

## **LA REGIONALIZACIÓN EN LA PROVINCIA DE SANTA FE**

Lucio Geller – Angel Sciara  
Cemupro  
Rosario, Agosto 2005

### **PARTE I: Espacios económicos, regiones, planificación estratégica, desafíos e interrogantes**

#### **1. Introducción**

El estudio distingue dos perspectivas analíticas, la económica y la política, ambas una sola y misma cosa, así como dos enfoques, la teoría y la práctica, orientadora una y transformadora la otra, secuenciales y mutuamente complementarias.

Es en este contexto que nos proponemos reflexionar sobre algunas ideas acerca de cuestiones regionales. En primer lugar, para analizar las economías regionales y sus problemas, debe hacerse explícito, como premisa, quiénes son los que están preocupados por su existencia, es decir, porque “existan” regiones. ¿Lo es la sociedad en su conjunto? ¿Lo son determinados sectores económicos que ven en la conformación regional existente, dada por la actividad productiva, un obstáculo para la acumulación de capital? ¿Se trata de una posición desde la superestructura política que visualiza los conflictos socioeconómicos que se derivan de una excesiva concentración de la población y la riqueza?

El proceso de regionalización es considerado vital para lograr aumentar el desarrollo económico en esos espacios y mejorar y aumentar la democracia como forma de gobierno, asegurando la gobernabilidad y obteniendo más gobernanza. El esfuerzo que ello implica se justifica si, como pensamos y las experiencias lo avalan, ni el desarrollo económico ni la democracia serían las mismas, sino peor, sin regionalización. Esto respondería, en general, a la pregunta, para qué regionalizar. Ahora, veamos el cómo.

#### **2. Enfoque teórico dominante.**

Sólo haciendo acto de fe en la teoría neoclásica de la economía espacial, -como igual y necesariamente ocurre con la teoría neoclásica de la distribución del ingreso y con la teoría de la asignación de recursos-, puede sostenerse que, a través de las modificaciones en el sistema de precios, es posible cambiar una dada conformación económica regional, la cual ha sido históricamente determinada por un proceso de acumulación de capital a escala nacional. La hegemonía de los supuestos neoclásicos básicos subyacentes, aun reconociendo su inconsistencia lógica, tiene que ver con su funcionalidad respecto a la dinámica de la acumulación capitalista.

Sobre aquella base, no obstante, el ordenamiento regional óptimo para un territorio nacional, se alcanzaría a través de la maximización del bienestar de cada una de las regiones previamente definidas, en una economía de mercado funcionando con ciertos determinantes geográficos y tecnológicos. Esta situación convergente se lograría operando bajo la forma de un equilibrio general en competencia perfecta.

El demiurgo para que ello ocurra, se aduce, es el sistema de precios. Esto es, si se adoptan las medidas adecuadas para permitir que el mecanismo de precios funcione libremente, bajo los supuestos de instantaneidad en un plano en lugar de en un punto, el óptimo social dejaría de ser sólo deseable y pasaría a ser también posible.

Ante estos antecedentes del “pensamiento único”, surge la importancia de volver al discurso teórico de la economía política y reconsiderar el espacio geográfico (el territorio) y la región (el espacio construido) en tanto “locus” de la actividad productiva, condicionada y condicionante del sistema financiero, de la construcción de infraestructura, de la expansión urbana de las ciudades, en suma, de los procesos productivos y de las relaciones sociales.

### 3. Los espacios económicos y la “creación” de regiones.

Al considerar los espacios concretos se tiene, por un lado, el más general y, paradójicamente, abstracto, **el mundo**; para ello es imprescindible entender el significado, alcances y consecuencias del proceso histórico de globalización, así como el papel de las economías nacionales y de los **grandes bloques de países** y sus acuerdos económicos, como la Comunidad Europea, el Mercosur, el Alca, etc; por otro, **las regiones subnacionales**, con las que se intenta ordenar el territorio nacional y orientar mejor la política económica y social, por ejemplo, la Región Centro (Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos); en nuestro caso las regiones en la provincia de Santa Fe, o **regiones subprovinciales**, y, por último, **los espacios urbanos** que, como áreas metropolitanas, no cesan de concentrar a las poblaciones desplazadas de su hábitat original y, cada vez más, se localizan en ellas la mayoría de las actividades humanas y, en consecuencia, se encuentran allí todas las formas del trabajo humano y su antítesis, el ocio.

Existen en nuestro país antecedentes de análisis teóricos y manifestaciones empíricas, y tanto los que forman parte de la historia del pensamiento económico como los estudios pioneros sobre las economías regionales de la década de los 60, indican que las regiones fueron identificadas “desde afuera” del proceso de acumulación y sus límites establecidos en tanto subespacios en un mapa nacional, o sea, su “materialización” como una geometría euclídeana; desde entonces se habla del NOA, NEA, Cuyo, Patagonia, etc.

Estos estudios asumen una posición declarativa, que facilita la descripción pero resultan estériles para la acción política, esto es, para la transformación de una situación preexistente. Sin embargo, se siguen presentando proyectos de ley para crear regiones y áreas metropolitanas y se

definen por ley regiones metropolitanas para fines específicos, desde antes que la Constitución Nacional de 1994 consagrara en su artículo 124, que son las provincias las encargadas de “crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines...”. No queda claro en ese enunciado si se refiere a regiones dentro de las provincias o regiones conformadas por dos o más provincias, o una u otra o ambas. A nivel provincial, algunas constituciones provinciales permiten expresamente las relaciones intermunicipales y otras nada dicen, como la de la provincia de Santa Fe, acerca de la cooperación e integración entre municipalidades.

“Ver” lo regional desde las normas legales restringe su ámbito, el que no puede apartarse de las jurisdicciones: los espacios subnacionales deben estar formados por provincias y los subprovinciales por municipios. Dentro de la provincia de Santa Fe, también se sigue siendo contumaz en el intento de crear regiones por ley.

