

SANTA FE RED DE CIUDADES

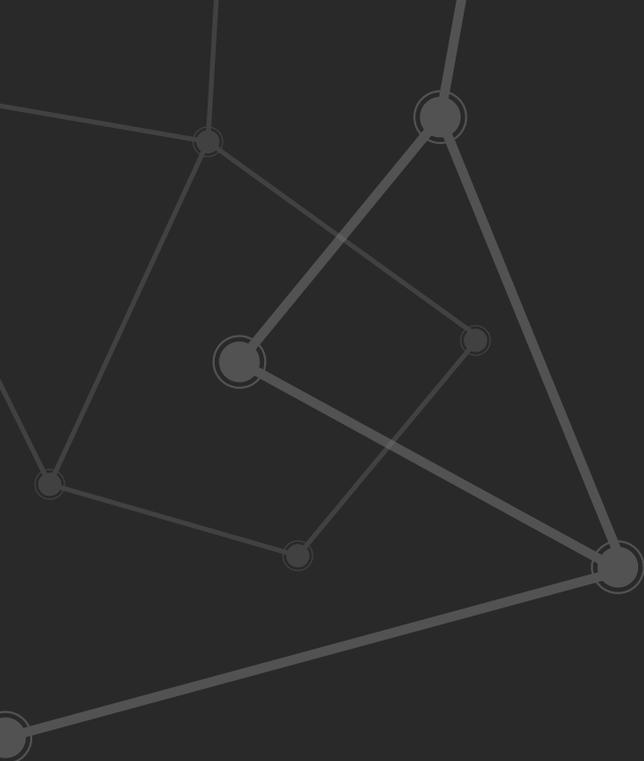
PRIMER CONGRESO
DE CIUDADES DE LA PROVINCIA
DE SANTA FE

29 y 30 de Julio de 2010. Rosario - Argentina



**PLAN
ESTRATEGICO
PROVINCIAL
SANTA FE**

Cinco Regiones. Una sola Provincia



*“No existen territorios sin futuro,
existen territorios sin proyectos”*

PLAN ESTRATÉGICO PROVINCIAL

www.santafe.gob.ar/plan_estragico_provincial

Primer Congreso de Ciudades de la Provincia de Santa Fe / Coordinado por Antonio Bonfatti y Rubén Galassi. – 1a ed. – Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe, 2012.

232 p. : il. ; 25x18 cm.

ISBN 978-987-23560-8-8

1. Instituciones Políticas. 2. Gobiernos Locales. I. Bonfatti, Antonio, coord.– II. Galassi, Rubén, coord. III. Título.

CDD 306.2

ISBN 978-987-23560-8-8

1º edición: 1.000 ejemplares

Ciudad de Santa Fe, Argentina

Julio de 2012

www.santafe.gov.ar

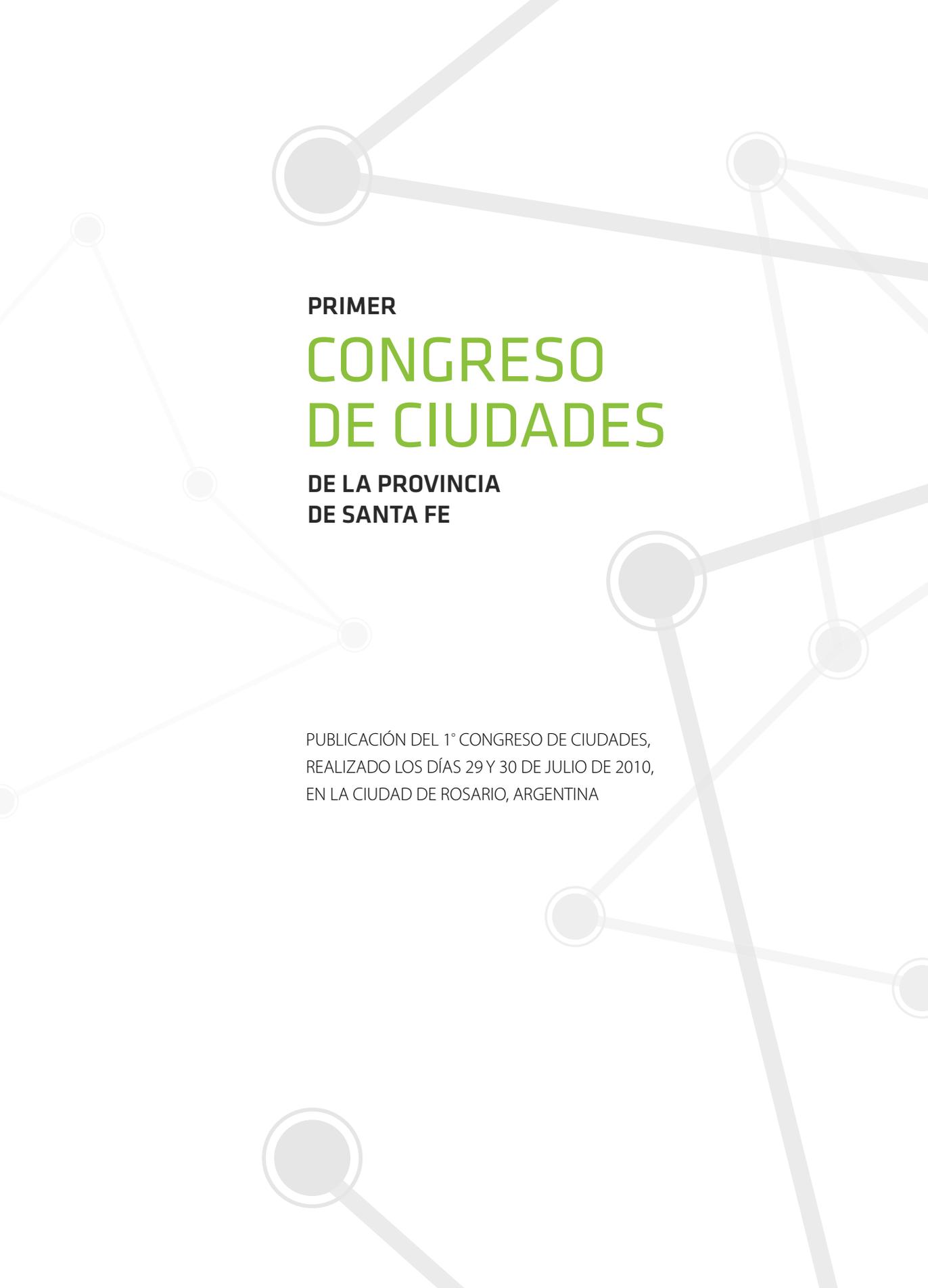
www.urb-al3.eu


**PLAN
ESTRATEGICO
PROVINCIAL
SANTA FE**
Cinco Regiones. Una sola Provincia



urb-al III
Innovación institucional - P. Santa Fe (AR)


GOBIERNO DE SANTA FE
www.santafe.gov.ar



PRIMER

CONGRESO DE CIUDADES

**DE LA PROVINCIA
DE SANTA FE**

PUBLICACIÓN DEL 1° CONGRESO DE CIUDADES,
REALIZADO LOS DÍAS 29 Y 30 DE JULIO DE 2010,
EN LA CIUDAD DE ROSARIO, ARGENTINA

SUMARIO

A los efectos de la presente publicación se describen los cargos y/o funciones que las autoridades provinciales, locales y expertos nacionales e internacionales detentaban al momento de la realización del 1º Congreso de Ciudades en el año 2010.

- 7 PRÓLOGO
- 8 PRESENTACIÓN
- 9 INTRODUCCIÓN

- 13 **APERTURA**
- 15 **Antonio Bonfatti**
Ministro de Gobierno y Reforma del Estado
- 17 **César Álvarez**
Encargado de Negocios de la Delegación de la Unión Europea en la República Argentina
- 19 **Hermes Binner**
Gobernador de la Provincia de Santa Fe

- 23 **PANELES**
- 24 **Panel 1/ Cooperación y concertación, herramientas para una nueva democracia**
Moderador. Carlos Leyton
Asesor de la presidencia del Gobierno Regional de Arequipa, Perú
- 25 **Laia Claverol**
Coordinadora de Concertación y Asistencia Local de la Diputación de Barcelona
- 45 **Marcos Carámbula**
Intendente del Departamento de Canelones, Uruguay
- 50 **Christine Brémond**
Directora de estudios del servicio de asesoramiento a municipios de la Caisse des Dépôts, Francia
- 58 **Panel 2/ Planificación y gestión estratégica territorial**
Moderadora. Mónica Bifarello
Secretaria de Regiones, Municipios y Comunas.
Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe

- 59 **Raquel Oyarzún**
Jefa de División de Planificación y Desarrollo Regional.
Gobierno de la Región de Coquimbo, Chile
- 70 **Ángel Sciarra**
Ministro de Economía de la Provincia de Santa Fe
- 78 **Panel 3/ Cohesión social y ciudad**
Moderador. Darío Macor
Profesor, investigador de CONICET–UNL.
- 79 **Georges Bonan**
Experto en Territorio de América Latina. Coherencia y complementariedad,
Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB–AL III
- 88 **Alicia Ziccardi**
Investigadora del Instituto de investigaciones Sociales
de la Universidad Nacional Autónoma de México–UNAM
- 98 **María de los Ángeles González**
Ministra de Innovación y Cultura de la Provincia de Santa Fe
- 108 **Panel 4/ Gestionar en red. La visión de las ciudades**
Moderador. Antonio Bonfatti.
Ministro de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe
- 109 **Jacinto Speranza**
Intendente de la Municipalidad de Reconquista (Región 1)
- 112 **Oscar Trinchieri**
Intendente de la Municipalidad de Sunchales (Región 2)
- 118 **Mario Barletta**
Intendente de la Municipalidad de Santa Fe (Región 3)
- 124 **Miguel Lifschitz**
Intendente de la Municipalidad de Rosario (Región 4)
- 130 **José Luis Freyre**
Intendente de la Municipalidad de Venado Tuerto (Región 5)
- 137 **CONFERENCIA**
- 139 **Liderazgo local en un contexto de cambios. Desafío y oportunidades**
Euken Sesé Sarasti.
Director de Fomento de Donostia–San Sebastián, España.
- 173 **TALLERES**
- 175 **Asociativismo intermunicipal**
Impulsor. Jorge Álvarez.
Diputado Nacional.
Relator. José Manuel Benvenuti.
Decano Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales–UNL

- 183 **Presupuestos participativos**
Impulsor. Jorge Elder.
Secretario General de la Municipalidad de Rosario
Relator. Alberto Ford
Investigador en formas de acción democrática directa. UNR
- 193 **Ordenamiento territorial**
Impulsor. Hugo Storero
Ministro de Obras Públicas y Vivienda de la Provincia de Santa Fe
Relatora. Marta Ruarte
Colegio de Arquitectos de la Provincia de Santa Fe
- 203 **Construcción de datos y manejo de la información**
Impulsor. Roberto Meyer
Directorio del Observatorio Social–UNL.
Relator. Jorge Moore
Director del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de Santa Fe
- 211 **Los niños y la ciudad**
Impulsora. Sonia Gianello
Directora Provincial de Relaciones Institucionales de Santa Fe.
Relatora. Carolina Balparda
Directora General de Programas Educativos y Tríptico de la Infancia de la Municipalidad de Rosario
- 217 CIERRE**
- 219 **Mónica Bifarello**
Secretaria de Regiones, Municipios y Comunas.
Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe
- 221 **Hermes Binner**
Gobernador de la Provincia de Santa Fe
- 224 IMÁGENES DEL CONGRESO**
- 228 PARTICIPANTES
- 230 ORGANIZADORES
- 231 Autoridades
- 232 Equipo de trabajo

PRÓLOGO

El 1º Congreso de Ciudades de la Provincia de Santa Fe “*Santa Fe Red de Ciudades*” celebrado en julio de 2010, constituyó una experiencia inédita en materia de reflexión y debate en gestión territorial en red para la provincia. Concebido como un ámbito abierto y plural, posibilitó que intendentes y presidentes comunales se encontraran para pensar y soñar juntos una provincia que trabaje mancomunadamente en pos de proyectos colectivos.

Impulsando la discusión en torno al gran desafío que supone reconocer la existencia de problemas comunes, animó a las autoridades locales a interpelar y entablar diálogos de igual a igual con el gobierno provincial, a la vez que posibilitó identificar el trabajo en red como una oportunidad de construir, colectivamente, proyectos anclados bajo una mirada estratégica del territorio y su gente, participativos e inclusivos, en donde el espacio local y sus potencialidades fueran protagonistas.

Hoy, dos años después y en ocasión del 2º Congreso de Ciudades de la Provincia de Santa Fe, convocamos a profundizar el diálogo y la reflexión colectiva sobre la regionalización y la descentralización como herramientas claves del Buen Gobierno y a seguir promoviendo el intercambio de experiencias y buenas prácticas que nos ayuden a construir una provincia con territorio integrado, calidad social y con una economía del desarrollo.

Generar estos ámbitos participativos y deliberativos es una vocación irrevocable de la gestión del Dr. Antonio Bonfatti, así como antes lo fue del Dr. Hermes Binner, por lo que celebramos que esta publicación, tan importante para los gobiernos locales, se presente en la apertura de la 2ª edición de este Congreso.

Rubén Darío Galassi

Ministro de Gobierno y Reforma del Estado

PRESENTACIÓN

Es una gran satisfacción presentar ante uds. esta publicación que recopila las diversas disertaciones de los panelistas y expertos participantes del 1º Congreso de Ciudades de la Provincia de Santa Fe, “*Santa Fe Red de Ciudades*” realizado en Rosario en el mes de julio de 2010.

Se trata de un documento que tiene un doble propósito. Por un lado, reflejar las múltiples miradas que distintos actores políticos tenemos sobre la provincia, sus problemas y el modo de abordar las cuestiones públicas, sin importar el lugar de residencia, las distancias geográficas o nuestras propias diferencias conceptuales e ideológicas. Y, por otro, invitar a profundizar la reflexión acerca de nuestro territorio, sus realidades y potencialidades.

Sigue vigente la importancia del trabajo en red y aquellos que en su momento impulsaron esta forma de abordaje desde su gestión, hoy la profundizan desde otros espacios a través de sus acciones en materia de regionalización y descentralización.

Hoy, en nuestra provincia, reafirmamos la convicción de garantizar derechos y la importancia de los gobiernos locales en el cumplimiento de ese propósito. Por eso, es tiempo de poner en perspectiva lo aprendido y avanzar en el camino de la reflexión y de la acción.

Creemos que esta nueva edición del Congreso de Ciudades, que se realiza en la ciudad de Santa Fe el 5 y 6 de julio de 2012, es una nueva oportunidad para reforzar el diálogo sobre la regionalización y descentralización en la construcción del Buen Gobierno.

Horacio Ghirardi

Secretario de Regiones, Municipios y Comunas

INTRODUCCIÓN¹

Los días 29 y 30 de julio del año 2010 se realizó en la ciudad de Rosario el 1º Congreso de Ciudades de la Provincia de Santa Fe, “*Santa Fe Red de Ciudades*” en el marco del Proyecto: *Innovación Institucional en Gobiernos Intermedios: La regionalización como instrumento clave para promover democracias de proximidad*. Este Proyecto se encuadra en el convenio suscripto, en el año 2008, entre el Gobierno de la Provincia de Santa Fe y la Comisión Europea, a través de su Programa Urb–Al III.

Este Congreso tuvo como objetivo fundamental constituir un ámbito de diálogo, debate y reflexión entre autoridades locales y provinciales con el fin de consolidar la dinámica de la provincia como una red de ciudades y profundizar los principios del proceso de regionalización plasmados en el Plan Estratégico Provincial.

Dirigido a autoridades y representantes de los gobiernos locales de la Provincia de Santa Fe, funcionarios del Poder Ejecutivo provincial, legisladores nacionales y provinciales, la actividad se desarrolló en dos jornadas completas, en tres paneles de expertos, una conferencia y trece talleres de trabajo. Contó con la presencia del entonces Gobernador Dr. Hermes Binner en el acto de apertura, acompañado por el representante de la Unión Europea y el Ministro de Gobierno y Reforma del Estado Dr. Antonio Bonfatti.

La Feria de Proyectos enmarcó la presentación de los proyectos más relevantes y buenas prácticas de las localidades, agrupadas por región.

Los paneles se organizaron a partir de los siguientes ejes: “*Cooperación y Concertación, herramientas para una nueva democracia*”, “*Planificación y gestión estratégica territorial*”, “*Cohesión Social y ciudad*” y “*Gestionar en red. La visión de las ciudades*”.

¹ A los efectos de la presente publicación se describen los cargos y/o funciones que las autoridades provinciales, locales y expertos nacionales e internacionales ocupaban al momento de la realización del 1º Congreso de Ciudades en el año 2010.

