración, distribución y redistribución de capacidades, información y poder de una manera no jerárquica, facilitando la integración de los actores regionales.

...era un poco reconocer los caminos de la gente, decir bueno, en que hospital va el que vive en la costa, o donde va hacer sus trámites de gestión el que está en Sedes, entonces se fue determinando esas ciudades cabeceras, o nodos, donde, Venado Tuerto, Rafaela, Santa Fe, Rosario, Reconquista, un poco cumplen ese rol naturalmente, de mucho tiempo atrás en la vida de la gente de esa región; sin duda hay puntos sobre todo los bordes o límites donde esto es más difuso, y donde por allí diariamente nos encontramos con que la estructura actual no resuelve esos problemas, pero siempre se plantea que es todo es algo flexible
(C. Iparraguirre, Coord. Nodo 3).¹²

Se apuesta a un Estado más próximo a los ciudadanos y a una mayor eficiencia en la gestión de los asuntos públicos, lo cual está estrechamente vinculado a una concepción más horizontal y/o transversal del Estado y del desarrollo local asociada al potencial de los factores endógenos de los territorios.

El territorio, tal cual se desarrollara en el apartado anterior, no es entendido sólo como una 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.

En ese sentido, los criterios para la delimitación de las regiones fueron múltiples, tratando de captar *los caminos de la gente*, es decir, según las interacciones efectivamente desarrolladas en el territorio, y se emplearon criterios objetivos como ser 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 otros criterios, a nuestro entender, de mayor subjetividad como afinidades políticas, intereses por romper ciertas estructuras territoriales tradicionales como la ocupada por los senadores departamentales (en su mayoría del PJ), la relación entre las autoridades provinciales y locales, percepciones de la ciudadanía, entre otros.

¹² Todas las entrevistas a informantes claves fueron realizadas en el marco del Proyecto de Investigación SECTEL, Director: Dr. Alberto Ford. Integrantes: Lic. Berdondini, Mariana; Lic. Carné, Martín; Lic. Cintia Pinillos y Lic. Gisela Signorelli. 2011

De todas maneras, esta regionalización no se encuentra exenta de tensiones, como ocurrió en el caso de la Región del nodo Rafaela donde muchos actores mantienen diferencias de percepciones basadas fundamentalmente en las relaciones económico-productivas que los acercan más a la Región 3 (Nodo Santa Fe) que a la Región 2, que comparten con zonas del noroeste provincial. (Marengo, s/f: 16).

... fuimos advirtiendo, por escrito, al gobierno provincial de que nosotros no estábamos de acuerdo con la división de regiones, en particular en la nuestra, que es la que analizábamos, porque las regiones conceptualmente tienen un origen histórico y económico. ... y esto cercenó el sistema, partió lo que la historia y el origen económico y de idiosincrasia había hecho... Y esto a qué lleva, a una dualidad, porque el movimiento económico, la vinculación de las entidades sigue siendo muy fuerte... Aquí me parece que hubo un capricho, es decir, esta es la definición y no se toca... No se han respetado los caminos de la gente.¹³(O. Perotti – Ex Intendente C. de Rafaela).

Es importante destacar el rol primordial que juegan los departamentos, sobre todo en el norte y centro provincial, donde los niveles de reconocimiento identitarios son mayores. Probablemente a ello se deba que tanto la Región 1 como la 2 se constituyen con departamentos completos, mientras en las tres últimas regiones se encuentran algunos departamentos fragmentados. En ese sentido, uno de los mayores desafíos de este nuevo ordenamiento territorial, por tratarse de una regionalización “desde arriba”, es la apropiación por parte de la ciudadanía de este nuevo diseño del territorio.

Críticas y observaciones a modo de conclusión

Como hemos podido observar el PEP es un proyecto ambicioso que promueve un nuevo diseño para el territorio de la provincia de Santa Fe. La misma, anteriormente sólo contaba con unas pocas leyes de ordenamiento territorial¹⁴ obsoletas y desarticuladas, lo cual demuestra el cambio de enfoque político que se desarrolla en Santa Fe desde 2007 en adelante.