Se reitera una situación históricamente repetida. **Las regiones en Argentina siempre fueron abstracciones, nunca existieron como realidad concreta; esto es, nunca funcionaron como unidad de política económica, menos aun, de planificación y nunca trascendieron los límites jurisdiccionales.**

A este concepto le queremos contraponer otro, que parte de la idea básica de considerar que **una región es un tejido de relaciones sociales que se manifiestan en un espacio geográfico, determinándolo, con límites en bordes o ecotones.** Hacia lo mismo apunta R. Bouzas al decir, refiriéndose a un espacio internacional, que “la interdependencia ya no tiene vuelta. El Mercosur es una región que se está construyendo y este es su sentido. Creó una serie de nexos y vínculos que están aquí para quedarse”. (Roberto Bouzas, en diario Página 12, 15.09.00, p. 12).

Avanzando en ese sentido, decimos también que **una región es un espacio multidimensional con base geográfica, que contiene problemas comunes, originados y desarrollados en circunstancias comunes y cuya solución puede encontrarse en acciones y estrategias también comunes.** En suma, una región es un espacio geográfico conformado por un presente, una historia y un futuro común.

Así definida, la región queda conformada por los subespacios que dejan de ser objeto de una determinada política económica y pasan a serlo de otra que, con otra institucionalidad, intentará sacarlos de su estancamiento relativo y nivelar las disparidades existentes entre esa región y las restantes. Para ese fin, al mismo tiempo que **objeto de**, la región debe constituirse en **sujeto de** planificación económico-social, dentro del marco de la respectiva estrategia de desarrollo regional a nivel nacional o provincial, según el caso, la cual estará, seguramente, condicionada por el proceso histórico y por las condiciones geopolíticas, económicas, sociales e institucionales vigentes. Detectados los problemas comunes, para alcanzar la imagen prospectiva que se formule, se requiere el diseño de una estrategia también común orientada hacia la

reversión del proceso histórico, condicionante del modelo de acumulación y de sus consecuencias.

En este sentido, puede decirse que las regiones subnacionales o subprovinciales, son, primero, creaciones intelectuales sobre la base de relaciones entre los actores económicos y sociales, mediatizadas por cosas materiales y financieras, que se ubican en un dado espacio geográfico, **pero no tienen entidad, no existen institucionalmente “a priori” y no se las puede crear por decreto.** Sólo un proceso de planificación le puede dar contenido y otorgarle solidez a una fragmentación de intereses, actitudes y comportamientos personales e institucionales, transformando una entelequia en un ente que respalde las acciones individuales y actúe como un todo homogéneo y concreto, haciendo “visible” su existencia.

Siendo consecuentes con lo anterior, debe sostenerse, entonces, **que las regiones ni se crean por decreto, ni se dibujan sobre un mapa, sino que se construyen con acciones y actividades concretas, orientada por una clara decisión política estratégica de la o las jurisdicciones involucradas.** Sobre esto último dos ejemplos muy cercanos merecen mencionarse: uno, la conformación de la Región Centro, por decisión de los más altos niveles políticos de las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos; otro, la conformación de un Área Metropolitana por la decisión de los intendentes de los municipios del Gran Rosario, que se autoconvocan a esos efectos y se constituyen en un Consejo de Intendentes, dentro de un proceso de financiación internacional de proyectos de inversión en que concurren dos o más municipios del Área.

Al respecto, vale recordar que Celso Furtado sostenía, refiriéndose al Brasil, que “la lucha por la democratización pasa ...por la descentralización del poder político, o sea por la revitalización del federalismo”, agregando que “sólo...si admitimos que la propia región está capacitada para generar la voluntad política necesaria para modificar las tendencias que prevalecen en la actualidad”, será posible concebir un desarrollo efectivo que elimine la miseria preservando, simultáneamente, la identidad cultural de su pueblo.<sup>i</sup>

Sostener que tanto la construcción de las regiones como su desarrollo, son una cuestión política, no debe confundirse con que sea un problema “para los políticos”. Significa que cualquier intento de conformación o proyecto de desarrollo regional que se elabore, tendrá fuerzas sociales que lo apoyen y otras que se le opongan. Ello obliga a no soslayar en su implantación el análisis de las relaciones entre el poder político y el poder económico. En este sentido, tanto desde el punto de vista teórico como de la acción transformadora, **resulta más fructífero recorrer el camino del análisis y solución de los problemas regionales en el marco del proceso de acumulación de capital a escala nacional, siendo los objetivos del desarrollo regional especificados y asumidos por determinados sujetos sociales.** Que una estrategia de desarrollo regional, responda a las necesidades del proceso de acumulación hegemónico o a una política de desarrollo regional a nivel nacional, dependerá de quienes sean esos actores sociales.

La búsqueda de la descentralización del poder con el cometido de aprovechar los márgenes de autonomía relativa que permita al sistema jurisdiccional de la provincia, no debe quedarse en acciones superestructurales, necesarias pero no suficientes, con una alta dosis de paternalismo político y, por ende, de una escasa participación de los actores sociales del espacio involucrado. La participación que se les confiere a estos no debe ser pasiva, en tanto desde arriba, se les asigne el protagonismo a los operadores directos a través de mecanismos supuestamente adecuados, también fijados desde el poder político.

Es difícil aceptar que sin la participación del Estado en todos sus niveles jurisdiccionales, puedan destrabarse los obstáculos para el aprovechamiento de las ventajas competitivas potenciales de las economías regionales. Es imposible hacerlo sin él y mucho más imposible es que se lo haga sólo a través de la modificación del sistema de precios.

Ese papel es el que debiera jugar un Estado eficiente y descentralizado, con capacidad para actuar buscando la equidad en la satisfacción de las necesidades sociales, históricamente acumuladas en el interior del país y en las áreas marginadas de las grandes ciudades. Es innegable que para ello se requiere, previamente, una acendrada voluntad política en tal sentido. Pero esto no deja de ser superestructural.

Para bajar la toma de decisiones al nivel estructural, insistimos, no se debe desconocer la importancia del análisis de la acción política, en el sentido de los momentos y la trayectoria en que se mueven los actores sociales involucrados en el proceso de construcción de la región. La puesta en práctica de los mecanismos e instituciones que manejan las variables claves del mismo pueden asumir diversas formas y hacer entrar en juego a distintos intereses.