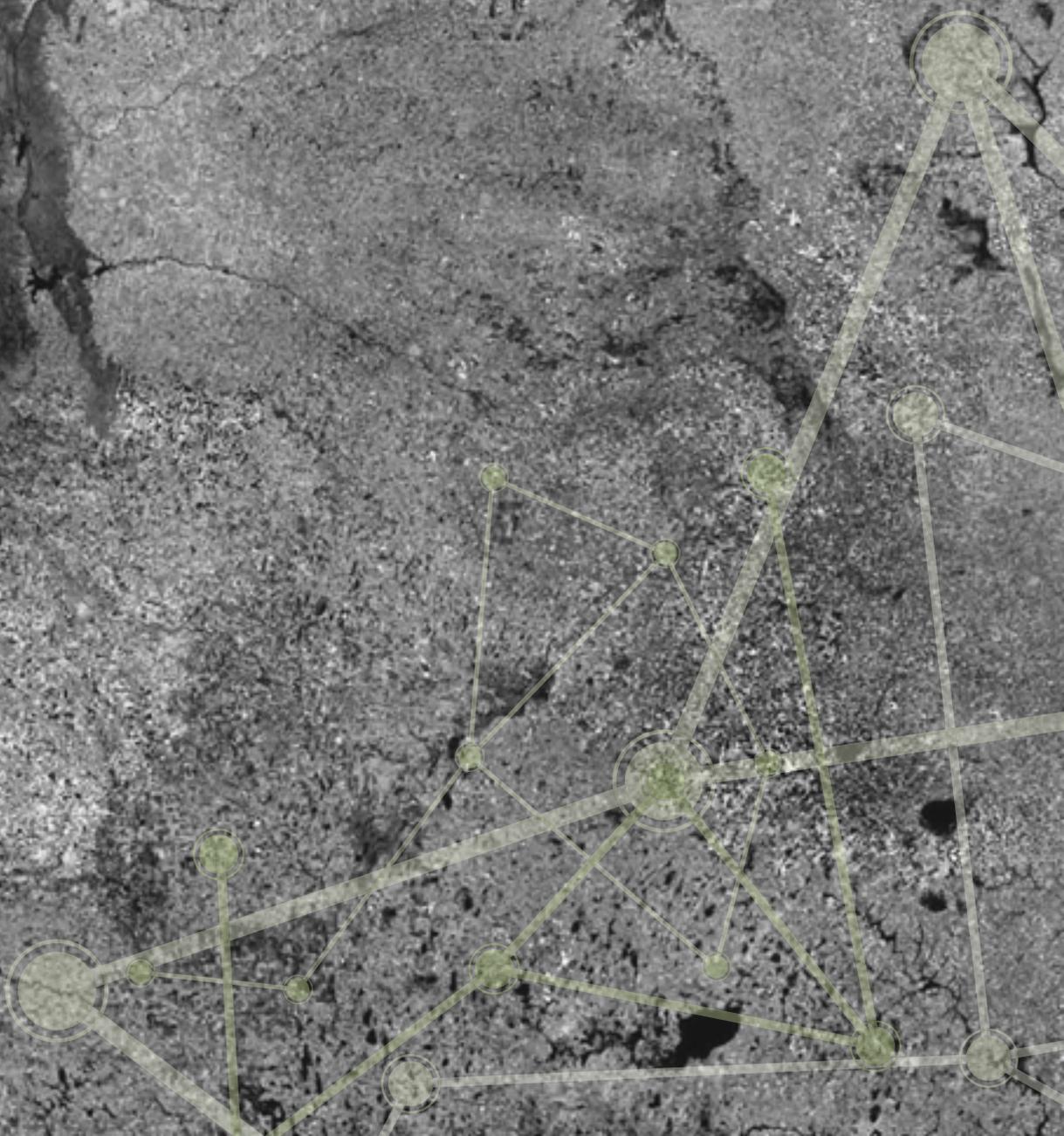
La Conferencia *“Liderazgo local en un contexto de cambios. Desafíos y oportunidades”* estuvo a cargo de Eukén Sesé Sarasti, Director de Fomento de Donostia–San Sebastián, España.

Los Talleres temáticos contaron con la presencia, por un lado, de un Impulsor, quien a partir de su experiencia en la gestión local fomentó el debate promoviendo reflexiones e intervenciones en torno al tema abordado; y por otro lado, de un Relator quien, al finalizar el trabajo en taller desarrolló una síntesis analítica de lo trabajado, ofreciendo sus propias reflexiones.

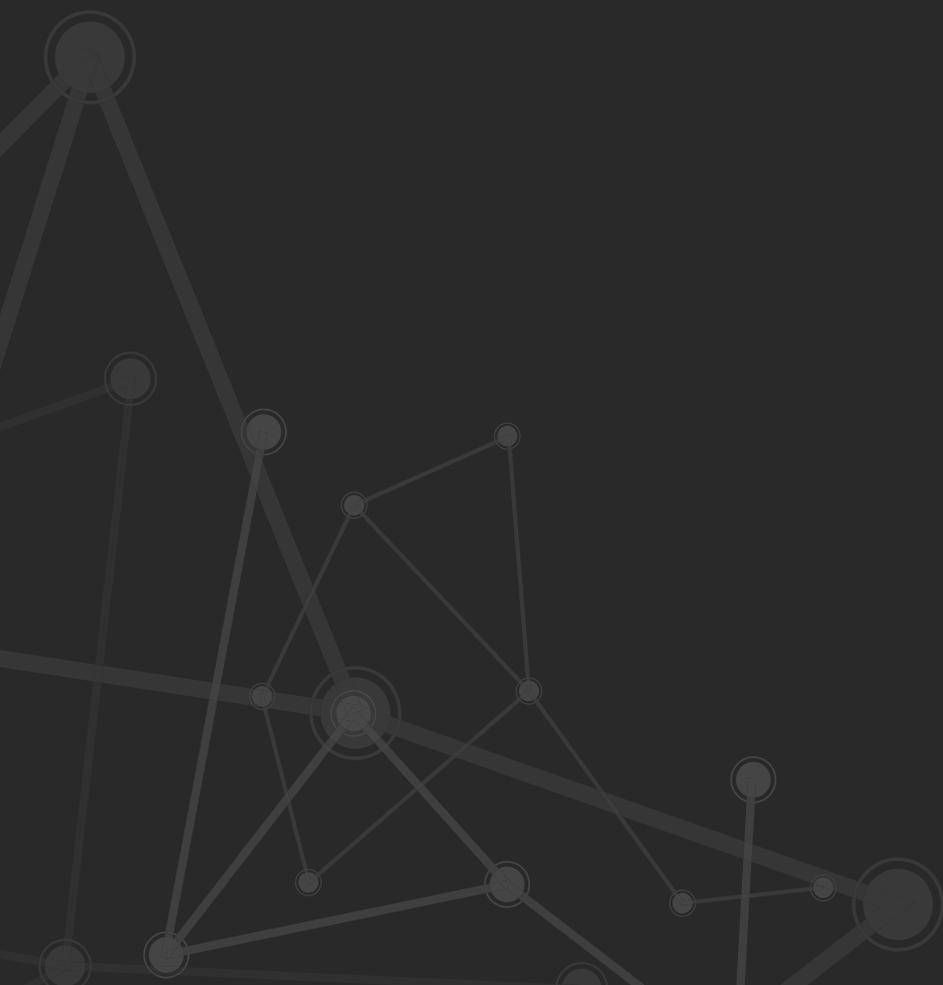
Las temáticas abordadas en los talleres fueron: *Áreas Metropolitanas, experiencias comparadas; Asociativismo intermunicipal; Presupuestos participativos; Cooperación Internacional; Elaboración del plan, seguimiento y evaluación de proyectos; Ordenamiento Territorial; Construcción de datos y manejo de la información; Comunicación Institucional; Municipios y comunas saludables; Los niños y la ciudad; Juventudes y ciudadanía; Hábitat para la calidad social; y Agricultura urbana y agroindustria familiar.*

En esta publicación sólo se reproducen cinco de los trece talleres realizados en el marco del 1º Congreso de Ciudades de la Provincia de Santa Fe, “Santa Fe Red de Ciudades”.

PRIMER CONGRESO DE CIUDADES
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE



APERTURA





ANTONIO BONFATTI

*Ministro de Gobierno y Reforma del Estado
de la Provincia de Santa Fe, al momento
del Congreso*

En el marco del Plan Estratégico Provincial y con la colaboración de Urb-AL¹ damos inicio a este Primer Congreso Provincial de Municipios y Comunas, con el objetivo de entablar un ámbito de diálogo, de debate de reflexión entre autoridades locales y provinciales para consolidar la provincia como una red de ciudades.

En primer lugar nos parece imprescindible referirnos a que nos encontramos en un mundo complejo, globalizado, cambiante en forma acelerada en las últimas décadas, en el que convivimos con realidades tan diferentes y nos debatimos entre maravillas tecnológicas y revoluciones en la producción, por un lado, y sociedades fragmentadas, pobreza y desigualdades manifiestas, por otro. Santa Fe no es ajena a esta realidad. 362 municipios y comunas que van de cien a un millón de habitantes conforman núcleos sociales que dan forma y vida a toda la provincia. Pensar Santa Fe es conocer y comprender la diversidad de sus problemas, sus realidades diferentes, sus particularidades.

Y esto se refleja en distintas culturas, costumbres y producciones. Son los dos besos de los norteros, la bagna cauda de los piamonteses, las conservas del sur, los pescadores y el chamamé de la costa, la enorme planicie de soja, trigo, maíz, el ganado y el

tambo, es el arroz, la caña de azúcar, el algodón, los grandes centros urbanos y los núcleos industriales. Esta es la riqueza de la diversidad santafesina, éste es el más genuino capital que con nuestras manos y a lo largo de nuestra historia supimos los santafesinos construir. ¿En qué se parecen entonces estas cosas que en nada se parecen? En que cada uno de estos lugares está habitado por personas con anhelos, con sueños, con esperanzas, con ganas de vivir mejor. En definitiva, ciudadanos que se empeñan cotidianamente en construir una ética de la felicidad.

En este sentido nos preguntamos cómo superamos entonces las realidades injustas que mencionaba al inicio. Creo que ello es posible si nos animamos a asumir un proyecto colectivo en el que su principal horizonte sea la capacidad de incluir, y basamos ese proyecto colectivo en la pertenencia a un nosotros. Nos tenemos que animar a construir una sociedad de bienestar y eso es el resultado de una acción política. Política que debe pensarse como políticas de Estado, que requiere de una apropiación social, es decir que la sociedad las haga suyas, y porque son suyas, las defienda.

Políticas que jerarquicen al ser humano, que prioricen en el valor de lo público, de la participación ciudadana y el rol de las iniciativas sociales. La clave de

¹ Programa Urb-AL III. Proyecto "Innovación institucional en gobiernos intermedios: la regionalización como un instrumento clave para promover democracias de proximidad".

este proceso es la participación, y el espacio local es el lugar privilegiado para ello. Allí se construye ciudadanía. Los municipios y comunas son algo más que sus gobiernos locales ya que también comprenden a sus ciudadanos y a sus organizaciones sociales. Por eso, los gobiernos locales, responsables de competencias reconocidas, deben ser constructores de ámbitos institucionales, de participación de la comunidad que refuercen los objetivos de inclusión y desarrollo local.

En los inicios del Plan Estratégico Provincial, con la convocatoria a los ciudadanos a expresar sus sueños a veinte años, surgieron tres líneas estratégicas: la necesidad de un territorio integrado con calidad social y una economía del desarrollo. En definitiva, los habitantes de Santa Fe estaban reclamando el imperativo de un proyecto que integre el territorio, que dé igualdad en la satisfacción de las necesidades básicas —esto es salud, educación, vivienda y trabajo— y equidad en la apropiación de los frutos del desarrollo de todos los ciudadanos.

57 proyectos provinciales y 177 proyectos regionales hablan de la materialización de esos sueños y por eso creemos en la planificación estratégica, porque impone la racionalidad social y política sobre la racionalidad meramente económica y, agregaría, que sitúa los esfuerzos en el largo plazo y no en lo inmediato de la coyuntura. Hoy se está implementando un nuevo modelo de salud, hay cambios profundos en la educación, en la construcción de un nuevo modelo de impartir justicia, en las relaciones del mundo del trabajo y la producción, en el abordaje de las políticas sociales, en la apropiación de la cultura. Pero no venimos a este congreso a hablar de ello.

Queremos escuchar a los panelistas invitados para que nos provoquen con sus ideas, que nos interpeleen. Queremos trabajar en talleres recuperando los saberes de cada uno de ustedes, de los intendentes y los presidentes de comunas de la provincia de Santa Fe, para darnos fuerzas y tirar del carro juntos, lo cual no significa compartir completamente, las ideas del otro. La principal idea que debemos compartir, es entender la política —citando a Hanna Arendt— como “el arte de vivir juntos, los unos con los otros”. El convivir es la mejor estrategia, poner en escena la sociedad civil es, en realidad, la única manera de practicar el arte de convivir juntos. A eso los convocamos, a recuperar el diálogo en cada pueblo, a recuperar el sentido de pertenencia y la identidad de cada ciudad, a mejorar la calidad de las instituciones, a hacerlas más democráticas, más cercanas, más participativas, a lograr el respeto por el otro, el simple saludo cuando nos cruzamos, a que cada uno se sienta protagonista.

De cada uno esperamos algo y se lo tenemos que hacer sentir y saber sobre todo a los jóvenes. Hacer lugar a los niños y jóvenes en los proyectos políticos es el mejor modo de hacer presente el futuro. Somos conscientes de que los cambios culturales requieren tiempo para verse. Cuanto más esfuerzo y pasión pongamos, antes los viviremos. Sigamos cultivando la capacidad de educar en el sentido del otro, transmitir la cultura y sostener la vida.

Adelante, muy buenas jornadas y a hacer de este espacio un lugar donde nos podamos expresar y construir en total libertad.

CÉSAR GARCÍA ÁLVAREZ

*Encargado de Negocios de la Delegación
de la Unión Europea en la República Argentina,
al momento del Congreso*

Es un gran honor para mí poder participar en la apertura de este Primer Congreso de autoridades locales de la provincia de Santa Fe y me honro de representar a la Unión Europea en la República Argentina. Para nosotros, la Unión Europea, realmente la participación de los actores locales en el proceso de desarrollo es una cuestión absolutamente fundamental que hemos descubierto como mínimo hace veinte años.

En los años '90 la Comisión Europea lanzó una serie de programas regionales descentralizados —regionales quiere decir destinados a América Latina— para el desarrollo de relaciones entre actores de Europa y América Latina; especialmente actores de la sociedad civil. Esta iniciativa se fue complementando con la participación de los actores institucionales y en ese sentido, la provincia de Santa Fe ha tenido un papel absolutamente destacable porque, inicialmente, el proceso de participación de la sociedad civil se focalizaba en actores no estatales ni tampoco incluía actores institucionales. Después, la iniciativa se fue enfocando hacia los actores institucionales y ha sido absolutamente esencial desde América Latina, la participación de la provincia de Santa Fe al respecto.

Estos programas regionales tenían una vocación específica que obedecían al principio de subsidiariedad. El principio subsidiariedad, para nosotros los europeos y ahora también en un contexto extendido, es la idea de que aquello que se puede hacer más cerca del ciudadano, se hace más cerca del ciudada-

no; lo que se puede administrar desde el municipio, se administre desde el municipio; lo que se puede administrar desde la Provincia que se administre desde la Provincia; lo que se puede administrar desde el Estado Federal que se administre desde el del Estado Federal; y lo que se puede administrar desde un ente supranacional en el caso nuestro de la Unión Europea, que se administre a nivel de la Unión Europea.

Son conceptos esenciales que han permitido mejorar la democracia y la eficacia de la participación de los poderes públicos en las respuestas a las necesidades ciudadanas. Y los instrumentos comunitarios han permitido avanzar al respecto. Este marco conceptual es un claro ejemplo de ello y pone énfasis en la necesidad de generar políticas e instituciones para la cohesión social. La cohesión social, para nosotros los europeos, es un principio esencial de la acción pública, ya que no se trata sólo de fomentar la eficacia económica sino también que la eficacia económica repercuta y afecte a los intereses de los más desfavorecidos.

Europa ha predicado este concepto de cohesión social y creo que América Latina lo ha recibido con muchísimo interés y lo está practicando. El caso de Santa Fe es un ejemplo de éxito en la aplicación de un concepto en política esencial. Un aporte innovador de Urb-AL a la cooperación descentralizada ha sido la sustitución del concepto tradicional de transferencia de ideas, conocimientos y experiencias bajo la premisa de que lo presentado por Europa era lo ejemplar y lo recibido por América Latina, era la

copia. Pues no, Urb-AL también aportó la idea de que América Latina tenía mucho que vender, tenía mucho que proponer y también tenía ejemplos que podían ser de mucho interés.

El caso, por ejemplo, del Presupuesto Participativo ha sido una de las grandes aportaciones de América Latina a la gestión pública y a la gestión pública democrática. Por eso es digno subrayar que Urb-AL tenía una capacidad receptiva a las iniciativas latinoamericanas y europeas. Otro aporte del programa Urb-AL fue la constitución de redes de ciudades. Esto contribuyó a que autoridades locales accediesen al ámbito internacional, y esto también trae la idea de que ya no hay zonas reservadas a determinados poderes sino que en un mundo globalizado las diferentes instancias y los diferentes niveles pueden participar y deben participar en el debate global. Este programa favoreció la inserción de las autoridades locales en el diálogo global. En ese aspecto, también la Provincia de Santa Fe ha sido ejemplar, en la medida en que ha sabido aprovechar las oportunidades que brindaba el Programa Urb-AL.

Al éxito de la cooperación regional descentralizada de los años '90 a través de instrumentos como el Programa Urb-AL se suma, desde la última década, el concepto de desarrollo territorial o cohesión territorial. Es un concepto importante que en Europa hemos practicado a partir de la creación de un nuevo mercado, un mercado único a partir de los años '90. El presidente español González había defendido en el Tratado de Maastricht la noción de una necesidad de cohesión que respondiese a la necesidad de una apertura de mercados. Quería decir esto, que los territorios más desfavorecidos en un mercado único son territorios que sufren más la competencia y que, en consecuencia, era totalmente lógico y legítimo que recibiesen compensaciones por participar en un mercado único.