No obstante, se trata tan sólo de un inicio por pensar la planificación del territorio desde una mirada integral, estratégica y participativa que ha sentado las bases para posteriores avances. Por tratarse de una planificación estratégica a 20 años, se hace difícil hacer un balance del impacto que la regionalización ha tenido en términos políticos, sociales y económicos para los actores de Santa Fe en tan sólo cuatro años. En entrevistas realizadas a Intendentes y Presidentes Comunales de la Región 4 – Nodo Rosario¹⁵- se coincide, más allá del signo político del entrevistado, en lo poco visibles que son hasta el momento los avances en términos de reuniones y obras. Aunque en principio pareciera existir una contradicción entre las palabras y los hechos, el Plan está en marcha, las asambleas ciudadanas siguen siendo

¹³ El subrayado es nuestro.

¹⁴ Para mayor información ver Motkoski, 2010.

¹⁵ Se realizaron, durante los meses de Julio y Agosto (2011) entrevistas a Intendentes y Presidentes Comunales del Área Metropolitana Rosario, empezando por la cabeza de Nodo Rosario y predominantemente localidades del Cordón Industrial (San Lorenzo, Ricardone, Puerto San Martín, Timbúes; Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria, etc.)

convocadas para realizar ajuste al PEP y la participación ha crecido de 2008 a la fecha, legitimando la política.

En principio, se reúnen las características que señala Boisier para que una política regional sea eficiente: la descentralización política y territorial, el fomento a la producción, la coherencia interregional y el ordenamiento territorial. En lo referido a éste último, se encuentra un déficit respecto de una propuesta clara de asentamientos urbanos (sobre todo de las poblaciones vulnerables) y de grandes usos del suelo, donde la legislación se encuentra dispersa y es poco efectiva la respuesta ante los nuevos patrones de urbanización.

En relación a la funcionalidad de la regionalización se aprecia que ha tenido fuerte impacto a nivel interno de la gestión provincial al homogeneizarse los criterios de gestión del territorio. Como ya se dijera el impacto social y político es paulatino. Las lógicas territoriales departamentales tradicionales siguen teniendo vigencia sobre todo en la Cámara Alta provincial formada por un senador por departamento; también es tangible el acercamiento del Estado a la ciudadanía así como la participación de la sociedad civil, lo cual claramente implica una modificación en las relaciones de poder. Empero, no se observa una internalización de la regionalización per se. Si bien, en algunos sectores se puede observar la utilización de los nuevos vocablos: región, regionalización, nodo, etc. aún no hay una identificación del ciudadano con su región.

Por el momento, el grado de la descentralización producido por la regionalización no ha alcanzado más que un estadio bajo de desconcentración administrativa que requiere de mejoras para el verdadero acercamiento del Estado al territorio. La figura de los Centros Cívicos difusa y no colabora en la apropiación e identificación de la ciudadanía con las regiones.

El proceso de consolidación de este tipo de políticas requiere no sólo de cambios importantes en términos de ordenamiento territorial sino de la modificación de las relaciones políticas, económicas y sociales al interior de las regiones así como del equilibrio entre las mismas. Y aunque no se pueden desconocer los móviles políticos del FPCS – en términos de disputa del territorio y de poder con los partidos opositores – ni la fuerte impronta que Santa Fe (Capital) y Rosario tienen en la Provincia, los alcances del proceso de regionalización pueden ser contundentes en términos de generar una identidad sociedad – región a partir de proyectos colectivos diseñados e implementados por sujetos capaces de creerse partícipes de su propio desarrollo.

Bibliografía

ABAD ARAGÓN, Luis (2010); *Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica*. Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano. Documento de trabajo Nro. 10. Madrid

ARANTES, O., VAINER, C. y MARICATO, E. (2000); *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Editora Vozes, Petrópolis. Introducción y Capítulo: Carlos Vainer "Patria, empresa e mercadoria" (págs. 75 a 103)

BOISIER, Sergio (1996); *Modernidad y territorio*. Serie Cuadernos del ILPES N° 42.