#### 4. Construcción de regiones con planificación estratégica.

Para que las construcciones superestructurales no sean meramente declarativas, es fundamental que se explicita el concepto de estrategia que se utiliza, tanto en el discurso económico como en la práctica política. En sentido estricto, el concepto de estrategia proviene del arte de la guerra, por lo que presupone, en consecuencia, el enfrentamiento de intereses entre agentes sociales; unos, identificados como sujetos de las acciones y, otros, como opositores a las mismas. De esta manera, una estrategia se diferencia de otra, según cual sea el sector social dominante que defina y apoye tanto los objetivos establecidos como los instrumentos para lograrlos. Lo político y lo económico quedan, entonces, íntimamente entrelazados.

Sin embargo, la noción de estrategia que ha dominado y aun domina las decisiones para “crear” regiones y formular las políticas de desarrollo regional, se acota al concepto de vías alternativas para alcanzar determinados objetivos y metas, vías que se basan exclusivamente en la localización geográfica de capital productivo, población u otras actividades -generalmente inducidos desde afuera, por ejemplo, Mercosur-, que se constituyen en el elemento dinamizador de la producción y el empleo.

Esta visión tecnocrática de la estrategia, resulta coherente con la idea de la armonía social como situación de normalidad, en tanto el conflicto social es algo transitorio y externamente determinado. Ello no es más que la hipótesis ontológica del marco teórico de la economía neoclásica y keynesiana. De este modo lo económico queda separado de lo político, lo cual autoriza a poner en duda la consistencia teórica –aunque formalmente el modelo “cierre”-, así como la viabilidad política de las (a nuestro juicio) mal denominadas “estrategias”.

Es cierto que a la gestión de una provincia, sin planificación desde el sector público, sólo le queda administrar lo cotidiano. Y es impensable que el mercado, esa entelequia indefinible, pueda fijar la orientación del desarrollo económico y social. **Sólo la planificación estratégica podría darle el rumbo que nadie está en condiciones de fijar. Hay que retomar la práctica de la planificación que, como se ha dicho, es la forma como se construye la región.**

La planificación estratégica o situacional, al decir de Carlos Matus, es desde lo económico, el cálculo económico que precede y preside las acciones. En tanto estratégica, implica cómo hacer política más que cómo hacer un plan, cómo tratar los conflictos de poder antes que sólo avanzar en el consenso.

No se trata de presentar un documento, retrotrayéndonos a la época de la planificación normativa (cepalina) y su plan-libro. Para que esta sea un nuevo método de hacer política, deben tenerse en cuenta aspectos sustantivos y formales: el quién, el cómo y el desde dónde se participa. En este sentido, la planificación estratégica, por su horizonte temporal, trasciende a una gestión, esto es, contiene políticas de Estado. Por ello, la planificación estratégica debe ser pensada desde una visión integral e integradora (holística) de los distintos niveles de la realidad: la naturaleza, la economía, la política, la cultura, etc.

El desarrollo provincial aparece como una preocupación con dos orígenes, uno, espúreo, identificado con el clientelismo político, otro, genuino, pensando en tener una sociedad provincial más integrada, movilizadora, más solidaria, mejor estructurada físicamente, etc. Sin embargo, no siendo las provincias territorios aislados (son economías semiabiertas), el contexto en el que actúan (dominio oligopólico en industria y servicios, escasez de instrumentos de política económica y social, etc.), limitan la amplitud del desarrollo al debilitar sus potencialidades.

Ese contexto económico y social debe ser cambiado. Y puede serlo desde el propio desarrollo regional, entendido este como lucha cultural, una lucha contra lo inmediato, un combate contra el pragmatismo. Teniendo una visión de más largo plazo es posible tomar mejor decisiones en el presente. En el presente se construye el futuro. Para que sea así, hay que darle a la política un sentido trascendente. Ello pone de manifiesto que la economía política no puede estar ausente en un plan estratégico; hay que profundizar la inserción y el análisis de diversas alternativas, de los diversos actores sociales, todo orientado por una imagen objetivo de largo plazo.

Es por ello que puede afirmarse que el éxito de las iniciativas de crear regiones “desde arriba”, depende: 1) de la dirección que se establezca en la instrumentación de la descentralización en la toma de decisiones, así como 2) de los actores sociales que se identifiquen para el liderazgo y 3) de las formas y ámbitos de participación que se establezcan. Estos tres elementos deben actuar sinérgicamente, otorgándole a la estrategia de desarrollo regional la necesaria autonomía relativa respecto del proceso de acumulación de capital a escala nacional. Ello es necesariamente así, en tanto la acumulación de capital a nivel nacional está definida por una determinada estrategia de desarrollo económico, sustentada por los actores sociales (sectores económicos) que controlan los mecanismos de toma de decisiones en la administración del estado central, la cual puede no responder a los intereses y aspiraciones de los actores regionales.

Para implantar una efectiva descentralización en la toma de decisiones, los actores sociales permanecen en el anonimato cuando de lo que se trata es de construir una región. Hay que avanzar más allá de la identificación de los agentes operadores económicos de la región. También se requiere superar la mera convocatoria a la participación de los sectores sociales, como elemento para hacer más efectivo el proceso de la integración regional. En rigor, es la participación e involucramiento de ellos el elementos insustituibles en el proceso de construcción de la región.

**Son los propios actores sociales de la región los que, preocupados por la situación socioeconómica regional y dispuestos a encontrarle solución actuando sobre los distintos ámbitos y niveles de la realidad percibida, tienen que definir, diseñar y ejecutar la estrategia de desarrollo a nivel regional.** Un planteo de estas características parte de considerar que el desarrollo económico no es una mera cuestión técnica, cuantificable, sustentada únicamente en el proceso de acumulación de capital, sino que, como lo señalara Celso Furtado, “una verdadera política de desarrollo tendrá que ser la expresión de las preocupaciones y aspiraciones de grupos sociales que toman conciencia de sus problemas y se empeñan en resolverlos. Pero sólo la actividad política puede canalizar esas energías de modo de producir los fenómenos de sinergia”, (op. cit. pag. 60) esto es, hacer convergir a las fuerzas latentes o dispersas.

Lo frecuente es lo contrario, esto es, apuntar con las políticas económicas a una especie de “desarrollismo regional”, sustentado en el convencimiento de que se podrán difundir sus efectos multiplicadores e inducir transformaciones significativas en la estructura productiva, en especial la industrial y sus servicios conexos y de apoyo, independientemente de las consideraciones que impone la circulación del capital y la racionalidad capitalista para la asignación del excedente económico en nuevas inversiones.