Fue así que se duplicaron los fondos estructurales en Europa y que lleguemos a gastar 40 mil millones de euros en lo que podemos llamar la cohesión territorial. Hay países que han sabido aprovechar muchos de esos fondos y que han logrado una liberación extraordinaria de su nivel de desarrollo, su nivel de vida y su nivel de productividad. Ese concepto de cohesión territorial es lo que podemos estar viendo

en la práctica aquí, en la provincia de Santa Fe, en el planteo de que la cohesión territorial es una respuesta y un complemento adecuado a la noción de cohesión social, porque la gente vive en un territorio y en ese territorio los servicios públicos tienen que estar a un nivel mínimamente equiparable. En consecuencia, hay que movilizar recursos de las zonas más prósperas hacia las zonas más desfavorecidas para fomentar la posibilidad de tener una competitividad económica en clave territorial.

En el ámbito de la Comisión Europea se lanzaron programas, como decía antes, que ampliaron el concepto de sociedad civil al concepto de autoridades locales, y ahora tenemos programas dirigidos a actores no estatales y autoridades locales. Desde el año 2007, la delegación de la Unión Europea en la República Argentina ha lanzado tres convocatorias, una por año, y en esas convocatorias los municipios de Reconquista, Santa Fe y Rosario, han recibido subvenciones para incrementar operaciones y realmente estamos muy satisfechos de lo que se está haciendo en estos municipios y en esta provincia.

Quiero saludar la iniciativa de la regionalización que está llevando a cabo la provincia de Santa Fe con las cinco regiones. Es realmente un programa ejemplar, que se corresponde bastante con lo que en Europa estamos intentando hacer en la medida de lo posible, con unas disparidades muy grandes porque, ustedes comprenderán, 27 estados son muy diferentes, con tradiciones muy distintas, con administraciones muy distintas y también con tamaños muy distintos; pero este tipo de planteamiento de generalización desde el presidente de la Comisión en los años '90, se ha fomentado mucho. Al respecto, los nodos regionales parecen bastante innovadores, interesantes. Estas plataformas de implicación que articulan el territorio y población y fomentan ciudadanía.

Quiero terminar recordando que el gobernador Binner ha sido un interlocutor realmente extraordinario de la Cooperación Comunitaria Europea desde hace muchos años, desde que era intendente de esta ciudad, y que la Cooperación Europea seguirá al lado de las autoridades locales con sus preocupaciones respecto al desarrollo territorial y desarrollo social para fomentar ciudadanía.

HERMES BINNER

*Gobernador de la Provincia de Santa Fe,
al momento del Congreso*

Bienvenidos todos a este Congreso de Ciudades. Realmente, para nosotros es un motivo de alegría estar aquí, con el representante de la Unión Europea, compartiendo esta mesa. Realmente, llegamos hoy a una nueva etapa dentro de estas construcciones, de estas redes de ciudades. Esta nueva etapa significa que hemos transcurrido sobre otras etapas donde, más allá de la mirada de los gobernantes provinciales o nacionales, buscábamos permanentemente encontrarnos entre ciudades para reconocer que había problemas comunes, que había situaciones que iban más allá de los colores políticos y que tenían que resolver las autoridades, más allá también de su pertenencia a la demanda de sus poblaciones. Y esto generó un grado de amistad, de entendimiento y de cooperación horizontal entre ciudades, no solamente del Mercosur sino con la Unión Europea. Con el Programa Urb-AL, esta cooperación horizontal de ciudades permitió avanzar en la comprensión de muchos problemas que, indudablemente, desde la poca información que tenían las ciudades, era difícil abordarlos. Pero esto generó una importante corriente de ciudades, y Rosario tuvo el privilegio de tener la responsabilidad de la Unidad Temática N° 7 del Programa Urb-AL, que fue la gestión y control de la urbanización y donde se reunieron más de 150 ciudades de Europa y de América Latina que realmente dieron frutos extraordinarios para comprender lo que significan estos procesos de migraciones internas y los problemas que ocurren cuando no se prevé qué es lo que va a pasar cuando la gente tiene

que migrar por razones económicas, sociales, y las ciudades no están preparadas para ello. Esto fue un gran desafío, un gran avance.

Entonces digo, hoy estamos en una etapa superior, creo que realmente se puede encarar esta etapa hoy, porque se hizo la anterior. Y esto habla de la necesidad de invertir la preocupación del problema, porque hasta ahora nosotros teníamos esta mirada de ciudades, pero hoy esa mirada es cómplice del propio gobierno provincial, la propia provincia de Santa Fe, que es quien convoca a esta reunión de ciudades. Esta reunión, que permite tener esa mirada estratégica, como bien decía el ministro Bonfatti y que nos permite también, siendo el propio gobierno provincial quien está preocupado por el tema, avanzar mucho más rápidamente.

Hemos visto en muchas oportunidades, cómo se pregona la autonomía de los municipios pero luego, en el ejercicio del gobierno, se retacea esta autonomía. Y me refiero al gobierno provincial. Estamos hoy ante un nuevo debate alrededor de la autonomía de los municipios en la provincia de Santa Fe, quien tiene antecedentes de autonomía municipal, verdaderamente extraordinarios. En el año 1921 Santa Fe, bajo las ideas de Lisandro De la Torre y con la gobernación de Luciano Molinas, llevó adelante esta reforma constitucional que permitía precisamente la autonomía de los municipios. Esto se prevía indudablemente para los municipios más importantes, y las ciudades de Santa Fe y Rosario lograron construir sus cartas orgánicas.

Fue motivo de redacción, y está en los anales internacionales, del avance democrático que había logrado Santa Fe, que no solamente había tenido su primera Constitución Provincial, había sido sede de la Constitución Nacional Argentina y de muchas reformas constitucionales, sino que en particular, con la Constitución del año '21 instauraba la autonomía de los municipios a través de los principios municipalistas que dio Lisandro De la Torre.

Cuarenta años después, con la Constitución del año 1962, Santa Fe retrocede enormemente, limita enormemente las posibilidades de la autonomía y volvemos a un centralismo que indudablemente conspira con la organización democrática que nosotros creemos, es la base sustentable de las nuevas democracias en la provincia de Santa Fe. Hoy estamos ante este debate nuevo, viejo pero nuevo, de llevar adelante una reforma constitucional que incorpore todas las pautas de la reforma de la Constitución Nacional del año '94, en la Constitución de Santa Fe.

Por eso decimos con absoluta responsabilidad que la Constitución actual en la provincia de Santa Fe es inconstitucional, porque podemos avanzar con leyes pero no podemos avanzar sobre las limitaciones que establece la propia Constitución, de manera que las reformas a las autonomías municipales a través de la ley, están absolutamente limitadas por esa Constitución del año '62, hoy vigente.

Por lo tanto nosotros creemos que éste es un debate central, llevar al nivel local la posibilidad del debate sobre las cuestiones concretas de esa localidad, darles importancia a los gobiernos locales para que ayuden junto con la sociedad civil a discutir y debatir la realidad de su localidad, los puntos débiles y los puntos fuertes, y comenzar a transformar, de abajo hacia arriba, la democracia en la provincia de Santa Fe. Creo que esto es el elemento fundamental, sustento a esta reunión de ciudades que hoy estamos llevando adelante.

Es importante que valoremos las autoridades locales. Más allá de los colores políticos, ustedes saben que llevamos adelante políticas sin discriminar, al contrario, mostramos permanentemente y en forma transparente, todo lo que hacemos en materia de construcción de ciudadanía. Y lo hacemos fundamentalmente porque los ciudadanos lo han elegido,

pero los ciudadanos tienen sus derechos y creen que a través de quienes los gobiernan y con sus derechos, se pueden realmente concretar las necesidades.

Esto es lo que nosotros tenemos que defender, porque es una democracia plural, una democracia que quiere incluir y una democracia que quiere interpretar y que quiere actuar para mejorar. Por eso nos parece muy importante esta reunión de ciudades, esta red de ciudades, esta concepción moderna de pensar a las ciudades en red, de saber que hay ciudades vecinas que pueden tener debilidades, y que estas debilidades pueden ser suplantadas con las fortalezas de la otra. Vemos muchos ejemplos al recorrer la provincia de Santa Fe en este sentido.

La regionalización es un avance para acercar los gobiernos, el gobierno provincial a la región, pero esta regionalización no es la intervención, como a veces se supone, en las responsabilidades de los intendentes, de los presidentes de comuna, de las autoridades locales. La regionalización pretende ayudar a generar esos espacios de diálogo y nosotros estamos convencidos de que éste es un camino.

Tenemos ejemplos de tipo económico. Por ejemplo, en Moisés Ville hay una fábrica de mayonesa, a 15 km de allí se producen huevos, pero no se utilizan esos huevos para producir mayonesa allí, sino que se traen de la provincia de Buenos Aires. Se produce en Villa Trinidad harina proteica para transformarla en carne y resulta que no se consume allí a 14 kilómetros, sino que se lleva a otra punta del país y muchas veces se exporta. ¿Cómo podemos comenzar a dialogar regionalmente en esa cadena productiva para que llegue a ser un elemento de sustento, de diferenciación de esa región?

Podemos tomar el ejemplo del algodón, de la caña de azúcar, podemos tomar el ejemplo de la ganadería, de la lechería, en fin, dialogando con los productores muchas veces se pueden encontrar caminos de superación. Si lo planteamos en relación a la educación, también podemos asegurar que es así, porque vemos, por ejemplo, que en algunas ciudades hay ofertas educativas que no tiene la otra ciudad, entonces no se trata de establecer la misma competencia en la otra ciudad sino de establecer una nueva competencia educativa. También lo podemos ver en cultura. Las redes que se están armando en relación a los aspectos de la cultura y la identi-

ficación de los procesos culturales en la provincia de Santa Fe, permiten identificar también una cantidad de expresiones culturales realmente extraordinarias.

El rescate de la estación de Palacios, la Sinagoga de la comunidad de Monigotes, del Teatro Español de Reconquista, de la Sociedad Italiana en Humberto Primo, son elementos de nuestra cultura que tenemos que incluir en un mapa, en una red cultural y turística de la provincia de Santa Fe. Todo esto se logra si hay diálogo entre nosotros porque, indudablemente, nosotros podemos no conocer lo que significa un edificio, como por ejemplo la Sinagoga de Monigotes, si no vamos a verlo y muchas veces no lo vemos por las distancias que tenemos en esta provincia. Quienes sí la ven son las autoridades locales, los pobladores, y les preocupa y lo reclaman.

Creo que ésta es la construcción en red que tenemos que establecer en nuestra provincia, mirándola desde distintas disciplinas, desde distintas actividades, bajo un común denominador que es resaltar una mejor calidad de democracia. Y esa mejor calidad se logra con diálogo y con consenso, esta mejor calidad se logra entregando poder a las autoridades locales y no restringiendo. Creo que éste es el camino que está ofreciendo este congreso de red de ciudades: ver en red, pensar la localidad.

Cada localidad tiene su encanto, cada localidad tiene su atractivo, es parte de su cultura y nosotros podemos llevar adelante acciones que permitan radicar a la gente en su lugar, que no tengan que migrar sino que puedan realizarse allí. Hoy tenemos tecnología, tenemos Internet, tenemos realmente una gran posibilidad de avanzar dentro de

estos aspectos. El objetivo es que el 100% de las escuelas en Santa Fe tenga acceso a Internet y creo que esto es un avance cualitativo, extraordinario para poder concretar educación a distancia, para llegar a tener una biblioteca del mundo que pueda estar en su casa, para concretar aspectos que pueden solucionar diversas alternativas económicas, sociales, culturales.

Creo que esto es el gran desafío que tenemos por delante. Por eso es que Santa Fe es una provincia a la cual hay que seguir pensando. No todo está resuelto, la provincia se piensa de abajo para arriba, se piensa donde está la gente con su autoridad electa, se piensa creyendo que realmente debe haber una igualdad de oportunidades para todos. Nosotros marcamos una diferencia en este sentido, en el sentido de que estamos generando mayor inversión en las zonas más desprotegidas que en las zonas más favorecidas. Creo que esto es una balanza que tenemos que desnivelar democráticamente, porque es la posibilidad de que la provincia de Santa Fe tenga igualdad de oportunidades.

Por eso nosotros estamos muy contentos de que sea Rosario el lugar porque es donde se ha avanzado muchísimo en este espíritu de red de ciudades, pero también, no interesa que la provincia de Santa Fe recupere la vanguardia democrática que tuvo en el año '21 con la Constitución inspirada en Lisandro De la Torre, creo que realmente es un avance extraordinario que nos permite repensar nuestra provincia y creer que en la medida que haya más diálogo y más consenso, indudablemente la provincia tendrá una mejor calidad de vida para todos sus habitantes.



PANELES





PANEL 1/
Cooperación y concertación,
herramientas para
una nueva democracia

MODERADOR

Carlos Leyton

*Asesor de la presidencia del Gobierno
Regional de Arequipa (Perú), al momento
del Congreso*

LAIA CLAVEROL

*Coordinadora de Concertación y Asistencia
Local de la Diputación de Barcelona (España),
al momento del Congreso*

Quiero agradecer al gobierno de la provincia de Santa Fe que me invitó a participar de este Primer Encuentro de Ciudades, especialmente al equipo del Plan Estratégico Provincial por compartir como socios de este Proyecto Urb-AL, el desarrollo de esta forma de innovación institucional que se está llevando a cabo en la provincia de Santa Fe. Con este equipo, también, hemos establecido algunas reuniones de trabajo y compartimos algunas visiones sobre cómo entendemos que se debe realizar la cooperación entre municipios y provincias.

En primer lugar creo que es importante contextualizar a la Diputación de Barcelona. Es una institución que pertenece al gobierno local, es decir, a diferencia de la provincia de Santa Fe que sería un gobierno regional, nosotros pertenecemos a la misma comunidad que los municipios y las comunas que tienen ustedes. En nuestro caso tenemos municipios y diputaciones, que son gobiernos de carácter supramunicipal. Este gobierno trabaja para los 311 municipios de la provincia de Barcelona desarrollando conceptos de red y actuamos directamente prestando algunos servicios y, sobre todo, cooperando para la prestación de servicios municipales.

La diputación forma parte de la administración local y por tanto, se encuentra más cercana al ciudadano. Para situarnos, nuestro ámbito territorial es el 24% del total de la superficie de lo que sería la región de Cataluña, pero concentramos el 74% de la población de la región. Nuestra estructura territorial es de municipios pequeños. Nosotros no tenemos el concepto de la "aldea", para nosotros un municipio tiene desde 34 habitantes que es el más pequeño que tenemos en la provincia, hasta el mayor, que es Barcelona con un millón y medio de habitantes. Todos esos municipios tienen que ejercer competencias y por tanto nuestra función es hacer posible que se puedan ejercer las competencias municipales y la prestación de servicios, tanto en un municipio pequeño o grande, para asegurar que cualquier ciudadano de la provincia, viva donde viva, tenga acceso a los servicios públicos.

POBLACIÓN Y TERRITORIO

Nuestro ámbito territorial representa el 24% del total de la superficie de Cataluña y el 74,4% del total de la población catalana.

La estructura territorial se caracteriza por un micromunicipalismo, puesto que entorno al 80% de los municipios de la provincia tienen menos de 5.000 habitantes.



	Superficie (km ²)	Población (hab)	Densidad (hab/km ²)
Barcelona	7.719	5.416.447	701,7
Cataluña	32.113	7.346.078	228,7
España	505.992	46.157.822	91,2

	Hasta 500 h.	501 a 2.000	2.001 a 5.000	5.001 a 10.000	10.001 a 50.000	Más de 50.000	Total
Número de municipios	64	60	57	50	61	19	311

El 80% de los municipios de la provincia tiene menos de 5.000 habitantes, con lo cual estamos hablando de 311 municipios que concentran un volumen de población muy grande pero también, más de la mitad de estos municipios son muy pequeños. Tenemos una densidad de población que nos hace muy distintos a ustedes; en nuestro caso es muy elevada la media de densidad de habitantes por kilómetro cuadrado con respecto a España que está en 91 personas por kilómetro cuadrado, y nosotros tenemos 701 personas por kilómetro cuadrado, con lo cual tenemos una provincia muy densa territorialmente; muy pequeña y en la que vivimos muchas personas.

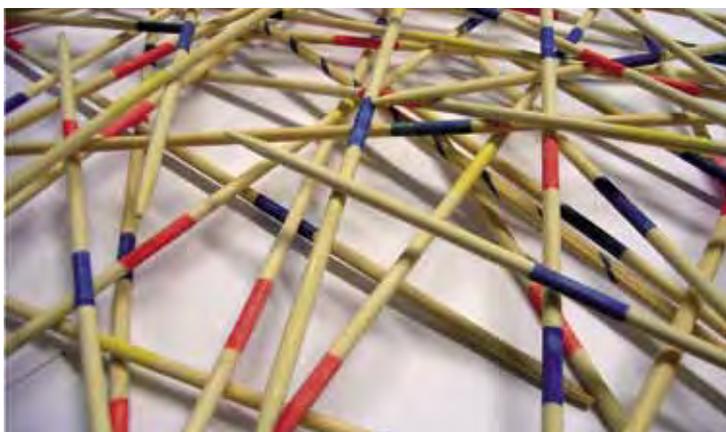
¿Cuál es la misión de la Diputación de Barcelona? Permitir que se ejerza el gobierno municipal de manera que se puedan prestar servicios locales de calidad. Entonces, desde la Diputación de Barcelona prestamos sustantivamente apoyo técnico, apoyo económico, formación, cesión y préstamos de bienes, gestión directa de servicios y acciones de sensibilización ciudadana. Los destinatarios de esta cartera de productos son los municipios de la provincia con la finalidad que puedan ejercer sus políticas sectoriales. Además, el hecho de tener esta información de carácter supramunicipal nos permite actuar como representantes de las necesidades de estos gobiernos municipales ante instancias superiores, como ser la instancia regional o estatal.