BOISIER, Sergio (1999); *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. CEPAL (LC/G.2030-P), Santiago de Chile.

BOISIER, Sergio (2002); *El estado del arte del desarrollo descentrado y descentralizado en América Latina*. s/d

BOISIER, Sergio (s/f); *Imágenes en el espejo: aportes a la discusión sobre el crecimiento y el desarrollo territorial*. Digital. Descargado de: http://www.investigacionaccion.com.ar/catedragalan/archivos/a84f574277513a9585487100ebb1e75e_im%C1genes_especulares.pdf

BONFATTI, A., BIFARELLO, M. y MACOR.D. (2008); *Un nuevo Estado para Santa Fe*. Descargado de <http://www.ps-santafe.org/admin/upload/d2/UnnuevoEstadoparaSantaFe.pdf> al 08 de agosto de 2011.

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel (1997); *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid.

BORJA, Jordi y otros (2000); *Gestión y control de la urbanización*. Documento base. URB- AL Red Nro. 7. Descargado de: ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional.../urb_11_es.pdf al 31 de julio de 2011.

BRUGUÉ, Q., SUBIRATS, J. y GOMÁ, R. (2005); *Gobernar ciudades y territorios en las sociedades de las redes*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 32. Caracas.

CASTELLS, Manuel (1998); *¿Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*. Ponencia presentada en el Seminario sobre "Sociedad y reforma del Estado", organizado por el Ministerio de Administração Federal e Reforma Do Estado, República Federativa do Brasil. San Pablo.

CORAGGIO, J. Luis (1987); *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.

DE MATTOS, Carlos A. (1993); *La obstinada marginalidad de las políticas territoriales: el caso latinoamericano*. En Revista de Estudios Regionales, N° 35, Málaga, España. (Archivo PDF)

DE MATTOS, Carlos A. (2004); *De la planificación a la Gobernanza: hacia un nuevo modo de gestión urbana*. s/d

FARINÓS DASI, Joaquín (2008); *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda*. Boletín A.G.E. Nro. 46. Págs. 11 -32. Valencia. España.

FARINÓS, J. (2005); *La cohesión territorial: En busca de una mixtura entre competitividad, modelo social europeo, sostenibilidad y nuevas formas de gobernanza*. J. F coord. *Políticas urbanas y territoriales en gobernanza*. En J. Mora y F. dos Reis (coords.) *La Península Ibérica*, Mérida, Gabinete e Iniciativas Transfronterizas, Junta de Extremadura, 2 vols.; vol. 1, pp. 63-81.

FERNANDEZ GÜELL, José Miguel (1997); *Planificación Estratégica de Ciudades*. Ed. Gustavo Gili, Barcelona. Parte 1 (págs. 51 – 69). Parte 2 (págs. 103 – 118)

FRENTE PROGRESISTA, CÍVICO Y SOCIAL (2007); *Programa de Gobierno 2007 – 2011*. Descargado de <http://www.cemupro.com.ar/wp-content/uploads/2010/11/Programa-del-Frente-Progresista-2007-2011.pdf> al 15 de agosto de 2011.

GALLI, Carlos (2002); *Espacios políticos. La edad Moderna y la edad global*. Nueva Visión Bs. As.

GELLER, Lucio, (2004); *Una aproximación a la configuración de regiones en la provincia de Santa Fe*. Descargado de <http://www.cemupro.com.ar/wp-content/uploads/2010/11/43regionalizacion09.pdf> al 10 de agosto de 2011.

MAC DONALD, Joan y SIMIONI, Daniela (1999); *Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*. CEPAL Descargado de: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/4351/lcl1330e.pdf>

MANDRILE, Pablo (2009). *Las voces de la participación. Análisis de las Asambleas Ciudadanas en la provincia de Santa Fe*. Facultad de Ciencia Política. Tesis de grado. Universidad Católica Argentina

MARENCO, Alejandro (s/f); *Problemáticas de relegitimación estatal en la era subnacional*. X Seminario RED- MUNI. Descargado de http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/ponencias_x_redmuni/Estudiantes/MarengoRedMuni2009.pdf al 16 de agosto de 2011.