Este modo de encarar el desarrollo regional lleva implícito una premisa ideológica o juicio de valor, cual es que, con una estrategia así formulada se lograrán beneficios económicos para todos los habitantes. Pero esta creencia pierde de vista que la propuesta de disminuir las desigualdades interregionales, es realizada tomando como referente ciertos patrones ideales de equidad

distributiva, bajo el supuesto “heróico” de existencia de homogeneidad en las estructuras sociales de las regiones.

Si se considera que, en general, las diferencias en los niveles de vida entre las regiones pueden ser mayores que las diferencias en sus niveles de ingreso y, a su vez, se toman en cuenta las características de la estructura social, así como las relaciones preexistentes entre el poder económico regional y el provincial, (y entre este y el nacional), la multiplicidad de sistemas de producción agropecuaria (contiene una política sectorial cualquiera que ella sea?), las localizaciones industriales consolidadas y su incapacidad relativa para retener en la región los excedentes acumulables, entre otras determinaciones, se tendrá que coincidir en que un desarrollo regional efectivo requiere algo más que voluntarismo político y un modelo analítico formalmente consistente.

##### 5. Otros desafíos y nuevos interrogantes.

Para lograr una eficiente regionalización provincial, se precisa encarar un verdadero proceso de planificación estratégica del desarrollo a nivel global. En otras palabras, no debe dejar de incorporarse la dimensión regional en la planificación del desarrollo provincial. Esto es, la planificación regional a escala provincial debe estar inscripta en el marco de una estrategia global de desarrollo a largo plazo y diseñada con la flexibilidad necesaria para ajustarla a los cambios coyunturales. Sólo en este contexto, nos parece, adquiere sentido plantearse la regionalización de la provincia, en tanto los objetivos regionales contenidos en la estrategia deben ser consistentes con los objetivos globales de la estrategia provincial de desarrollo.

Es evidente que la interpretación rígida de este planteo, conduciría a la inacción cuando no existe un marco de planificación global. En tal sentido, debe aceptarse que la planificación del desarrollo a nivel de una región no contradice ni invalida dicha concepción, cuando el proceso es impulsado y ejecutado con la participación de las fuerzas sociales mayoritarias que están dispuestas a mejorar sus propias condiciones de vida. Sin embargo, para que sea exitoso un sistema de planificación regional estratégico (velocidad-dirección del crecimiento; económica-política; lógica de la necesidad-lógica de la posibilidad), depende, en última instancia, del grado de cumplimiento de las leyes objetivas del funcionamiento del sistema económico, particularmente de las leyes de la acumulación, así como del comportamiento efectivo de los agentes a favor o en contra de la estrategia.

Lo relevante en este proceso, es establecer las reglas para jugar el juego global, es construir los mecanismos para actuar provincial y regionalmente sin perder de vista lo nacional y lo supranacional. Se trata, en suma, de autocentrar la toma de decisiones que definen el proceso de acumulación de capitales en un espacio geográfico determinado. Este es un tema central. Se trata de establecer cómo penetrar en el flujo de riqueza, con cuáles instrumentos incentivar las actividades que permitan el encadenamiento hacia atrás y hacia adelante; en otras palabras, qué hacer para no ser meros espectadores de un transcurrir económico.

Con lo anterior se pretende significar la importancia que en el “hacer” la región tiene la retención de los excedentes económicos mediante la existencia de sistema financiero activo, por ejemplo, fortaleciendo los bancos regionales y creando instrumentos o “productos” financieros competitivos para apoyar el desarrollo económico en ese territorio. En el mismo sentido aportan las obras de infraestructura económica y social que son trama física de soporte de la estructura productiva industrial, agropecuaria y de servicios. El espacio territorial se convierte así en región y esta favorece la expansión. También forman parte del proceso de construcción de una región, la interconexión de los ámbitos académicos y de sus intelectuales, convocados para reflexionar, crear y adquirir conocimientos; para sintetizar lo público con lo privado, lo técnico con lo político.

Cuando el continuum de los fenómenos sociales esta acotado por límites administrativos, aparecen otras situaciones conflictivas dadas por el ejercicio del poder en diferentes ámbitos geográficos. La búsqueda de instituciones y procedimientos de planificación en áreas metropolitanas surge, así, como una necesidad para superar con eficacia y eficiencia tales situaciones.

En consecuencia, esos límites acotarán su territorio y serán los que contengan a los actores y a la mayor parte de las relaciones productivas y sociales que se generen en el proceso de expansión de la actividad económica, sin embargo, los límites regionales son siempre bordes, donde se interrelacionan diversos efectos y actores, pudiendo surgir creativamente nuevas relaciones sociales.

Estas condiciones crean dudas y abren innumerables interrogantes. ¿cuál es el grado de autonomía de los procesos de acumulación de capital provinciales y regionales, respecto del proceso de acumulación implícito o explícito en la estrategia nacional de desarrollo? ¿de qué manera se logra la autonomía económica relativa, dado el reducido campo si es que existe, impuesto por el proceso de acumulación de capital a escala nacional? ¿cuán independiente es la estrategia económica provincial de integración con los países limítrofes y el mundo, de la estrategia de política exterior establecida por el gobierno central? ¿cómo superar la inercia que resulta de un proyecto implícito, que favorece a los sectores agroindustriales, dominados por las grandes empresas extranjeras ubicadas en el gran cordón industrial de la provincia? ¿cómo serán inducidos los pequeños y medianos empresarios de la región a que perciban el problema regional como una cuestión estratégica de mediano y largo plazo –de la cual, seguramente, resultarán “buenos negocios”- evitando que adopten una actitud contraria, la que parece, en general, ser la dominante?

Estos y otros interrogantes deben encontrar respuesta oportuna, sin embargo, es imposible no actuar hasta entonces, sobre una situación que debe ser modificada con urgencia. La acción debe comenzar con los conocimientos teóricos y empíricos que se poseen actualmente, bajo el supuesto que se detenta la voluntad y el poder político para hacerlo. Las desigualdades sociales dentro de una región y entre regiones no se detienen.

Algunas respuestas se ensayarán en lo que sigue, con especial referencia a la regionalización en la Provincia de Santa Fe.

## **PARTE II: Regionalización, instituciones, actores, políticas activas**

### 1. Introducción

El concepto de región no es novedoso para la estrategia militar, la ciencia económica o la historia económica. No es necesario dar prueba de ello en este documento ni tampoco es la preocupación en lo que sigue.