Además, podemos desarrollar innovación en algunas gestiones de políticas públicas, por el hecho de tener la visión en una escala más amplia que la del municipio. Operamos bajo un modelo de trabajo en red de municipios. Raramente me encuentro en un foro en el que se habla tanto de red de municipios desde las instancias institucionales, porque realmente es un concepto aún por desarrollar.

Dentro de nuestro país hemos sido el primer gobierno supramunicipal en desarrollar el concepto de trabajo en red y es muy interesante que en otras partes del mundo, y principalmente en el Cono Sur, exista una institución como (el Gobierno de) la provincia de Santa Fe que conceptualice e internalice el concepto del trabajo en red. Aunque estemos muy lejos, nos parecemos culturalmente en muchas cosas.

Sustantivamente, la Diputación trabaja en red la prestación de servicios, y esto que parece una teoría luego se verifica en el territorio mediante redes de biblioteca, redes de equipamientos deportivos, redes de prestación de servicios sociales. Como el ejemplo que ponía el gobernador (Hermes) Binner respecto de la acción cultural; hay una red muy potente en la gestión de la expresión cultural de los municipios pequeños que, al saltar a una escala de red, pueden llevar esta expresión a municipios muy alejados, en los que nunca llegaría de otro modo. Por tanto, este concepto de red nos ayuda a difundir acciones y a mejorar las políticas.

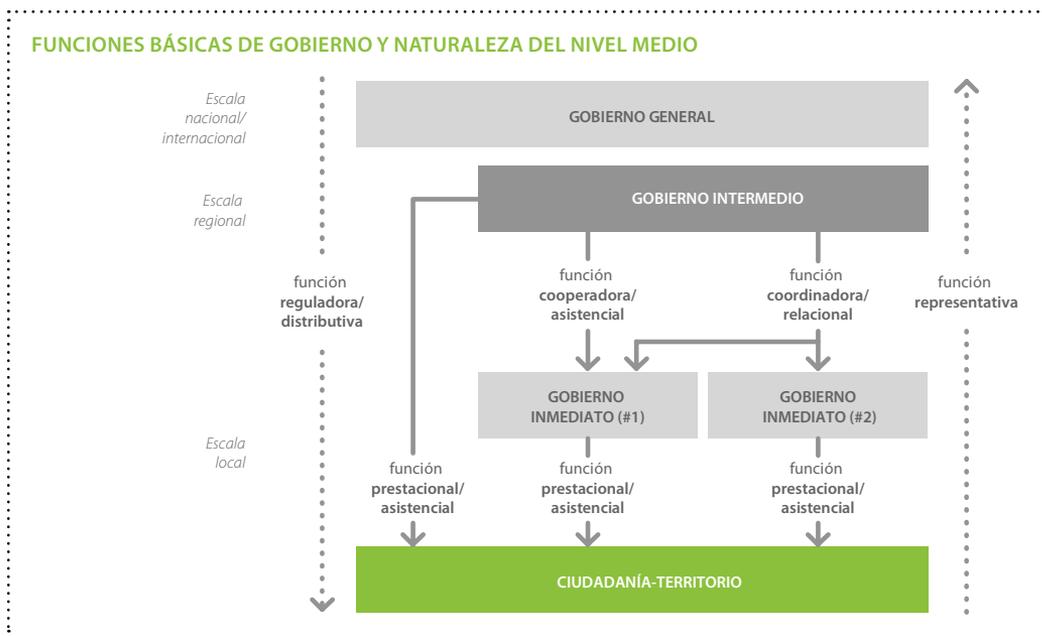
Lo central es la gestión en red y la concertación. Entendemos la concertación como un concepto que nos tiene que llevar a la acción de gobernar. Concertar es gobernar, la definición puede ejemplificarse con la gestión de una partida de *Mikado*¹ en la que tenemos que afrontar un entramado de problemas públicos complejos, donde cada bastón sería una política pública a través de la cual podríamos responder a una necesidad o a un problema, cada color, los distintos intereses, que pueden ser políticos, pueden ser de los actores que están implicados y que pueden ser contradictorios o no.



¹ Juego conocido también como palitos o palillos chinos.

Por tanto, entendemos que no podemos hacer nada sin contar con la posición de los demás, de modo que esta acción de concertar es, efectivamente, generar las sinergias que permitan mejorar la acción pública. Hablaremos de acción política sobre todo porque la concertación, para nosotros, es la acción que realiza un gobierno para mejorar las políticas públicas.

Para explicar lo que sería la Diputación de Barcelona en relación con la escala nacional, la escala regional y la escala local, debemos considerar que por encima del ciudadano, el gobierno inmediato sería el municipio y el gobierno intermedio, en nuestro caso, la Diputación de Barcelona. En este espacio de gobierno regional entendemos que, como gobierno intermedio, tenemos distintos tipos de funciones; algunas de prestación directa, muy pocas en nuestro caso, en las que el gobierno se relaciona directamente con el ciudadano. En este momento existe una conexión entre el gobierno intermedio y el ciudadano pero generalmente la mayor parte del ejercicio de nuestra acción política o pública, se realiza a través del gobierno que tiene el contacto inmediato con el ciudadano, que es el municipio.



En este caso realizamos acciones de cooperación necesarias para que el gobierno inmediato pueda ejercer la prestación de los servicios y después las funciones de coordinación y de relación para que el gobierno inmediato pueda mejorar la prestación de servicios para, por ejemplo, incidir en la mejora de las reglas

del juego, es decir, en el hecho de que el gobierno regional² mejore las leyes que luego impactan en la prestación de servicios, o en las fuentes de financiación para la gestión de políticas locales. Por tanto, nuestras funciones nos alejan un tanto del ciudadano y focalizan nuestra acción en el municipio.

Tenemos funciones inherentes a un gobierno intermedio, como son regular, distribuir y representar. También tenemos funciones compartidas con los municipios, como la prestación de servicios; algunos los prestan ellos, otros la Diputación. Pero si hay funciones que son propias y genuinas de los gobiernos intermedios, son las funciones de cooperación y coordinación de los entes municipales para la mejora de las políticas públicas.

Como ejemplos a través de los cuales la Diputación canaliza estas funciones tenemos, por un lado funciones de prestación; por ejemplo, una escuela de arte dramático en Barcelona gestionada por la Diputación de Barcelona en la que los ciudadanos, chicos y chicas que quieren estudiar arte dramático, vienen a la capital. En este caso, la Diputación está prestando el servicio directamente. Por otro lado, tenemos funciones de cooperación y asistencia, por ejemplo, la redacción de los planes urbanísticos de los municipios más pequeños que no tienen equipos técnicos para hacerlo por sus medios. En este caso, vía asistencia municipal se hace con los funcionarios de la Diputación. Por ejemplo, la redacción del plan urbanístico del municipio de Sant Jaume de Frontanyà, un municipio de frontera que tiene 34 habitantes y que no cuenta con un arquitecto en el equipo de gobierno municipal que pueda realizar su plan urbanístico.

Por su posición, los gobiernos intermedios tienen encomendado el desarrollo de un amplio abanico de funciones:

Funciones inherentes › **regulación, distribución, representación**

Funciones compartidas › **prestación**

Funciones propias/genuinas › **cooperación y coordinación**

Funciones de prestación



Escuela de arte dramático, bibliotecas, carreteras

Funciones de cooperación



Redacción de planes urbanísticos, financiación de servicios municipales

Funciones de coordinación



Red de parques, red turística, etc

Funciones inherentes, compartidas, genuinas. Ejemplos

² El gobierno de la Comunidad Autónoma. En este caso, la Generalitat de Catalunya.

Finalmente, ejercemos funciones de coordinación en algunas políticas sectoriales que llevamos a cabo mediante redes. Este es el caso de la Red de Parques Naturales, porque nuestra provincia tiene un volumen de parques naturales importante. En esta red están implicados, los municipios que tienen masa forestal en su parque, la Diputación, que gestiona la coordinación de todos los proyectos de parques, y entidades privadas, en nuestro caso los agentes, que son los propietarios que explotan la madera de los parques naturales. Estos actores conforman una red, en la que la Diputación ejerce funciones de coordinación.

Considerando el aspecto constitucional, nuestra Constitución dice que las competencias provinciales son coordinación, asistencia, cooperación, prestación de servicios de carácter supramunicipal y, sobre todo, cooperación para el desarrollo económico y social. A partir de aquí, entendemos que como gobierno intermedio podemos ejercer las políticas de esta forma; representando y defendiendo los intereses de las personas que hay en el territorio, dada la capacidad que tenemos de ver la suma de los intereses y las necesidades de cada uno de los municipios. También tenemos capacidad para pensar en esta escala intermedia y planificar a medio plazo, mientras que los municipios tienen al ciudadano en su puerta cada día, lo cual genera una presión muy fuerte para poder planificar políticas a medio plazo. El hecho de encontrarnos un poco más alejados del ciudadano en su día a día, nos permite ver y dar opciones a los ayuntamientos para gestionar a medio plazo algunas de sus políticas.

El carácter intermedio de las Diputaciones en España

COMPETENCIAS PROVINCIALES

1. La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada de las competencias municipales.
2. La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.
3. La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.
4. La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

(Artículo 36 de la Ley de Bases de Régimen Local)

Prestar servicios de calidad en condiciones de equidad es muy importante para nosotros. La acción de la Diputación se traduce en una redistribución de los recursos de la provincia a fin de generar una mayor equidad. Es decir, en el cómputo final, el coeficiente dado por la relación euros por habitante, en la provincia de Barcelona es mucho mayor para los municipios pequeños, menos poblados y con menos recursos, que para los municipios grandes que tienen más capacidad.

Finalmente somos una especie de gran consultora con capacidad de asesorar, evaluar e innovar en políticas públicas sólo para ayuntamientos. Por tanto estamos absolutamente especializados en lo que es la gestión de políticas locales. ¿Cómo ejercemos la acción concertada? Mediante instrumentos de gobierno y administración desarrollados específicamente. Entendemos la acción concertada como un sistema de prioridades políticas compartidas. Es decir, cuando se concerta la acción entre la provincia y el gobierno municipal, lo que estamos haciendo es un pacto entre iguales que deciden impulsar políticas públicas prioritarias en ese municipio o en ese espacio regional.

Además creemos en este momento que, ante las graves dificultades económicas de carácter mundial que tienen impacto local fuerte, es mucho más eficiente trabajar en escenarios de red y así es como entendemos que se tiene que ejercer el gobierno multinivel. En las relaciones interadministrativas o intergubernamentales entre distintos niveles de gobierno, es habitual que cierta indiferencia hacia las capacidades locales.



Relación habitual entre gobiernos de distinto nivel

Si el gobierno regional es “no me meto, son tus competencias, ya te espabilarás”, en cuanto a las demandas que hacen llegar más bien “no te oigo porque no tengo tiempo”, y en cuanto a cuáles son mis prioridades que impactan en tu territorio “no te las explico porque no tengo ninguna necesidad de hacerlo”, si esta es la forma que cultural o colectivamente tenemos de vernos los unos a los otros, entonces vamos a generar grandes prejuicios.

En esta situación, ¿cómo vemos desde un gobierno supramunicipal al municipio? Al gobierno inmediato, al que tiene el ciudadano adelante, lo vemos como tosco, irascible, provinciano, inculto, pobre, atrasado, inasistente, que sólo pide cosas, etcétera. ¿Cómo nos ven los municipios a los gobiernos que estamos más alejados? Como una administración rica, frívola, ociosa, vanidosa, preocupada

da, déspota, muchas veces paternalista porque nos tratan como si no supiéramos nada, hasta quizás innecesaria. Siendo un poco “políticamente incorrecta” con estas dos visiones, quizás muy extremas, lo que sí tenemos es una realidad que tenemos que gestionar para cambiar las visiones.

CUÁNDO NO HAY COMUNICACIÓN, PROLIFERAN LOS PREJUCIOS

El municipio (gobierno inmediato)
visto por la provincia
(gobierno intermedio)



Tosco, irascible, “provinciano”,
inculto, pobre, atrasado

La provincia (gobierno intermedio)
vista por el municipio
(gobierno inmediato)



Rica, frívola, ociosa, vanidosa,
despreocupada, déspota,
“paternalista”, innecesaria...

Entendemos que la concertación, como acción de gobierno, permite cambiar las visiones y por tanto vamos a trabajar en el pacto, el negocio, el convenio; vamos a componer, a ordenar, a arreglar partes de una cosa que nos interesa, que son las políticas que afectan a nuestros ciudadanos. Vamos a tratar fines, propósitos, ajustar, etcétera. Creemos que todos estos verbos de acción tienen sentido en un marco de relaciones multinivel.

¿Cómo creemos nosotros que debe ser una actitud adecuada para generar una buena acción concertada y que desaparezca por tanto este paradigma estigmático que tenemos? Desde la administración intermedia hay que reconocer al territorio su condición de comunidad política y hay que reconocer a las comunidades políticas locales y al gobierno municipal, su representatividad. Son ellos los que tienen la palabra porque el ciudadano se la ha otorgado y además tenemos que buscar el valor de la relación intergubernamental. Hay un valor intrínseco en llevar a cabo las acciones cuando más de uno está ejerciendo la acción de gobierno, porque se comparte, se pacta, se intercambian visiones y esta riqueza va a dar un mejor resultado en la política pública.

Los tres paradigmas que rigen el modelo

POLÍTICAS PÚBLICAS

Concepción sistémica y pluralista de la configuración de necesidades públicas y de la intervención de los poderes públicos en su transformación/resolución. Énfasis en la definición de los problemas y la fijación de las agendas de actuación. Interés por la evaluación y por la aplicación de lo aprendido en futuros procesos de toma de decisiones.

REDES

Sistemas de gestión y organización formados por una pluralidad de miembros distribuidos por el territorio que trabajan de forma interconectada y comparten objetivos. Constelaciones complejas de actores e interdependencias de recursos, donde las decisiones se toman frecuentemente de forma muy descentralizada e informal. Mecanismos de relación poco jerárquicos, muy interdependientes y que implican relaciones estables en el tiempo.

GOBERNANZA

Concepto abierto y plural de las funciones de gobierno en las sociedades actuales. Interés en el liderazgo político y en el liderazgo público. Panorama amplio de recursos, co-optación, participación público-privada y democracia participativa.

Actitud para generar una buena acción concertada

Capitalizar el valor institucional público presente en el territorio para incrementar la calidad de las políticas públicas y para mejorar la capacidad de respuesta ante las demandas ciudadanas

Tejer un entramado de interdependencias, de complicidades, que estimule la cooperación y la colaboración para la resolución de los problemas colectivos.

- › Reconocer al territorio su condición de comunidad política
- › Reconocer al gobierno municipal su representatividad
- › Fomentar la relación intergubernamental

Esto parece muy teórico, muy bonito pero es muy difícil. Nosotros llevamos practicando esto aproximadamente unos diez años. Ejercitamos la concertación mediante planes de concertación. Estos planes son un marco político compartido entre las redes que proliferan en la provincia tanto de carácter municipal como supramunicipal y sobre todo, entre los gobernantes.

Es decir, para nosotros el pacto político entre el gobierno de la provincia y el gobierno municipal, es lo más importante. Es un sistema que nos permite además transferir recursos técnicos, económicos, etcétera. Es un modelo de toma de decisiones para priorizar de forma recíproca los intereses de la provincia tanto de abajo a arriba como de arriba a abajo, porque también la visión supramunicipal es enriquecedora de la acción de gobierno local. Es decir, a veces estamos tan cerca desde el municipio al problema que no vemos una solución, con lo cual esta visión compartida es para nosotros lo más enriquecedor.

Actitud para generar una buena acción concertada

Los principios y los valores hasta aquí expuestos se articulan y se materializan mediante la **formulación de Planes de concertación** que proporcionan:

- › Una metodología para establecer marcos políticos compartidos (policy communities) mediante la proliferación de redes
- › Un sistema integral de transferencia de recursos técnicos y económicos y de actuación directa, de la diputación hacia los municipios
- › Un modelo de toma de decisiones basado en la priorización recíproca de intereses (bottom-up, top-down)
- › Un sistema de información preparado para la evaluación de nuestras acciones

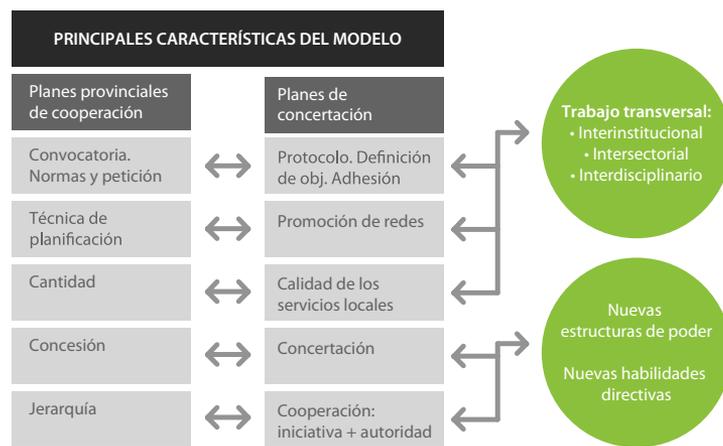
Una **evolución de los instrumentos tradicionales** a través de los que se han cubierto las funciones de cooperación y coordinación

Cambio de vocabulario y conceptos.