MATUS, Carlos (1981); *Estrategia y Plan*. Editorial Siglo XXI. México.

MIGNAQUI, Iliana (2007); *La ciudad global, las redes y la geografía urbana de los Estados Glocalizados*. En Documentos de clase, Programa Gestión Socio Urbana, FLACSO, Argentina. (Archivo PDF)

MINISTERIO DE GOBIERNO Y REFORMA DEL ESTADO – SANTA FE (2008); *La planificación estratégica regional. De actuar por demandas a garantizar derechos*. Documento Pre- diagnóstico.

MOTKOSKI, Marianela (2010); *La regulación normativa territorial en la provincia de Santa Fe*. Documento inédito.

PLAN ESTRATÉGICO PROVINCIAL – Santa Fe (2008). Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

PODER EJECUTIVO NACIONAL (2008); *Plan Estratégico Territorial. 1816-2016. Argentina del Bicentenario*. Bueno Aires.

PORRA MARTINEZ, José Ignacio (2001); *PolicyNetwork o Red de Políticas Públicas: una introducción a su Metodología de Investigación*. Revistas de Estudios Sociológicos vol. XIX Nro. 57. DF. México.

PRADILLA COBOS, Emilio (1997); *Regiones o territorios, totalidad o fragmentos*. Revista EURE Vol. XXII, N° 68, pp. 45-55, Santiago de Chile.

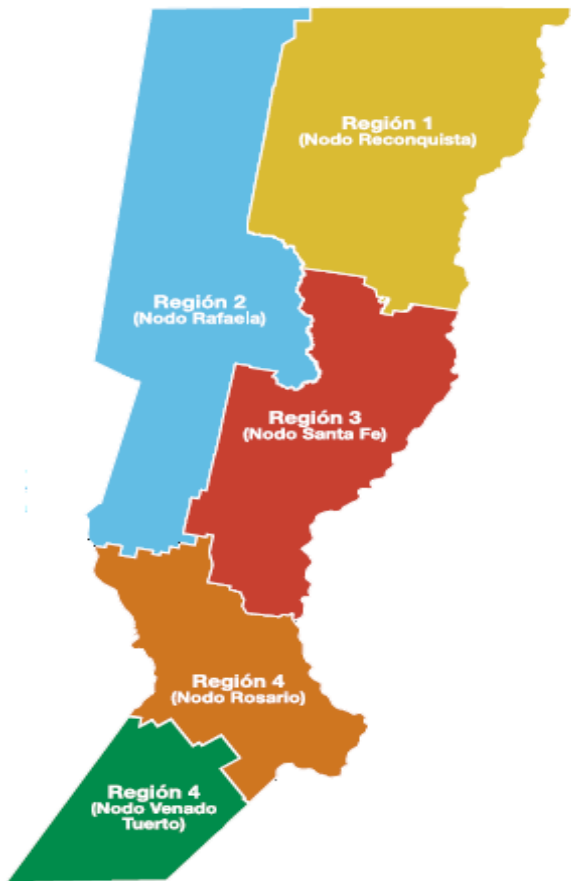
PRECEDO LEDO, Andrés (1996); *Ciudad y Desarrollo Urbano*. Editorial Síntesis, Madrid. Capítulo 3: De los lugares a las redes pp. 53 – 65; Capítulo 4: Procesos de desarrollo y reestructuración espacial pp. 67 – 77

PROGRAMA FRENTE PROGRESISTA (2007); Descarga de <http://www.cemupro.com.ar/wp-content/uploads/2010/11/Programa-del-Frente-Progresista-2007-2011.pdf> al 20/08/2011

SASSEN, Saskia (2007); *El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza*. En Revista EURE Vol. XXXIII, N° 100.

VELTZ, Pierre (1999), *Mundialización, ciudades y territorios*. Ed. Ariel, Barcelona.

Anexos - Mapas regionalización



fuerite: Ministerio de la Producción. Realización: Sectorial de informática. Año 2008