Aquello que aparece novedoso, aunque relativamente, es el concepto de regionalización entendido como una práctica de la gestión pública territorial para alcanzar mejores indicadores de desarrollo económico y democrático. Esta práctica está ampliamente diseminada en Europa a partir del último cuarto de siglo. Es suficiente mencionar aquí el ejemplo de Emilia Romagna, una región italiana de altísima productividad que se conformó como resultado de políticas activas de colaboración entre municipios vecinos.

Tampoco es novedoso en nuestra ciudad de Rosario el concepto de regionalización localmente aplicado si atendemos a que Rosario ha sido organizada en seis distritos donde se han descentralizado funciones de la gestión municipal para mejorar la calidad de vida de los vecinos. La división de la ciudad en distritos como iniciativa del ejecutivo municipal es compartida por todas las fuerzas políticas del Concejo Deliberante como queda demostrado en las reuniones distritales sobre presupuesto participativo.

La situación absolutamente novedosa es la incorporación del concepto de regionalización a la presente agenda electoral provincial; su sola mención ha levantado inmediatamente polvareda en los círculos oficiales de gobierno. Nuestro propósito es adelantar las buenas razones a favor de la regionalización y porqué las objeciones aparecen inicialmente tan airadas.

### 2. ¿Por qué recurrir a la regionalización en la provincia de Santa Fe?

El concepto de **regionalización** está fundado en la necesidad de un Estado-provincia eficiente, eficaz y efectivo. Es patrimonio común de los santafesinos reconocer que su Estado-provincia es un aparato pesado, burocrático, ensimismado. Estas características ponen en duda la **gobernabilidad**, esto es, el contenido de las políticas y programas centralmente diseñados y su implementación en tiempo y forma con atención a criterios de eficiencia, eficacia y efectividad.

Dada la ausencia de grados de autonomía para los municipios provinciales, incluso dificultados institucionalmente para asociarse entre sí y con las comunas circundantes, sus políticas son de corto vuelo; aún más si se

reconoce que los recursos que administran no guardan correspondencia con sus capacidades contributivas. Los municipios santafesinos, en ausencia de recursos genuinos, de agencias de desarrollo y de planes estratégicos locales y regionales, difícilmente tengan otras alternativas que hacer suyos los programas nacionales y provinciales referidos a cuestiones productivas y sociales. La situación descrita es aún más desfavorable para las comunas santafesinas porque viven permanente en climas electorales por la exigencia constitucional de renovar autoridades cada dos años.

La ley 12385 es un ejemplo de cómo el gobierno provincial concibe soluciones para los problemas territoriales. Esta ley fue sancionada en diciembre del año pasado en la misma semana que fuera derogada la ley de lemas. Esa ley constituye un fondo anual de 20 millones anuales de pesos, con una vigencia de dos años que es coincidente con el período residual de gobierno provincial, para la construcción de obras menores en municipios de segunda categoría y comunas. Los municipios y comunas son convocados a competir entre sí para conseguir la aprobación del gobierno provincial a sus iniciativas de inversión en temas acotados por el mismo texto legal. Más equitativo y solidario, más alejado de la sospecha de manipulaciones políticas, hubiera sido devolver recursos del presupuesto a todos los municipios y comunas, sin excepción, con arreglo a indicadores objetivos de su capacidad impositiva corregidos por índices de población con necesidades básicas insatisfechas.

Es llamativo que los temas de educación y salud estén ausentes en el texto de la ley, que ninguna disposición estimule la asociación entre municipios y comunas para una aplicación más inteligente de los recursos o promueva desarrollos institucionales para la participación ciudadana que hagan factible la continuidad de políticas más allá del horizonte de dos años.

La ausencia de la educación y la salud en ese texto es también llamativa puesto que los Ministerios de Educación y Salud están regionalizados en la Provincia, el primero en nueve (9) regiones y el segundo en ocho (8) regiones. Sin embargo, las autoridades de estas regiones actúan como delegaciones administrativas del ministro respectivo en esos temas sin la participación del personal educativo y padres de familia, o del personal médico y ciudadanos usuarios de la salud, en la definición institucional de políticas para gestionar mejor servicios.

De ahí que la “reforma del Estado-provincia” necesita superar esa concepción limitante según la cual las políticas y programas productivos y sociales son definidos por las estructuras políticas (Ejecutivo y Legislatura) e implementados bajo la autoridad de funcionarios públicos de nivel central. Esa concepción atrasada ha estado fundada en el monopolio de la información y de la racionalidad por los funcionarios del Estado. El monopolio de la información está hoy día cuestionado porque el progreso de los medios de comunicación ha facilitado la circulación de la información necesaria para la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, a condición, por supuesto, que el Estado provincial conciba a la información como un bien público al acceso universal de cualquier usuario por su exposición en Internet. Tampoco

el gobierno provincial puede invocar que los mejores profesionales trabajan en el sector público o que los sujetos sociales regionales no están en condiciones de discutir los aspectos técnicos de los problemas territoriales.

En definitiva, la **región** cobra entidad económica y social cuando es concebida como un espacio hacia donde opera la descentralización de poderes y grados de autonomía requeridos por los actores sociales y políticos de un territorio, y porque el gobierno provincial reconoce la necesidad de la descentralización para una mejor gestión. De ahí que el concepto de región no apunte a más Estado sino a más Sociedad.

La descentralización de poderes del Estado-provincia a las regiones también tiene que ver con la democratización de la vida provincial. La democracia provincial es imperfecta y la gestión del interés público requiere hoy día, con mayor intensidad que en tiempos pasados, que las poblaciones no sean consideradas objeto sino sujetos de la solución de los problemas territoriales. Los problemas provinciales son variados y complejos para que la sola intervención del Estado-provincia se haga cargo de las soluciones.

### 3. Gobernabilidad y gobernanza provinciales

En consecuencia, *las regiones (a constituirse en la transición a un nuevo modo de gestión de la cosa pública provincial) son espacios territoriales donde las relaciones productivas y sociales se procesan institucionalmente con la intervención de autoridades políticas y organizaciones de productores, consumidores y ciudadanos para mejorar la gestión de los intereses regionales y provinciales.* Por tanto, la **región** es una institucionalidad territorial en actividad y no simplemente una descripción geográfica con arreglo a una o varias variables escogidas.