PLANES PROVINCIALES DE COOPERACIÓN	PLAN DE CONCERTACIÓN
Plan de subvenciones	Acción concertada
Equipamientos e infraestructuras	Equipamientos e infraestructuras Actividades Servicios
Servicios Mínimos Obligatorios	Políticas públicas locales

Cambio de modelo



*El Plan de concertación:
concepto y características*

- › La acción concertada se desarrolla mediante Planes de concertación.
- › Con el Plan de concertación se acuerdan, se programan, se implementan y se evalúan las políticas, medidas, ayudas y transferencias de todas las áreas de la corporación provincial
- › Cada mandato político (ciclo de 4 años) formula e implementa un plan de concertación.
- › Estamos en la tercera edición de planes. El primero operó en el periodo 2000–2003. Llevamos una década ininterrumpida de acción concertada.
- › El Plan de concertación depende del Plan de Mandato y del Plan Estratégico, define una comunidad de políticas públicas para el conjunto de gobiernos de la provincia y dispone los ámbitos e instrumentos necesarios para que se puedan transferir recursos hacia el territorio.

*Componentes básicos
de concertación*



Finalmente formamos comunidades de políticas públicas que se llama Barcelona Red de Municipios de Calidad. Bajo este concepto tenemos las comunidades de políticas públicas sectoriales. Esto significa tener en este momento, a los 311 municipios en el plan provincial de concertación pero también, a todos los agentes públicos de carácter municipal o supramunicipal, que actúan en la gestión de políticas. Esto quiere decir, un acto de firma de un protocolo que nos pone las reglas del juego a todos, en relación a cómo tenemos que trabajar. Por tanto tendremos así un pacto global acerca de qué queremos hacer juntos y a partir de allí, lo desplegamos mediante redes sectoriales.

Secuencia de formulación del Plan de concertación



Formación de comunidades de políticas públicas. La Red Barcelona Municipios

Secuencia de formulación del Plan de concertación

- › La formulación inicial del Plan de concertación corresponde al Pleno de la Diputación, que aprueba un Protocolo General; un convenio marco para desarrollar una comunidad de políticas públicas locales
- › Corresponde al Presidente de la Diputación efectuar la invitación formal a todos y cada uno de los entes locales del territorio a adherirse al Protocolo General (generalmente mediante sesiones territoriales)
- › La formulación final del Plan corresponde a los respectivos gobiernos locales, mediante su adhesión al Protocolo General y su ingreso como socio a la Red Barcelona Municipios de Calidad
- › La RBMC es la comunidad de políticas públicas resultante de este proceso

La invitación a la comunidad de políticas públicas: sesiones territoriales



Más de 400 representantes locales pudieron conocer directamente el Plan de gobierno y la propuesta de acción concertada. Se realizaron 6 sesiones territoriales durante el 2008. La provincia tiene 311 municipios, el Plan de concertación tiene 512 socios.

Componentes básicos del protocolo: objetivos generales

Mediante este marco general, el Plan de concertación crea un espacio de trabajo común con los municipios de la provincia, con la finalidad última de desarrollar conjuntamente los siguientes objetivos:

› **EL FOMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES**

A partir de la satisfacción de las necesidades locales expresadas por los entes locales o detectadas por la propia Diputación de Barcelona; promoviendo al mismo tiempo el desarrollo de actuaciones caracterizadas por la calidad y por el establecimiento y la mejora de canales informativos entre las partes contratantes de este Protocolo y de instrumentos de evaluación.

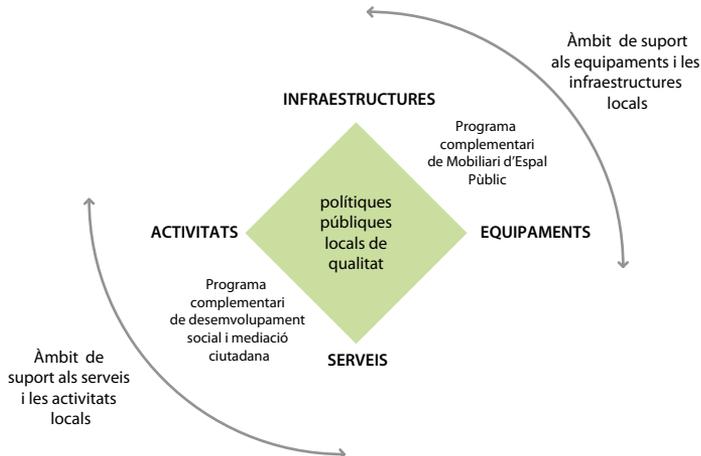
› **EL IMPULSO DEL TRABAJO EN RED**

La Diputación de Barcelona fomentará la constitución de un sistema en red de servicios municipales y promoverá la transversalidad en la prestación de los servicios y en la realización de actividades con el objetivo de generar economías de escala y mayor calidad, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales.

**COMPONENTES BÁSICOS DEL PROTOCOLO:
ÁMBITOS DE DESARROLLO**

**MODELO
DESCENTRALIZADO**

Sistema de trabajo para la concertación de políticas basadas en gasto de capital



Sistema de trabajo para la concertación de políticas basadas en gasto corriente

**MODELO
CENTRALIZADO**

EL ACTO DE ADHESIÓN, FORMALIZA LA COMUNIDAD DE POLÍTICAS

- › Pone en pie de igualdad a ambos gobiernos
- › Contractualiza el Plan de mandato provincial
- › Reconoce derechos a los gobiernos firmantes (capacidad de priorizar)
- › Impone condiciones a la cooperación (marco político y herramientas)
- › Establece un canal de garantía jurídica, elimina posterior burocracia
- › Permite una pluralidad de actores: gobiernos, agencias, entes, mancomunidades
- › Con la firma, el ente local pasa a ser **socio de la Red Barcelona Municipios de Calidad**
- › A partir de ese momento, los distintos socios pueden desarrollar políticas mediante dos técnicas de acción concertada: centralizada y descentralizada

De la "red de redes" a la red sectorial

Mediante el acceso centralizado o descentralizado a actuaciones concretas, los distintos socios de la RBMC pueden adherirse a Protocolos Sectoriales, que definen nuevos objetivos y condiciones de acceso a ayudas e intervenciones concertadas con la Diputación. La tipología y funciones de estas redes són diversas.

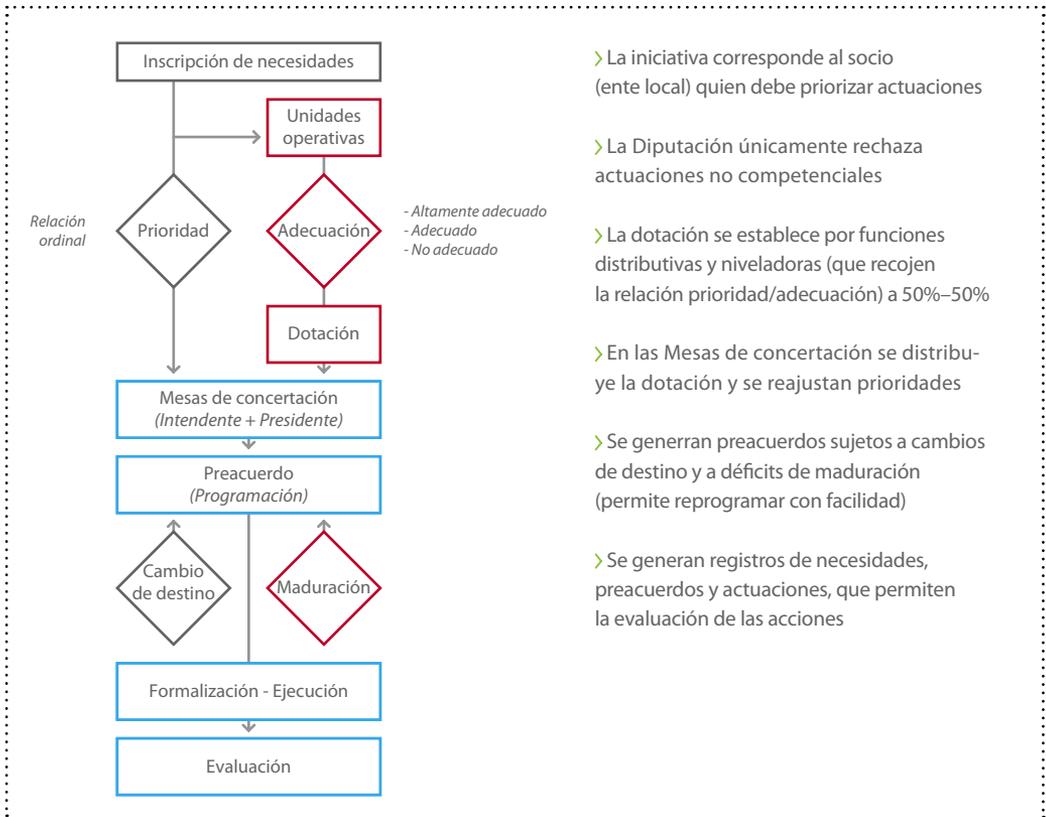
- › Red de Bibliotecas
- › Red de Municipios para la Sostenibilidad
- › Red de Espacios Escénicos
- › ...

Entonces, en la parte de redes de inversión, la planificación es totalmente *bottom-up*, es decir, tú me dices cuáles son tus prioridades en tu municipio y yo oriento la acción de mi gobierno para que tú puedas ejercer estas prioridades. En cambio en el ámbito de la prestación de servicios el enfoque es distinto: yo te indico como provincia cuáles son mis políticas de mejoras de los servicios locales y tú me las priorizas en función de las necesidades de tu municipio.

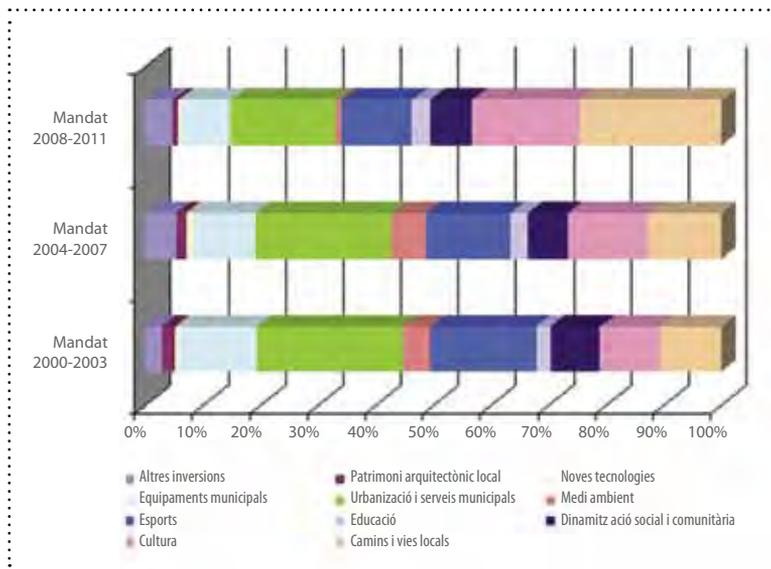


Tu me indicas cuáles son tus prioridades, yo oriento mi acción para su consecución

**Concertación descentralizada
(bottom-up)**



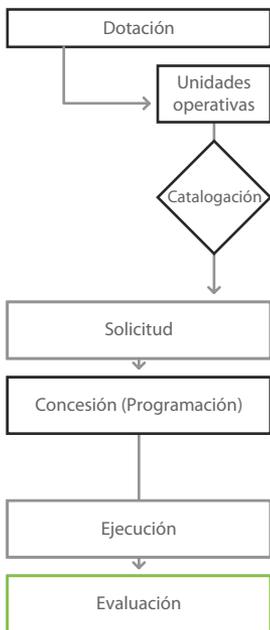
- > La iniciativa corresponde al socio (ente local) quien debe priorizar actuaciones
- > La Diputación únicamente rechaza actuaciones no competenciales
- > La dotación se establece por funciones distributivas y niveladoras (que recojen la relación prioridad/adequación) a 50%-50%
- > En las Mesas de concertación se distribuye la dotación y se reajustan prioridades
- > Se generan preacuerdos sujetos a cambios de destino y a déficits de maduración (permite reprogramar con facilidad)
- > Se generan registros de necesidades, preacuerdos y actuaciones, que permiten la evaluación de las acciones



**Concertación descentralizada
(bottom-up)**



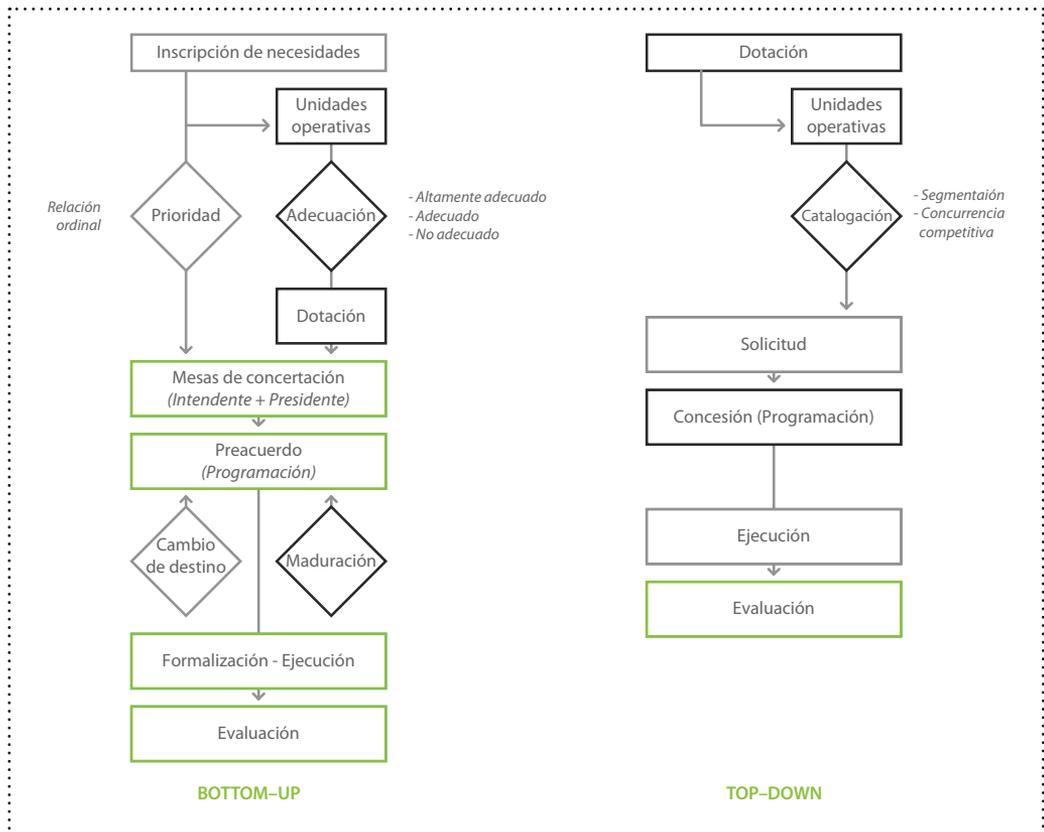
Concertación centralizada (top-down)



> La asignación de recursos es de raíz sectorial, se negocia en las reuniones de presupuesto corporativo

> Las unidades operativas definen la oferta de políticas y servicios

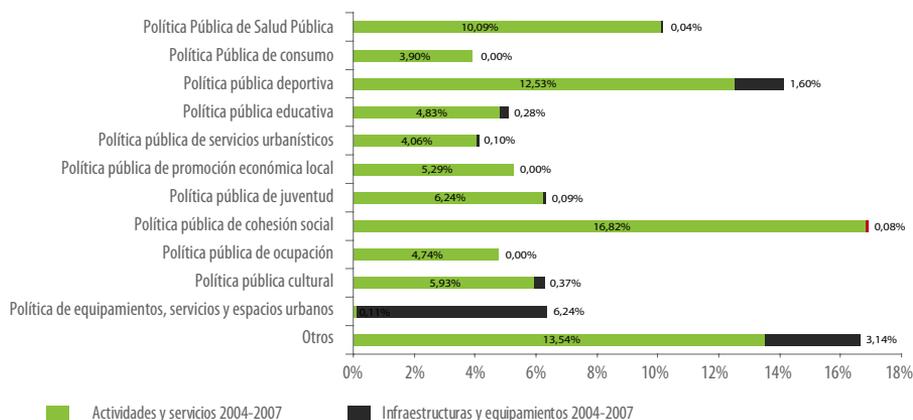
> Se resuelve la concertación contra solicitud



Qué significa esto en el territorio: haber promovido la inclusión de 101 ayuntamientos en una red de municipios solidarios; 74 municipios en una red de equipos deportivos; 168 municipios con archivos locales en red que pueden, por lo tanto, compartir información; una red de museos entre 39 municipios que comparten programación museística, oferta y agenda; 20 proyectos educativos de ciudades que están en red, con lo cual los municipios están compartiendo las experiencias; 184 puntos de información juveniles.

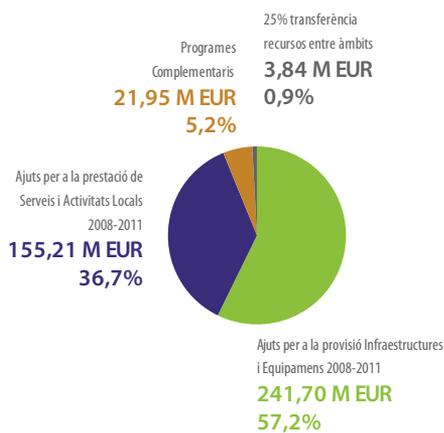
Compromisos y recursos.