Para que el sistema socio-político provincial sea gobernable, el concepto de **gobernabilidad** requiere ser complementado por el de **gobernanza**, esto es, un sistema institucional de relaciones entre los diferentes actores a través del cuál se toman decisiones sobre los intereses públicos.<sup>1</sup> Así se ejercería la colaboración *intrarregional* entre municipios y comunas que conforman una región, y la colaboración *interregional* para resolver aquellos problemas que involucran a dos o más regiones. Esta **operación** institucional de abajo hacia arriba es funcional para que el gobierno provincial formule y ejecute políticas de alcance colectivo que resuelva los conflictos de intereses de sectores y regiones y resulte eficaz en su implementación.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Nuestra definición toma prestada la enunciación de gobernanza de Josep Centelles (IIGC, Institut Internacional de Governabilitat, Cataluña) quien alude a una estructura de relaciones. He preferido enfatizar la dimensión institucional en esa definición.

<sup>2</sup> Un ejemplo puede ilustrar estos conceptos de gobernabilidad y gobernanza. Nos remitimos a un Sistema Provincial de Formación Profesional (SPFP) basado en la interrelación de Consejos Regionales de Formación Profesional (CRFP). Los CRFP son instituciones de colaboración entre empresarios, trabajadores e instituciones educativas con funciones de capacitación laboral que atienden las necesidades de trabajo calificado según las especificidades productivas de cada región. La constitución de una red entre CRFP para intercambio de activos y experiencias de formación es constituyente de un SPFP dependiente del Ministerio Provincial

Entonces, **governabilidad y gobernanza** son dos conceptos complementarios referidos a la misma cuestión institucional: el cambio de carácter y funcionamiento del Estado-provincia.

Sin embargo, la complementariedad aludida entre aquellos conceptos no excluye el reconocimiento de tensiones en la **construcción** de una nueva institucionalidad. En efecto, las ventajas asignadas a la **operación** de la **governanza** requiere de una fuerte convicción de política institucional acerca de la autonomía y la disponibilidad de recursos que deben reconocerse a las regiones. Por supuesto, a mayor autonomía y disponibilidad financiera para las regiones, mayor descentralización del poder del gobierno central.<sup>3</sup>

A manera de ejemplo, por mi experiencia de acción en el Consejo de Capacitación y Formación Profesional de Rosario, sostengo responsablemente que esa disposición a descentralizar está ausente en el Ministerio de Educación de la Provincia. Hace siete años que ese Consejo de Capacitación, constituido por empresarios y trabajadores, está bregando por la constitución de consejos similares bipartitos, tripartitos o multipartitos en las cabeceras departamentales y otras ciudades importantes de la Provincia para atender las demandas regionales de capacitación laboral. Más recientemente, el Consejo elaboró un anteproyecto de ley, hoy día ingresado oficialmente a la Cámara de Diputados pero aún sin trámite legislativo, para atender el financiamiento de la capacitación y la formación en nuestra Provincia, y para generar una institución provincial encargada de la administración del sistema y de los fondos con representación de todos los consejos regionales que se constituyan.

Pues bien, la respuesta del ministerio provincial de educación ha sido generar por decreto una instancia llamada Consejo Provincial de Educación y Trabajo (COPET) cuyo ámbito directivo está conformado por el citado ministerio con la compañía del Ministerio de Producción y las Secretarías de Trabajo y Promoción Comunitaria. Reforzando esa concepción centralizadora, el COPET incluye un cuerpo de consejeros integrado por el secretario de industria, el subsecretario de coordinación del gabinete, el director de educación no formal, el representante de promoción comunitaria y el secretario privado de la secretaría de trabajo. **Preguntas obvias: ¿dónde está la sociedad?, ¿dónde están los docentes, los trabajadores, los empresarios, los padres, las instituciones que también saben sobre el tema? ¿Por qué**

---

de Educación para viabilizar la formulación de políticas de alcance colectivo (como sería el caso de una ley de financiamiento de la capacitación laboral que reconozca a los CRFP la disponibilidad de recursos para la ejecución de sus programas).

<sup>3</sup> En consideración a la relación que existe entre ahorros-inversiones-**empleo**, la promoción de agencias locales/regionales de desarrollo en todo el territorio provincial es una acción positiva. El fundamento es que los agentes regionales conocerían mejor que los funcionarios públicos del Ministerio provincial de Producción las oportunidades de inversión en su territorio. Pero ¡atención!, esas agencias debieran dotarse con funciones, responsabilidades y recursos para retener y captar ahorros para su aplicación en proyectos de inversión locales/regionales. De lo contrario, si las agencias fueran apenas consultoras del gobierno provincial, o administradoras de recursos insuficientes por cuenta del gobierno provincial, esas agencias no constituirían un avance de la Sociedad sino apenas delegaciones para ejecutar la política del Estado-provincia.

## **están omitidos la descentralización y los grados de autonomía?**

Tengo una explicación de mucho peso en el conjunto de explicaciones. Imagine el lector la siguiente situación: en cualquier cabecera departamental santafesina, los empresarios y trabajadores empiezan a acordar con las escuelas técnicas y medias y el delegado regional del Ministerio de Educación la reorientación de los contenidos curriculares para adaptarlos a las necesidades presentes y futuras de la región, el equipamiento de los talleres y laboratorios, la recalificación de los docentes. Como esta actividad tiene un costo, siga imaginando el lector que los gastos de mejoramiento y reconversión de la gestión educativa tuviesen el respaldo de una franquicia tributaria a los empresarios de la región, franquicia que evitaría gestionar la aprobación del gobierno provincial para implementar los programas acordados.

Una situación descentralizada, esto es, consejos regionales de capacitación laboral diseminados en el territorio provincial, apoyando los programas regionales de producción y empleo, es una alternativa institucional factible de implementar. La dificultad de esta innovación institucional implicaría a todas luces una limitación a las funciones ministeriales las que, por su amplitud, no pueden ser ejercidas por la extensión de la provincia y la complejidad de los problemas de producción, empleo, educación y capacitación laboral que necesitan atenderse en todas las regiones.

Por tanto, en otras palabras, se trata de una dificultad de los círculos oficiales de transferir funciones de “**poder hacer**” a los actores regionales, dificultad que también es compartida por algunos círculos empresariales que han tejido una relación íntima con el gobierno provincial (algunas opiniones consideran que la gestión provincial es pública-privada).

Felizmente, esa prédica de años, aún cuando el Consejo de Capacitación de Rosario no fuera invitado a ninguna de las discusiones preliminares, encontró su imagen en la ley de educación técnica recientemente sancionada por el Congreso de la Nación. Ahí quedan reconocidos los consejos regionales y locales en todo el territorio de la República, con participación de actores sociales, como asimismo la necesidad de recursos adicionales a los fijados por ley en el presupuesto nacional (dos por mil de los ingresos corrientes del presupuesto nacional consolidado). Es de esperar que muy pronto el Ministerio provincial de educación y los señores legisladores provinciales cambien su sintonía institucional.

Este ejemplo referido al tema de la capacitación laboral puede ser replicado a muchas otras áreas temáticas de la gestión pública.

#### **4. Las desigualdades en la Provincia de Santa Fe**

Vivimos en una Provincia rica cuando la comparamos con otras. Es cierto que Santa Fe ha registrado un crecimiento económico interesante en los dos últimos años. Sin embargo, la constante es la creciente desigualdad entre los santafesinos y entre los 19 departamentos que ha signado la vida provincial en las dos últimas décadas de vida democrática. La nuestra es una provincia

fragmentada social y territorialmente.

Si se atiende a indicadores de necesidades básicas, se aprecia que subsisten problemas de educación, salud, vivienda, transporte, agua potable y cloacas que requieren corrección.

Si se observan otros indicadores territoriales, como son la distinta productividad agropecuaria, las desventajas de localización de actividades agroindustriales, las diferencias en el crecimiento del empleo, se encuentran ahí las explicaciones principales a las diferencias departamentales entre los indicadores sociales.

**Cuadro 1 – Indicadores demográficos y sociales - Provincia de Santa Fe**

| DEPARTAMENTOS Y REGIONES | PobUrbana/<br>PobRural<br>(2001) | Plan Jefes(as)<br>benefic/<br>Hogares<br>2004 | Necesidades básicas<br>Insatisfechas (2001) |           |
|--------------------------|----------------------------------|---|---|-----------|
|                          |                                  |   | Hogares                                     | Población |
| <b>Norte</b>             |                                  |   |   |           |
| 9 de Julio               | 3,7                              | 28,9%   | 25,9%                                       | 31,1%     |
| Vera                     | 3,3                              | 30,5%   | 26,8%                                       | 32,1%     |
| General Obligado         | 3,4                              | 23,3%   | 21,3%                                       | 26,4%     |
| San Cristóbal            | 3,7                              | 15,6%   | 13,5%                                       | 16,0%     |
| San Justo                | 6,6                              | 17,0%   | 13,6%                                       | 16,2%     |
| San Javier               | 3,0                              | 31,4%   | 23,9%                                       | 30,2%     |
| Garay                    | 1,3                              | 27,9%   | 25,9%                                       | 33,7%     |
| Castellanos              | 8,6                              | 11,1%   | 9,1%  | 11,1%     |
| Las Colonias             | 4,8                              | 6,9%  | 6,3%  | 7,6%      |
| La Capital               | 18,8                             | 23,9%   | 10,4%                                       | 13,9%     |
| <b>Sur</b>               |                                  |   |   |           |
| San Martín               | 9,6                              | 8,1%  | 7,8%  | 7,8%      |
| San Jerónimo             | 9,3                              | 15,2%   | 11,7%                                       | 14,3%     |
| Belgrano                 | 14,9                             | 12,6%   | 9,0%  | 9,8%      |
| Iriondo                  | 7,6                              | 8,9%  | 9,5%  | 10,6%     |
| Caseros                  | 16,4                             | 8,1%  | 8,4%  | 8,7%      |
| San Lorenzo              | 26,3                             | 16,2%   | 11,7%                                       | 13,7%     |
| Rosario                  | 43,2                             | 20,2%   | 11,8%                                       | 14,7%     |
| General López            | 16,1                             | 9,6%  | 9,9%  | 10,7%     |
| Constitución             | 16,5                             | 13,9%   | 11,3%                                       | 13,0%     |

Fuente: Instituto Provincial de Estadística y Censos

Para hablar efectivamente de desarrollo provincial tenemos que tener presente a indicadores de empleo, distribución del ingreso personal y territorial, y conservación de los recursos humanos y ambientales. El impulso de las políticas macroeconómicas nacionales podría traducirse en crecimiento y desarrollo en todo el territorio provincial si ocurriesen intervenciones externas a los mercados. Las intervenciones externas más eficientes son aquellas que resultan de una **Sociedad participante en las políticas provinciales**.

Será necesario dar un giro de 180 grados en muchos temas provinciales. Por ejemplo, será necesario trabajar duro para asegurar a todos los comprovincianos un nivel parejo de satisfacción de necesidades básicas

independientemente de su localización geográfica. También será necesario asegurar en adelante que las transferencias de recursos fiscales a los departamentos más desfavorecidos se apliquen efectivamente a potenciar el desarrollo y no simplemente a paliar las consecuencias del crecimiento territorial desigual y concentrado. Cada región de la provincia merece un proyecto de desarrollo.

¿Cómo hacer giros de 90 a 180° e el tema de la producción y el empleo? La idea matriz es la siguiente: es necesario privilegiar el desarrollo local y regional con instituciones apropiadas. Cada territorio debiera producir al máximo de su frontera de producción dado por la dotación de sus recursos físicos y humanos, y debiera expandir su frontera productiva acrecentando esos recursos. **¿Es esta una tarea del gobierno provincial o es una tarea que compromete la participación de los agentes privados y públicos de cada territorio?** Por cierto, ha sido imprudente que la sociedad santafesina abandonase sus destinos a sus gobiernos provinciales por tantos años. Por cierto, no debemos golpearnos el pecho pero aprender de lo pasado y sufrido para accionar a favor de cambios institucionales.