RBMQ 2004-2007: POLÍTICAS FOMENTADAS POR ACTUACIONES CONCERTADAS

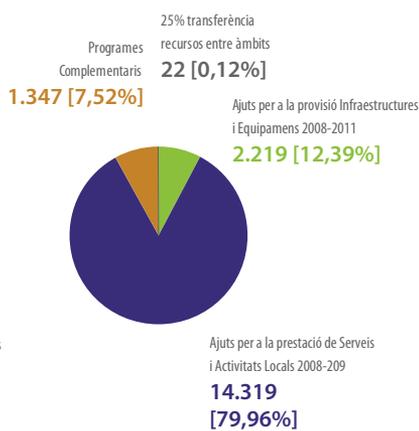


Magnitudes básicas del Plan de concertación 2008-2011

VOLUMEN DE RECURSOS



VOLUMEN DE ACTUACIONES





REDES SECTORIALES IMPULSADAS

Red Barcelona Municipios Solidarios

- > 101 ayuntamientos adheridos
- > 40 proyectos valorados
- > 34 evaluaciones finales

Red de Equipamientos Deportivos Locales

- > 74 municipios implicados
- > 84 asesoramientos técnicos

Red de Archivos Locales

- > 168 archivos locales organizados

Red de Museos Locales

- > 39 municipios
- > 48 museos
- > 43.074 visitantes



REDES SECTORIALES IMPULSADAS

Red Relación Escuela-Ciudad

- > 20 proyectos educativos de ciudad

Red de Equipamientos Munic. de Juventud

- > 184 puntos de información juvenil

Red Local de Ocupación

- > 187 municipios
- > 100.000 usuarios

Red Local Sistema de Información Territorial Municipal

- > 279 proyectos entregados

Red de Servicios de Atención Domiciliaria

- > 292 ayuntamientos adheridos



REDES SECTORIALES IMPULSADAS

Red de Bibliotecas

- > 211 ayuntamientos adheridos
- > 166 bibliotecas + 9 bibliobuses
- > 13.578.524 usuarios

Red de Centros Locales de Atención a los Animales Domésticos de Compañía

- > 138 entidades locales implicadas
- > 8 centros

Red de Mercados Municipales

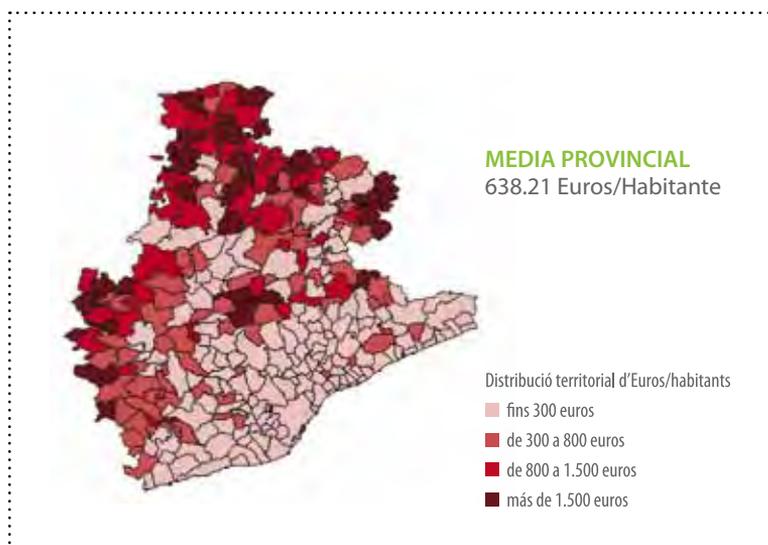
- > 136 mercados asociados

ORGT

- > 302 ayuntamientos adheridos
- > 85 oficinas

Es decir, cada red sectorial incluye a aquellos territorios que han priorizado esta política en su ámbito y que por tanto se conocen y trabajan juntos. En el mapa de la provincia de Barcelona, vemos cómo la conurbanización metropolitana de Barcelona que concentra la riqueza y el mayor número de población es quien en realidad recibe por los habitantes un volumen más pequeño de servicios por parte de la diputación porque ellos tienen capacidad de generar estaciones de servicio y, en cambio, a medida que nos alejamos de la conurbanización metropolitana la acción y la impronta del gobierno provincial es mucho más fuerte, y la prestación de servicios es mejor que si la tuviera que ejercer directamente el municipio.

*Impacto territorial
de la acción concertada.
La función reequilibradora*



MARCOS CARÁMBULA³

*Intendente del Departamento de Canelones,
Uruguay, al momento del Congreso*

Buenos días, en primer lugar mi agradecimiento a la invitación y mi saludo en el nombre del gobernador Hermes Binner, a todo su equipo, a sus ministros, legisladores y equipo del municipio de Rosario, a los uruguayos. Particularmente los canarios nos sentimos aquí en Rosario y en Santa Fe como en casa.

Canelones es uno de los 19 departamentos que conforman el Uruguay. Rodea a Montevideo, está ubicado estratégicamente, y se interpone en esa dicotomía que hay en nuestro país entre Montevideo y el interior. Tiene alrededor de 500.000 habitantes, es el principal productor de alimentos, principal concentrador de la industria frigorífica y de la industria del vino, y es una centro logístico-industrial.

En esta presentación queremos señalar, en primer lugar, lo que nos parece más importante en un contexto regional donde los actores políticos deben ocuparse de los desafíos que implican las emergencias cotidianas. En Canelones, al mismo tiempo que asumimos estos compromisos y lejos de postergar la proyección que esto significa, entendemos imprescindible la necesidad de planificar, de ampliar el espectro de reflexión hacia un futuro deseado, porque pensar en aquello que vamos a hacer también forma parte de un modelo de gobierno departamental que se debe distanciar de la mirada a corto plazo, para abordar los desafíos del futuro. Atender lo inmediato para afincarse en el presente y echar raíces que permitan desarrollarnos y crecer hacia el futuro. Esa es la esencia del Plan Estratégico Canario.

El Plan Estratégico Canario es una herramienta de participación ciudadana que ordena la gestión comunal mediante distintas instancias de consulta popular estableciendo las agencias de prioridades de cada localidad. De esa forma se aprovechan al máximo aquellos recursos que posee la administración y se los dirige

³ Intendente del Departamento de Canelones, Uruguay, en el período 2005–2010 y reelecto para el período 2010–2015.

hacia las urgencias que manifiestan los habitantes de cada ciudad. La consigna es “venir a soñar juntos Canelones”; por eso nos identificamos con la forma de encarar el gobierno del municipio de Rosario hace veinte años, como ahora el gobierno de Santa Fe.

Dentro de lo que constituye el plan estratégico, los ejes de trabajo son:



En primer lugar, *Canelones democrático*. En este momento Uruguay aborda la ley de descentralización, la instauración de los municipios, el tercer nivel de gobierno. Para nosotros, es una herramienta y una etapa fundamental de la consolidación democrática, la descentralización, la participación y la posibilidad de elaborar las prioridades desde cada municipio, desde la cercanía, desde los gobiernos de cercanía. Para planificar la gestión desde la óptica de la periferia al centro, en un ida y vuelta permanente dando especial relevancia a lo local, a las particularidades de cada situación planteada, sin descuidar las políticas macro territoriales.

En segundo lugar, aspiramos a un *Canelones sustentable*, que apunta a una mirada integral del Canelones deseado, donde la estrategia productiva esté presente en el proyecto de largo plazo acompañado de una mirada profundamente integradora de la sociedad. Se procura capitalizar y optimizar los recursos existentes con la utilización del conocimiento, el saber hacer, el talento de la sociedad procurando con ello alcanzar un desarrollo integrado que responda a indicadores económicos y sociales.

En tercer lugar, Canelones se sustenta en el *Desarrollo territorial*. Las regiones son la escala territorial estratégica para operar la gestión participativa, descentralizada, eficaz, en un departamento variado y complejo, que se extiende desde la costa a la cuenca del río Santa Lucía, principal abastecedor del agua. Incorporando al área productiva e industrial y conformando comunidades económicas, sociales, ambientales e institucionales capaces de lograr sustentabilidad. Sobre la base de la ley de ordenamiento territorial⁴ que se ha aprobado en el país en el anterior gobierno del presidente Vázquez, el aprovechamiento del territorio puede realizarse desde cada uno de nuestros departamentos.

⁴ Ley N° 18.308. Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

En cuarto lugar, lo que nosotros llamamos *Canelones Somos Canarios*. A partir de la denominación genérica de nuestros vecinos y vecinas, proveniente de la historia de nuestros primeros pobladores de las Islas Canarias, transformar un concepto que resultaba de alguna manera discriminatorio por parte de Montevideo, en una fortaleza y hacer del Somos Canarios la razón de nuestra identidad, procurando ser uno a partir de la diversidad. Si hay un crisol o no hay nada, es un tema de debate, pero para nosotros la construcción de la identidad cultural y patrimonial desde esta denominación, es parte fundamental.

Por último, tenemos Canelones Sin Fronteras, que es el aspecto que nos convoca en el día de hoy a esta presentación. Al asumir la anterior administración y frente a las numerosas carencias que tenía nuestro departamento, entendimos necesario vincularnos regional e internacionalmente, de manera de ampliar la posibilidad de gestión a partir del intercambio de experiencias, el acceso a financiación a través de proyectos de cooperación internacional, y la capacitación. Pero además, como gobierno departamental que se propone el desarrollo productivo, entendimos que debíamos apostar ineludiblemente al comercio exterior y en este sentido asumimos que la promoción de Canelones debía basarse en la internacionalización del territorio desde tres dimensiones: el departamento como territorio de inversión, una administración departamental con capacidad de posicionarse internacionalmente y un escenario político con renovada legitimidad dentro y fuera de fronteras.

A partir de allí, los objetivos de la cooperación en Canelones fueron, en primer lugar, fortalecer la capacidad institucional del gobierno departamental para la gestión local y la descentralización participativa. En segundo lugar, estimular el ejercicio de la ciudadanía a través de las decisiones en el ámbito local, tomando en cuenta las particularidades naturales e identitarias. Y en tercer lugar, promover el intercambio de conocimientos y experiencias entre gobiernos; entre municipios, a escala nacional, regional e internacional.

Y allí aparecen las ideas-fuerzas de la cooperación. En primer lugar, la complementariedad. La cooperación es un aporte al esfuerzo local en función del logro de los objetivos delineados por el gobierno. En segundo lugar, la sostenibilidad. La cooperación aporta valor cuando logra generar un proceso de desarrollo que es capaz de mantenerse en el tiempo adquiriendo madurez e independencia. Y en tercer lugar, la integralidad. La cooperación enriquece el proceso local cuando se inserta en un proceso conjunto de desarrollo de los proyectos.

Las modalidades de la cooperación fueron la investigación conjunta, el intercambio de expertos, las instancias cortas de capacitación, los cursos técnicos, el intercambio de información, documentaciones, materiales, reuniones, seminarios y, fundamentalmente, una fuerte apuesta a la formación de recursos humanos en esta política de integración.

Aquí nos queremos detener en algo que compartimos con Rosario, con Santa Fe, además de la visión de la integración, y es la pertenencia a la Red de Merco-

ciudades. Nuestra gestión, iniciada en el año 2005, trajo consigo la implementación de una estrategia de inserción a escala regional fundada en dos conceptos: por un lado, responder a la estrategia nacional de país de fortalecimiento de la integración en la región; y por otro, para nosotros lo más importante, valorar la fortaleza del agrupamiento de gobiernos locales y provinciales a partir de principios y sensibilidades comunes.

Estamos convencidos que la integración de nuestros países se construye desde los gobiernos pero también, se construye desde los pueblos y, fundamentalmente, desde los gobiernos de cercanía como el nuestro. En ese sentido, en el ámbito de Mercociudades, hemos trabajado en una serie de unidades temáticas que cruzan las prioridades de nuestras provincias y ciudades, más allá de las fronteras. Juventud, género, cultura, ambiente, turismo, lo que hace a la planificación estratégica. Un tema para nosotros central es la continuidad de Mercociudades, integrar ciudadanos y ciudadanas, integrar ciudades, integrar naciones.

En marzo del 2008 Canelones fue designada Secretaría Ejecutiva (de la red de Mercociudades) hasta el 2009, y justamente éste fue el objetivo. Con mucha alegría transmitimos esa Secretaría Ejecutiva a Rosario con ese concepto: integrar ciudadanos y ciudadanas, integrar ciudades. En ese cuadro entonces, los desafíos de la Secretaría Ejecutiva fueron desarrollar la dimensión política, social y cultural en el proceso de integración regional fortaleciendo el funcionamiento del foro consultivo, propiciar e incrementar las relaciones entre los ámbitos locales, fomentar los vínculos iniciados y el trabajo con otras redes y asociaciones de gobiernos locales de Latinoamérica y la Unión Europea; dar continuidad y fortalecer los convenios y acuerdos de cooperación con organismos regionales e internacionales.

Entonces aquí, en esta reunión de ciudades de la provincia de Santa Fe, nos parece que tenemos mucho para transitar en materia de integración, de cooperación en términos reales, sobre las prioridades que los gobiernos de cercanía tenemos. Desde la visión de nuestro pueblo, de nuestros vecinos y vecinas, muchas veces la integración se ve lejana, ante tantas dificultades que se plantean. Una red de ciudades como es Mercociudades estimula, fomenta, desarrolla y hace visible la fortaleza de la cooperación entre nuestros pueblos y países. Nos planteamos abordar la temática del desarrollo local, la complementariedad productiva; estudios y consultorías que permitan hacer recomendaciones al Mercosur desde la óptica local, estimular el intercambio de experiencias, el desarrollo de instrumentos de promoción social en los grandes objetivos de desarrollo del milenio, apoyar el trabajo de estas diferentes comunidades temáticas promoviendo una agenda de actividades que posicione a Mercociudades como protagonista del proceso de integración regional.

Algo que nos enseña Mercociudades, tanto para la relación entre los municipios de la región como para la vinculación con otras regiones del mundo, son los conceptos de concertación, cooperación e integración. La cooperación adecuada no es aquella que ayuda, sino que apoya. Y donde el compromiso de las entidades

es por igual, lo que implica contar con un proyecto común que les concierne por igual, que les reconoce como iguales, que los fortalece como iguales.

Aquí entonces, aparece la cooperación descentralizada y el nuevo rol de los gobiernos locales. La transferencia que se ha hecho en las últimas décadas a los gobiernos locales de responsabilidades y nuevos roles, se ha efectuado bajo la premisa de que asuman un papel protagónico como promotores del desarrollo social y económico de sus territorios. Hoy hay nuevos desafíos, fortalecer las capacidades locales de naturaleza colectiva, fortalecer a las autoridades locales frente a la formación y el intercambio, fortalecer el vínculo público–privado del territorio para gestionar juntos las acciones locales, fortalecer la participación ciudadana generando igualdad de oportunidades, fortalecer la capacidad de gestión local para garantizar la transferencia de poder y decisión, y fortalecer la sustentabilidad de las acciones.

Para finalizar, cito algo que cantaba Zitarrosa⁵ en sus Décimas al Pueblo Argentino:

*... Así pues, no habrá camino
Que no recorramos juntos.
Tratamos el mismo asunto
Orientales y argentinos,
Ecuatorianos, fueguinos,
Venezolanos, cuzqueños;
Blancos, negros y trigueños
Forjados en el trabajo,
Nacimos de un mismo gajo
Del árbol de nuestros sueños...*

Justamente para culminar, estando aquí, en la provincia de Santa Fe, queremos hacer una invitación. Nosotros iniciamos en 1811 la gesta emancipadora artiguista, que nos une más allá del río a las provincias que conformaron aquellas Provincias Unidas (del Sur). Queremos invitarlos desde ahora, a lo que será el bicentenario de la gesta artiguista.

Artigas transcurrió su infancia y adolescencia en El Sauce, su primera batalla en la ciudad de las Piedras, que es batalla americana sin duda. Allí en Canelones, en la Villa de Guadalupe, instaló su primer gobierno patrio. Como dice nuestro presidente José Mujica, es tiempo de continuar aquella reforma, revolución democrática, radical, esperanzadora de nuestros pueblos, que en aquel momento se frustró. Es la hora de volvernos a encontrar.

⁵ Alfredo Zitarrosa. (1936–1989) Montevideo, Uruguay. Cantante, compositor, poeta, escritor y periodista uruguayo.

CHRISTINE BRÉMOND⁶

*Directora de estudios del servicio de asesoramiento
a municipios de la Caisse des Dépôts (Francia),
al momento del Congreso*

Hemos recorrido un camino muy largo en Francia, un país caracterizado por una situación muy particular dentro de Europa y del mundo debido a sus numerosas comunas. Tenemos 44.000 comunas. ¿Por qué cuento esto? Porque es un tema antiguo, el primer debate de la intercomunalidad comenzó con la Revolución Francesa. Había un proyecto de ley que proponía, como Portugal en ese momento, tener 4.000 comunas que englobaran dentro de las mismas numerosas alcaldías, o podríamos llamarlas, distintas parroquias.

A principios del Siglo XIX creamos esas comunas que englobaron a estas parroquias, de lo cual Portugal fue el precursor. Nosotros no tuvimos éxito y la autonomía comunal, que es muy fuerte en Francia, se ha mantenido como tal. Por eso tenemos 44.000 comunas. Hoy, dos siglos después, tenemos todavía 36.700 comunas. Entre estas 36.700 hay 27.000 con menos de 700 habitantes. Es decir, hay habitantes que viven en una comuna donde prácticamente no hay servicios ni comercio y donde el presupuesto es muy escaso. Sin embargo la comuna de 700 habitantes tiene el mismo poder que la ciudad de París. La ley es única y todas las comunas tienen todas las competencias en cuanto a servicios a prestar a la población y en cuanto al equipamiento, sea agua, vivienda o saneamiento.

Por lo tanto, es posible vivir correctamente en estas 27.000 comunas que son tan pequeñas. Por eso hemos creado la intercomunalidad para lograr responder a las necesidades de la población. A finales del Siglo XIX, cuando equipamos nuestro territorio, inventamos lo que llamamos *sindicatos de comunas*. No son sindicatos de personas sino sindicatos de comunas. Es decir que las comunas se asocian como si fueran particulares dentro de un sindicato y deciden, en forma

⁶ Jurista. Especialista en gobiernos locales, finanzas locales e intermunicipalidad. Directora de estudios del servicio de asesoramiento a municipios de la Caisse des Dépôts (Francia), al momento del Congreso.

voluntaria, a desarrollar voluntariamente un equipamiento, por ejemplo una ruta, o una red de agua y, también, a administrar en forma conjunta este servicio. Estos sindicatos han funcionado muy bien y han permitido equipar todo el territorio.

Hay sindicatos en todas partes y las comunas participan de distintos sindicatos, a veces hasta veinte sindicatos. Hay sindicatos que son de vocación única, los SIVU,⁷ con un solo destino, por ejemplo construir rutas o hacer saneamiento. O por ejemplo los SIVOM,⁸ de vocaciones múltiples, que tienen distintas competencias y áreas.

Objetivos y características de los agrupamientos

	SINDICATOS	COMUNIDADES
objetivos	Permitir a las comunas miembros racionalizar sus equipamientos, mejorar el nivel de sus servicios y realizar economías de escala.	Concebir el desarrollo del territorio y atenuar los intereses estrictamente comunales. Poner en primer plano los proyectos que conciernen al conjunto de habitantes del territorio, que contribuyen a su financiamiento a través de los impuestos locales (cuatro impuestos o CETU)
características	Las comunas pueden libremente elegir: <ul style="list-style-type: none"> • la o las competencias ejercidas • el perímetro • las prioridades de las competencias que ellas asumen. 	<ul style="list-style-type: none"> • La ley define más o menos precisamente los dominios de las competencias obligatorias, • el perímetro es continuo y sin un enclave, • la fiscalidad directa financia las competencias completadas por la DGF (n.d.t. Asignación global de funcionamiento)

Esto ha funcionado bien hasta mitad del siglo pasado. En ese momento, con un gobierno bastante autoritario, el del General De Gaulle, se decidió que hacía falta modificar esta estructura e imponer a las comunas pequeñas a que participen de comunas más fuertes. Entonces se inventó lo que hemos llamado las comunidades. Tenemos hoy en día, a principios del Siglo XXI, tres tipos de comunidades: tenemos las comunidades que reúnen a las pequeñas comunas; tenemos las comunidades de aglomeración, a la que pertenecen aquellas comunas de más de 50.000 habitantes; y las que llamamos urbanas, donde participan las grandes aglomeraciones.

En Francia hay pocas ciudades de más de 500.000 habitantes. Hay diferencias importantes entre los distintos sindicatos y las comunidades. Los sindicatos permiten crear servicios para la población y también equipos. Si yo manejo una comuna pequeña y soy partícipe de un sindicato, gracias al sindicato puedo

⁷ SIVU: *Syndicat intercommunal à vocation unique*

⁸ SIVOM: *Syndicat intercommunal à vocations multiples*

permitir que mi comuna siga existiendo; yo les apporto a mis habitantes algunos servicios y también equipamiento. Dentro de mis sindicatos soy libre. Por el contrario, si yo trabajo dentro de una comunidad de comunas de aglomeración o urbana, ahí la ley me impone participar dentro de un proyecto de desarrollo y por lo tanto pierdo en parte mi autonomía comunal, que se ve limitada ante la priorización de un proyecto más amplio.

Los franceses valoramos mucho la autonomía, el poder local, y por eso nos hemos resistido mucho a la creación de esta comunidad. Este es un problema que en la actualidad sigue existiendo, es decir, aquellas personas que pertenecen a comunas rurales finalmente han decidido participar de las comunidades y aceptan los beneficios que esto les aporta, pero aquellos que están en las ciudades y tienen más potencia y más medios financieros, siguen resistiéndose bastante. El ejemplo más claro que tenemos y más lamentable es la ausencia de comunidades en la región parisina alrededor de París, es decir la región más fuerte y más rica, rechaza actualmente organizarse a nivel comunal.

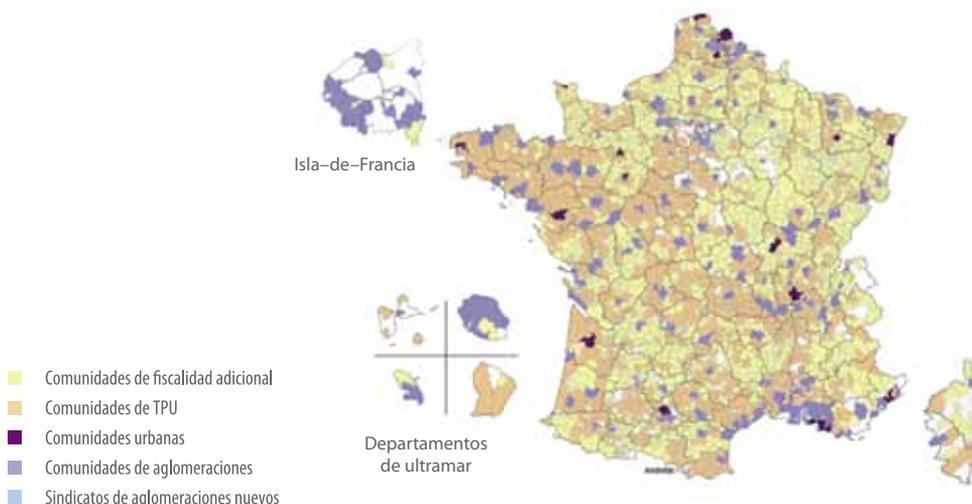
Es un fracaso. Probablemente sea un fracaso temporal, pero sigue siendo por el momento un fracaso. La situación que tenemos en Francia es la siguiente: tenemos 16 comunidades urbanas, 181 comunidades de aglomeración. Las cifras han cambiado de manera importante del año 2000 al 2010, las comunidades urbanas al final se han resignado a pertenecer a la intercomunidad. Tenemos muchas comunidades de comunas, en esto hemos tenido éxito, contamos con 2.400 comunas nuevas. También tenemos muchos sindicatos. Tenemos más de 11.000 SIVU, de vocación única, con un solo objetivo, y las cifras han disminuido. De los sindicatos de vocación múltiple, todavía tenemos más de 1.400 y los mixtos que permiten trabajar entre los departamentos, las regiones, las comunas y la intercomunalidad, superan los 3.000.

Situación de la organización en comunidades al 1º de enero del 2009.

ESTADO DE HECHO DE LA INTERCOMUNALIDAD

	01/01/2000	01/01/2010
Comunidades urbanas	12	16
Comunidades de aglomeraciones	50	181
Comunidades de comunas	1.774	2.409
SAN (Sindicatos de aglomeraciones nuevos)	9	5
Número de comunas no agrupadas en EPCI con fiscalidad propia	12.000	1.909
SIVU (Asociaciones de comunas que sólo tienen una atribución)	14.885	11.001
SIVOM (Asociaciones de comunas que administran varias atribuciones)	2.165	1.441
Sindicatos mixtos	1.454	3.156

MAPA DE COMUNIDADES
(10/01/2009)



Existen diversas zonas donde no existe todavía ninguna comunidad. Si nos enfocamos en la región de la Île de France, compuesta por la parte urbana de París y los departamentos alrededor de ella, vemos que existen muy pocas comunidades de aglomeración en los alrededores de París. Ahí está el problema mayor, porque en este espacio hay seis millones de habitantes.

Hoy en día tenemos un proyecto de ley que todavía se está discutiendo en el Parlamento y que trae a colación todos los debates sobre la autonomía de las comunas y el poder autoritario que hemos conocido en distintas épocas. Está volviendo esta discusión. Por eso el gobierno tiene varios objetivos; desea por ejemplo que toda Francia esté de alguna manera organizada en comunidades de los distintos tipos, pero como la fuerza principal del gobierno está en la región de la isla, ahí es donde se están poniendo más los esfuerzos. Va a haber organización, pero allí va a tardar más. Vamos a racionalizar los perímetros, es decir queremos agrandar una parte de comunidad de comunas que, en este momento, consideramos son muy pequeñas. Vamos a facilitar la fusión de las comunidades y vamos a reducir la cantidad de sindicatos.

Hay un debate en el Senado bastante arduo y difícil, y no sabemos dónde va a terminar este proyecto de ley. Vamos a reforzar las mutualizaciones entre las comunidades y sus miembros para que puedan compartir los medios, los servicios, el personal y los medios financieros. Es decir, vamos a tratar de aprender sobre solidaridad financiera. Esto es un problema, no muchos han aprendido a organizar servicios en conjunto, a compartir decisiones en forma colectiva y también a compartir los recursos financieros.

PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA REFORMA 2010

- › Obtener una cobertura intercomunal total del territorio (exceptuando París y la Isla-de-Francia)
- › Racionalizar los perímetros de las comunidades existentes
- › Facilitar la fusión de comunidades
- › Reducir el número de sindicatos intercomunales
- › Reforzar el mutualismo entre las comunidades y sus miembros
- › Organizar la elección de representantes comunitarios

Las competencias de las comunidades de comunas

2 OBLIGATORIAS

Planificación espacial

Acciones de desarrollo económico de interés para el conjunto de la comunidad

1 A ELECCIÓN PERMITIDA

Protección y puesta en valor del medio ambiente

Políticas de hábitat, vivienda y calidad de vida

Creación, planificación y mantenimiento de las redes infraestructurales

Construcción, mantenimiento y funcionamiento de equipamientos culturales

Acción social de interés comunitario

Totalidad o parte del saneamiento

Desarrollo económico

Creación, planificación, mantenimiento y gestión de zonas de actividad industrial

Las competencias obligatorias de las comunidades de aglomeraciones

DESARROLLO ECONÓMICO

Creación, planificación, mantenimiento y gestión de zonas de actividad industrial, comercial, terciaria, artesanal, turística, portuaria o aeroportuaria de interés comunitario.

Acciones de desarrollo económico de interés comunitario*

**(El interés comunitario es decidido en consejos por mayoría 2/3)*

PLANIFICACIÓN ESPACIAL

Planificación con coherencia territorial y sectorial.

Creación y realización de ZAC (n.d.t. Zona a Construir) de interés comunitario.

Organización del transporte urbano.

HÁBITAT

Programa local de Hábitat. Políticas de habitación de interés comunitario. Acciones y ayudas financieras para la vivienda social de interés comunitario. Reservas territoriales.

Acciones en favor de la vivienda social para personas desfavorecidas. Mejoramiento de bienes inmobiliarios edificados de interés comunitario.

POLÍTICA URBANA

Dispositivos contractuales de desarrollo urbano, de desarrollo local e inserción económica y social de interés comunitario. Prevención de la delincuencia.

MÍNIMO 3 A ELECCIÓN
REDES INFRAESTRUCTURALES Creación, planificación y mantenimiento de redes infraestructurales comunitarias. Creación o planificación y gestión de estacionamientos de interés comunitario.
SANEAMIENTO
AGUA
HÁBITAT Y CALIDAD DE VIDA Lucha contra la contaminación ambiental y sonora. Eliminación y valorización de la basura doméstica Apoyo a las acciones de control de la demanda energética
EQUIPAMIENTO CULTURAL Y DEPORTIVO Planificación, mantenimiento y gestión de equipamientos culturales y deportivos de interés comunitario
ACCIÓN SOCIAL DE INTERÉS COMUNITARIO

LOS RECURSOS FINANCIEROS

Los sindicatos

Las comunas miembros cotizan en función del costo del servicio, del número de habitantes, de su riqueza, etc.

Las comunas

Votan los impuestos locales a cobrar a los habitantes, los propietarios, las empresas, reciben donaciones del Estado (Funcionamiento e inversión)

Finalmente, la revolución de este proyecto de ley que se ha negociado durante mucho tiempo, está en el hecho de organizar a nivel de comunidades la elección de representantes de las comunidades. Hoy en día elegimos al alcalde y a los consejeros municipales a la escala de las comunas, y ellos envían a sus representantes. A partir de este proyecto de ley, si logramos aprobarlo, los habitantes tendremos la posibilidad de designar a los representantes que van a administrar la comunidad de las comunas o de aglomeraciones. No va a ser una elección directa, pero va a ser una situación mejor a la actual, va a permitir a los habitantes tener conciencia de que esto existe, que existen estas diferentes escalas y que estas distintas escalas son las que administran la provisión de servicios a la población.

Creo que no puede existir una descentralización y una autonomía si no se organiza en algún punto, un lugar donde las personas puedan formarse e informarse de la manera más objetiva posible. La información no tiene que ser entregada por el Estado ni por los partidos políticos, que representan un grupo de *lobby* y por eso tienen un objetivo tendencioso. Hemos creado un servicio, el Consejo de la Alcaldía podríamos llamarlo, donde las personas pueden preguntar todo

lo que desean y se les responde de manera objetiva. Sin tomar partido, damos muchos ejemplos dentro de los contextos, de los casos que hemos vivido, intercambiamos experiencias para poder trabajar de manera diferente.

Todo este movimiento intercomunal es un éxito para los medios rurales. Los medios rurales tienen la inteligencia de organizarse, saben hacerlo, esto funciona bien prácticamente en todas las zonas rurales. En medios urbanos es más difícil porque hay mayor presencia de partidos políticos y los antagonismos políticos son importantes. Hay grandes diferencias en el plano financiero, hay comunas ricas y comunas pobres, y estas diferencias dificultan todo el trabajo. Por un lado es un beneficio, pero por el otro es un problema.

Tenemos en este momento distintas ideas que nos permitirían nivelar estas diferencias que hemos constatado. Por último, gracias a esta manera de trabajar intercomunal hemos podido organizar numerosos servicios para la población, que antes no existían, sobre todo en lo relacionado con la cultura, la música por ejemplo para los niños, deportes, todo lo referido al acompañamiento de las personas mayores para ayudarlos a permanecer en sus domicilios con reparto de viandas, todo lo referido a la infancia, guarderías. En Francia todos estos son servicios públicos financiados por las comunidades. Los padres pagan una pequeña cuota pero el precio o el costo fundamental está soportado por la comunidad y esto es un avance.



PANEL 2/ Planificación y gestión estratégica territorial

MODERADORA

Mónica Bifarello

*Secretaria de Regiones, Municipios y Comunas.
Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la
provincia de Santa Fe, al momento del Congreso*

RAQUEL OYARZÚN

*Jefa de la División de Planificación y desarrollo
Regional, Gobierno Región de Coquimbo
(Chile), al momento del Congreso*

En primer lugar quisiera agradecer la posibilidad de estar en esta hermosa ciudad de Rosario, muy contenta porque en la Región de Coquimbo, de donde vengo tenemos mucho intercambio con nuestra hermana República Argentina, que hasta ahora ha sido de una gran riqueza. Agradezco a la organización del Congreso la invitación, en particular por el hecho de haber invitado a una persona que trabaja en la región, en lo que ustedes denominan la provincia.

Quiero hacer una aclaración previa. Nosotros tenemos una organización político-administrativa distinta, y la experiencia que voy a mostrar tiene mucho que ver con la experiencia que he realizado desde hace quince años, cuando comencé a dedicarme al área de la planificación y el desarrollo regional, seguramente ustedes se darán cuenta que van doblemente unidos la planificación y el desarrollo. Rara vez ocurre que se invite a personas que no provienen del "imperio".

Me interesa partir casi de una declaración de principios, respecto de la planificación estratégica y el desarrollo regional. Lo más importante, cuando iniciamos cualquier proceso de planificación estratégica, es el sentido y el significado de todas las acciones que queramos emprender. Es decir, lo importante es la dirección, el contenido, el hacia dónde, el para qué y para quiénes. Lo importante de todo esto es definir cuál es el proyecto político, cuál es la utopía o el sueño, sin ello no hay movimiento.

Es importante especialmente aquí, porque entiendo que han sido convocados los intendentes y los presidentes de las comunidades que, según me han explicado, equivalen a lo que en Chile se llamamos los alcaldes, quienes están a cargo de nuestras comunas. Entonces, para iniciar la presentación me interesa que las autoridades políticas tengan claro cuál es el sentido, cuál es el proyecto político que hay detrás, porque de ello dependen las acciones que vamos a poner en movimiento.

Por eso he querido traer un concepto de desarrollo que se diferencia de lo que se pensaba en el pasado, cuando se los asimilaba a la idea de crecimiento, entendido como un proceso de aplicación reiterada de los excedentes de las inversiones cuyo resultado era la expansión incesante de la unidad productiva. Y se medía en función del producto o del ingreso per cápita.

Decimos que es un concepto del pasado, pero a veces no está tan en el pasado y vemos que aún muchas personas, muchas autoridades y muchas colectividades siguen manteniendo esta visión, asimilando el concepto de crecimiento al de desarrollo. Me interesa destacar un concepto formulado a partir del autor brasileño Celso Furtado,¹ quien abre un nuevo espacio analítico del proceso de desarrollo al señalar que la experiencia ha demostrado ampliamente que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de las fuerzas sociales.

Es un proceso de avance de la capacidad asociativa, de ejercicio de iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto se trata de un proceso social y cultural, y solo secundariamente económico. En definitiva, lo que nos plantea Furtado es que se produce el desarrollo cuando las sociedades manifiestan una energía capaz de canalizar de forma convergente fuerzas que estaban latentes o dispersas. Esta definición nos lleva a formular una definición avanzada de lo que hoy se conoce como desarrollo endógeno.

Me parece que cuando uno opta por un concepto de desarrollo como el que nos aproxima Furtado, hace una opción política. No es lo mismo hablar de crecimiento que hablar de desarrollo, y no da lo mismo hablar de cualquier tipo de desarrollo, porque el desarrollo endógeno coloca a la persona, su entorno, sus relaciones sociales, a la institucionalidad, al territorio, en el centro del proceso del desarrollo.