De ahí que el concepto de **regionalización** aporte a un nuevo modelo de desarrollo y de democracia, administración provincial y participación de los comprovincianos. En todo el ámbito provincial, bajo el cobijo de **planes estratégicos territoriales**, es necesario empezar a tejer una red de instituciones cuyos espacios temáticos y de actuación permitan la conformación de regiones. A manera de ejemplos, **agencias de desarrollo regional** referidas a la producción territorial; **consejos regionales de capacitación y formación** con participación bi-, tri- o multipartito para apoyar los planes de producción y empleo; **cooperativas regionales de crédito** para favorecer la radicación en el territorio de los ahorros que el sistema financiero deriva a otras zonas; **servicios regionales de empleo** para disminuir los períodos de desocupación y orientar a los desempleados hacia las potencialidades del propio territorio y de la provincia, **resignificación de las delegaciones regionales de educación y salud de la provincia** activando el compromiso de organizaciones de ciudadanos, profesionales, cámaras y gremios alrededor de la educación y la salud territoriales. Correspondería a cada componente institucional comprometerse en la discusión sobre asignaciones de fondos públicos entre regiones provinciales referida a su respectiva área temática.

Está reñida con la realidad histórica provincial la crítica que sostiene que la descentralización y los grados de autonomía aumentarían las desigualdades departamentales. Al contrario, estas desigualdades han sido el resultado de la coalición forjada desde hace años entre mercados, jerarquías empresariales y gobierno provincial, coalición que debiera sustituirse por una nueva entre Sociedad y Estado donde se aplique la siguiente consigna: “la competencia estimula, la colaboración fortalece, la solidaridad une”.<sup>4</sup>

Esta consigna de ninguna manera omite la función única del Estado

---

<sup>4</sup> Esta consigna fue elaborada por Jacques Delors durante el ejercicio de su autoridad en la Comunidad Europea.

provincial de elaborar un plan estratégico provincial, ejercer la administración de los recursos presupuestarios, asegurar la transferencia equitativa y transparente de recursos, resolver los conflictos de intereses entre regiones y ejercer los criterios federalistas ante la nación y provincias.

## 5. Políticas activas

Se deduce de lo dicho arriba que son políticas activas provinciales todas aquellas que tengan por objetivo la elaboración de planes estratégicos territoriales y la constitución de los respectivos componentes institucionales. Para resignificar la importancia de esas políticas activas, consideremos la distribución de los recursos provinciales en obras de infraestructura.

¿Cuáles criterios deberían considerarse para fijar las prioridades de inversión de los recursos provinciales a lo largo y ancho de nuestra Provincia? Si no tuviésemos agencias de desarrollo diseminadas por todo el territorio provincial, participando en la asignación de las obras de infraestructura, observando las tasas de rentabilidad social de las distintas alternativas, terminarían prevaleciendo los intereses más fuertes de la Provincia, o aquellos con mayor proximidad al gobierno provincial. La distribución de la inversión pública provincial debiera considerar conjuntamente los impactos sobre la producción, empleo, distribución de los ingresos y preservación de los recursos humanos y medio ambiente. **¿Cuál sería el marco institucional para decidir entre distintos proyectos regionales que compiten por recursos provinciales?**

Un **Consejo Provincial Económico y Social**, en cuya integración estén incluidas las Agencias de Desarrollo Regionales diseminadas por todo el territorio de Santa Fe, sería el ámbito institucional adecuado para discutir las prioridades de inversión financiadas con recursos provinciales. Y esta construcción institucional de abajo hacia arriba, que va generando instancias regionales hasta incluir al gobierno provincial, asegura que el desarrollo regional autosostenido no concluya en anarquía regional, en profundización de las desigualdades territoriales, sino al contrario: todos los santafesinos concurren a elaborar un Proyecto Estratégico Provincial y quedan reflejados en esas metas.

Por tanto, nuestro predicamento reconoce la necesidad de forjar una nueva coalición entre la Sociedad y el Estado que permita gestionar el desarrollo y bienestar **de todos y por todos** en cada unidad territorial y en la provincia como un todo.

## 6. Conclusiones

A modo conclusión, exponemos un contrapunto entre **governabilidad**, tal como ha sido ejercida en la provincia en las últimas décadas, y la **governanza**, tal como debiera introducirse en la gestión provincial.

- La gobernabilidad en este documento está referida al desarrollo provincial. La gobernanza está referida al desarrollo local y regional.

- La gobernabilidad enfatiza el rol central del Estado. La gobernabilidad reconoce el papel que corresponde a la Sociedad.
- La gobernabilidad reconoce al Estado el título de depositario privilegiado de la racionalidad. La gobernanza sostiene que la Sociedad disputa ese título con legitimidad.
- La gobernabilidad reconoce grados de descentralización siempre y cuando los niveles administrativos hacia abajo ejecuten las políticas decididas más arriba. La gobernanza es algo más que descentralización puesto que supone el reconocimiento de grados de autonomía y mayores recursos a disposición de regiones o localidades.
- La gobernabilidad requiere de la consulta de opiniones a los actores políticos, sociales y personas. La gobernanza requiere de la participación de los actores en la gestión de la cosa pública local o regional.
- La gobernabilidad requiere de elecciones periódicas para ratificar esa pretendida racionalidad del Estado. La gobernanza se ejerce todos los días a través de instituciones locales y regionales.
- La gobernabilidad (a menudo confundida con la estabilidad política) ha derivado en nuestra provincia en una alianza de mercados, factores de poder (en particular jerarquías empresariales) y gobiernos provinciales de turno. La gobernanza apela a una nueva alianza entre Sociedad y Estado para el proceso de toma de decisiones.
- La gobernabilidad es una relación vertical entre gobierno provincial y municipios y comunas. La gobernanza significa la colaboración horizontal entre municipios y regiones de la provincia, y entre regiones y gobierno provincial.
- La gobernabilidad se ejerce verticalmente con autoridad y manipulación (por ejemplo, entrega de cheques en el sistema de premios-castigos a municipios por sus adhesiones políticas). La gobernanza se ejerce por construcción de acuerdos (por eso, la gobernanza significa más democracia – el gobierno de todos por todos).
- Una buena gestión pública encuentra la intersección entre gobernabilidad y gobernanza. La gobernanza no significa debilitar al Estado provincial sino fortalecer la gobernabilidad de la Provincia.

---

<sup>1</sup>FURTADO, Celso: *La nueva dependencia. Deuda externa y monetarismo*. Centro Editor, Bs. As. 1985, pags. 50 y 57.