Recoge el conocimiento de ciertos capitales, como la acumulación de conocimiento, la acumulación flexible, la competitividad, la perspectiva social, la perspectiva ambiental y el desarrollo institucional. Asimismo, esta visión implica también reconocer ciertas particularidades, que propician el impulso de un modelo de desarrollo capaz de reconocer lo que hoy entendemos como desarrollo humano, como desarrollo sustentable. Entre ellos, el concepto de democracia, participación, gobernabilidad, educación de calidad, identidad y cultura, desarrollo local.

También es muy interesante la aproximación que hace Naciones Unidas respecto del concepto de desarrollo, y la quiero incluir en la reflexión porque definitivamente se inserta en un contexto que tiene un continuo con el tema de la presentación. Me parecen muy interesantes las dimensiones en las que consideran,

¹ Celso Monteiro Furtado (Pombal, Paraíba, 1920 – Río de Janeiro, 2004) Economista brasileño.

se basa el desarrollo. La primera es la paz como base fundamental, la segunda la economía como un motor de progreso, la tercera el medio ambiente como una base para la sustentabilidad, la justicia como pilar de la sociedad y la democracia como buen gobierno. El enunciado de estos cinco aspectos, promueva a una extensa reflexión.

Concepto de desarrollo

Se asociaba en el pasado al de crecimiento económico, entendido como un “proceso de aplicación reiterada del excedente de nuevas inversiones, cuyo resultado es la expansión incesante de la unidad productiva”, y se medía en función del incremento del PIB agregado y/o el PIB per cápita.

Celso Furtado abre un nuevo espacio analítico de los procesos de desarrollo, al señalar “la experiencia ha demostrado ampliamente que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y solo secundariamente económico.

En definitiva, se produce el desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas.

Definición política



- Recoge el reconocimiento de ciertos capitales como la acumulación del conocimiento, acumulación flexible, competitividad capital social, perspectiva ambiental desarrollo institucional
- Esta visión implica reconocer ciertas particularidades. que propicien el impulso de un modelo de desarrollo que reconozca particularidades de lo que entendemos hoy como a Desarrollo Humano y Desarrollo Sustentable: (Democracia–Participación–Gobernabilidad/Ciencia y Tecnología–Educación de Calidad–Identidad y Cultura–Desarrollo Local)

Dimensiones del desarrollo según las Naciones Unidas

LAS 5 DIMENSIONES DEL DESARROLLO

- > La Paz, como base fundamental
- > La Economía, como motor del progreso
- > El medio–ambiente, como base para la sustentabilidad
- > La Justicia, como pilar de la sociedad
- > La Democracia, como buen gobierno

Qué es una planificación estratégica: la planificación estratégica es una secuencia general y flexible de acciones a implementar para conseguir un conjunto de objetivos de desarrollo, donde centro y fin es la persona y su territorio. La calificación es el movimiento, es la anticipación hacia los fines que resguardan el sentido de identidad territorial, de justicia social, de pertinencia y persiguen el logro de la cohesión social.

Los libros resultantes de esta planificación normalmente son bastante bonitos, tienen bastante literatura, buena calidad fotográfica y, algunos, bastante cartografía. Pueden ser desarrollados con la mejor técnica pero pueden también tener escaso impacto si detrás no hay aquello de lo que hablábamos al principio; la definición de cuál es el sentido y el significado más profundo, cuál es el proyecto político detrás de aquel instrumento de planificación. Normalmente se hacen, se firman y muchas veces tienen escaso impacto, en particular si no están asociados a modelos de gestión. Y se opta por un modelo de gestión inadecuado.

Lo que quiero decir es que son instrumentos de carácter político y no debemos temerle a la palabra político. Si decimos que se trata de un escenario político, tenemos que hacer una adaptación para el escenario político. Y, justamente, el valor que tienen los instrumentos de planificación es que se trata de instrumentos de carácter político y tienen que ser liderados por las autoridades políticas. En particular cuando uno espera que el gobierno sea el impulsor o el detonante de las acciones que se desarrollen en el territorio. Es cierto que hay acciones que pueden ser de iniciativa privada, pero el instrumento de planificación lo entiendo impulsado desde la provincia, liderado por las autoridades políticas.

Sin embargo no hay que olvidar que tiene que ser apoyado por muy buenos equipos técnicos y con la participación de los distintos actores que intervienen en el desarrollo. Es decir, es un instrumento que tiene que ser liderado por un actor político pero elaborado por los equipos técnicos. Son los equipos técnicos los que tienen que poner a disposición de las autoridades políticas sus capacidades para elaborar y construir los elementos técnicos que resulten instrumentos útiles.

Además, tienen que ser instrumentos donde participe la comunidad. Más adelante veremos cuál es el concepto de participación dependiendo del tipo de metodología que se usa. Me voy a referir muy brevemente a los métodos y técnicas de planificación. Hay muchos métodos. La CEPAL ha hecho innumerables libros de metodología. El Ministerio de Planificación en Chile tiene una cantidad enorme de métodos que están absolutamente disponibles en las páginas web, y seguramente ustedes como Ministerio de Planificación también habrán generado alguna metodología.

Sin embargo hay métodos simples y métodos complejos. Depende de cómo uno los use, depende de la magnitud, y aquí parece que uno se refiere al tamaño. A veces el tamaño es importante, pero también lo es el sentido del trabajo que

queramos emprender, el tipo de instrumento que se desea utilizar, la complejidad de los territorios. No depende del tamaño si consideramos una provincia muy pequeña y muy densamente poblada, es decir, muy pequeña en relación a otras o a otros parámetros.

¿QUÉ ES UNA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA?

Una secuencia general y flexible de acciones a implementar para conseguir un conjunto de objetivos de desarrollo donde el centro y fin es la persona y su territorio. Es el movimiento, la anticipación, hacia los fines que resguarden el sentido de equidad territorial, justicia social, de pertinencia y el logro de la cohesión social

MÉTODOS Y TÉCNICAS DE PLANIFICACIÓN

- › Simples y complejas, que dependen de la magnitud/sentido del trabajo que debemos enfrentar.
- › Dependen de la complejidad de los territorios, pero también de lo que se quiera obtener como resultado.
- › Son instrumentos que sirven a los objetivos de desarrollo, el proceso lo construyen y constituyen las personas.

METODOLOGÍAS SIMPLES

- › **Definición de la visión:** el sueño compartido de las personas que viven en el territorio
- › **Diagnóstico** (con sentido de largo plazo)
- › **Lineamientos estratégicos:** grandes definiciones
- › **Objetivos Generales**
- › **Objetivos Específicos**
- › **Programas y Proyectos**
- › **Planes de Inversión** (plurianuales)

Entonces, el método no depende tanto del tamaño sino de la complejidad de los territorios. Pero también depende de lo que se quiera obtener como resultado, de qué queremos y para qué. Son los instrumentos, además las técnicas y los métodos, los que sirven al objetivo del desarrollo, porque el proceso lo constituyen las personas. Esto no hay que perderlo de vista, los métodos y las técnicas son siempre instrumentos que sirven a un propósito, no son en sí mismos, los fines a realizar.

Hay metodologías muy simples, en el orden de lo que normalmente señalan los libros. Definen la visión, que es el sueño compartido de las personas que viven en el territorio. Normalmente luego hay un diagnóstico que ojalá sea a largo

plazo. La práctica nos dice que, en general, los diagnósticos se trabajan en los instrumentos de planificación, en particular aquellos elementos del nivel comunal, y son instrumentos que no hacen diagnóstico a largo plazo, sino diagnósticos de la situación actual, preocupados por el estado de la salud, la educación, la pesca, los sectores productivos, cultura. Normalmente tenemos poca visión perspectiva. Pero esto es lo que dicen los libros.

Existen unos lineamientos estratégicos que son las grandes definiciones. Están los objetivos generales y los objetivos específicos, y están los programas, los proyectos y los planes de educación. Lo que ocurre en la práctica es que los instrumentos tienen diagnósticos, algunos lineamientos, objetivos generales o específicos y proyectos. ¿Cómo se construyen? Hay distintas técnicas para construirlos. La más frecuente es el análisis FODA,² que determina las áreas de riesgo, las limitantes, las oportunidades y los desafíos.

Otra técnica también muy utilizadas en Chile es el árbol de problemas. Se usó muchísimo porque hubo una intervención bastante generalizada en el país de la Agencia de Cooperación Alemana que introdujo la planificación por objetivos. Es bastante útil porque suele derivar de ahí los proyectos, los objetivos y luego los grupos estratégicos. Son técnicas bastante simples ya que es habitual que tengamos el diagnóstico de situación actual en las comunas.

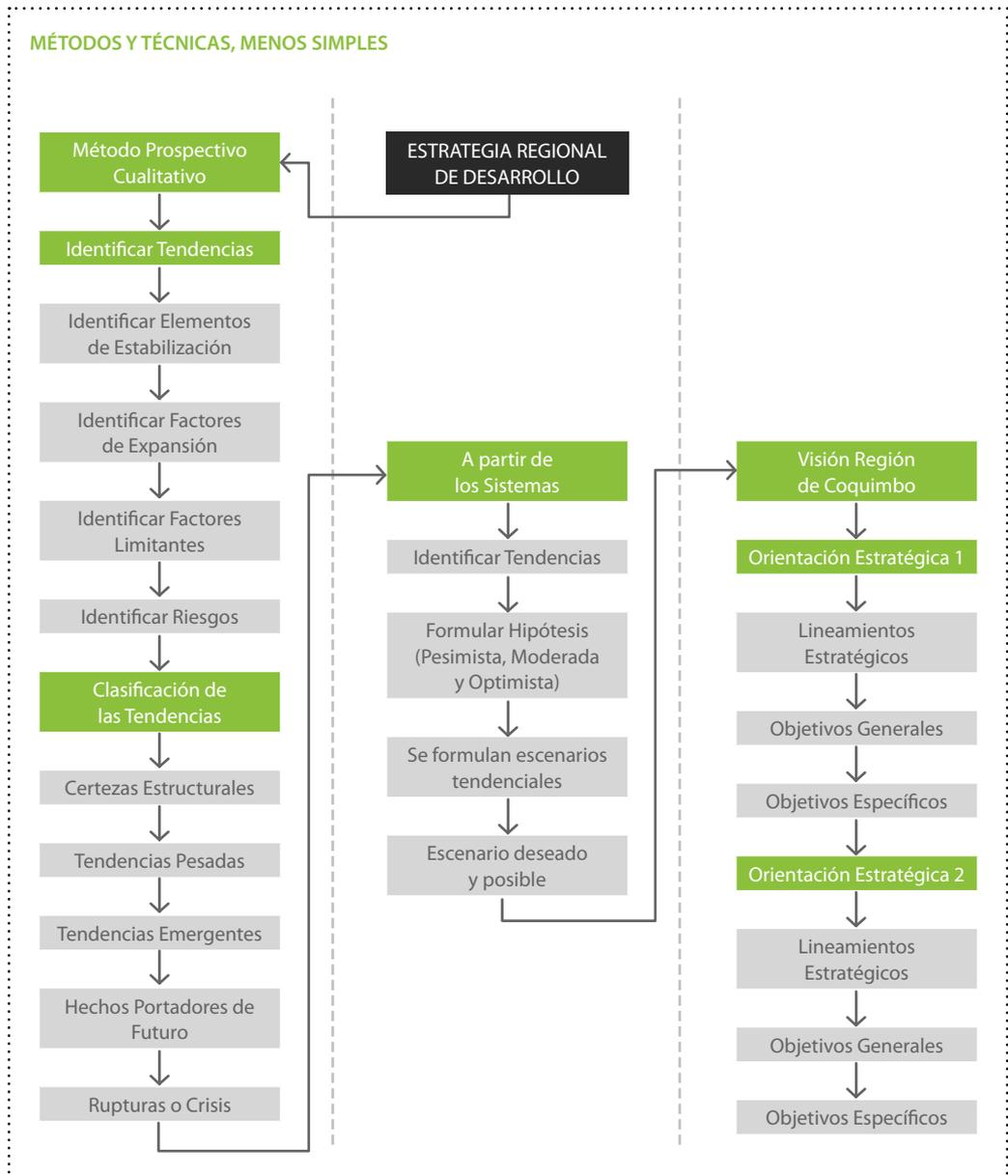
Lo que es necesario aquí es profundizar los instrumentos con los que se trabaja. Lo que nosotros llamamos PlaDeCo, Planes de Desarrollo Comunal, —que en Argentina equivaldría a los planes de desarrollo de las ciudades— es lo que hace trabajar la visión a largo plazo.

También en los planes de desarrollo comunal en Chile hay poca construcción colectiva de la visión. Normalmente las autoridades tienen un sueño, una visión y lo asemejan a la planificación que se usa en la empresa. En la empresa, es el dueño el que define la visión, pero en la empresa pública somos los ciudadanos. Solemos olvidarnos de que los dueños son los ciudadanos, y las autoridades son los gerentes.

Hay métodos y técnicas menos simples. En la región de Coquimbo, cuando formulamos la estrategia regional de desarrollo, que actualizamos el año pasado con un horizonte de planificación al año 2020, usamos el método prospectivo. Lo hicimos a partir de seis sistemas: el sistema de producción, el sistema social, el sistema ambiental, el sistema territorial, el cultural y el institucional. Lo interesante de esto, es que colocamos en el centro del esquema a los sistemas social y territorial. Fuimos absolutamente consecuentes y coherentes con la definición política que nosotros adoptamos como región, que es la definición de desarrollo endógeno.

² Análisis FODA o DAFO, refiere a las iniciales de las palabras fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

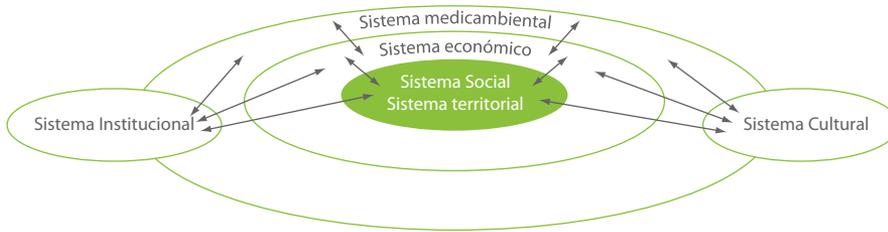
Qué hicimos en esta metodología, menos simple, que tiene sus complejidades o simplicidades, según cómo se los mire. Definimos las variables clave de los sistemas para, a partir de ello, identificar y hacer diagnósticos de tendencia, formular las hipótesis, los escenarios existentes y, finalmente, los escenarios deseados.



ANÁLISIS DE SISTEMA

SUB-SISTEMAS QUE INTERACTUAN EN EL DESARROLLO REGIONAL

1	2	3	4	5	6
Sistema producción (económico)	Sistema social	Sistema ambiental	Sistema territorial	Sistema cultural	Sistema institucional



Para generar una visión compartida, el sueño de la región de Coquimbo, definimos sólo seis elementos estratégicos ordenados de dos maneras. Uno tiene que ver con la orientación estratégica, sus lineamientos y objetivos tienen que ver con el territorio, con la mirada urbana y la mirada rural. Pese a que ha descendido, nosotros tenemos una ruralidad importante, un borde costero muy extenso. En este caso, miramos la economía, la sociedad y la cultura, de manera que se entrecruzan las miradas. Básicamente, la mirada del modelo de gestión es a través de la mirada del territorio. La explicación acerca de cómo se identifican las tendencias puede encontrarse en los libros

En el método prospectivo-cualitativo que adoptamos, hicimos efectivamente menos compleja la metodología propuesta por Michel Godet,³ basada en una serie de paquetes estadísticos y extremadamente compleja. Yo he trabajado con la metodología y la verdad es que he llegado a resultados muy distintos llevándola a cabo sin los paquetes estadísticos. Por lo tanto nosotros decidimos hacerla a pie o a mano.

³ Michel Godet. (1948) Francia. Economista. Profesor en el *Conservatoire National des Arts et Métiers*, titular de la cátedra de Prospectiva Estratégica y autor de obras económicas sobre el trabajo o la evolución demográfica.

MÉTODO PROSPECTIVO... QUÉ CONTIENE?

- > Mirada de largo plazo: visión de Futuro
- > Integra los cambios previsibles
- > Elabora escenarios posibles
- > Recoge elementos cualitativos, datos cálidos, procesos conversacionales
- > Actores/expertos
- > 1 año, más de 1300 personas, 45 talleres (temáticos, sectoriales y territoriales)

Lo que contiene esta mirada se resume en una visión a largo plazo, una visión de futuro que integra los cambios previsibles, elabora los escenarios posibles y recoge los elementos cualitativos. Quisiera destacar especialmente el trabajo que realizamos en la región. Lo desarrollamos durante un año, participaron más de 1.300 personas en 45 talleres. Lo que hicimos fue contrastar permanentemente los datos duros con los datos cálidos. Es decir, definimos la tendencia mundial, nacional y de región que nos dice que en el año 2025 el mundo, el continente y la región van a tener problemas de agua. Pero además recogimos la visión, la opinión y el juicio de los regantes, de los campesinos, respecto si eso era verdad. Y sí, se verifica, pero depende de si se quieren integrar algunos cambios, de definir qué queremos ser como región.

En este punto quisiera decir que el tema de planificar requiere de ciertas condiciones a las cuales voy a referirme, pero también requiere de plazos. Si bien es cierto que es una tarea que nunca se termina y es un continuo, requiere establecer ciertos límites. No se puede estar sacando el libro de planificación permanentemente. Tiene que llegar el momento en que uno concluye una tarea. Es decir, nunca concluye la tarea porque la planificación es un proceso abierto, pero hay que ponerle ciertos límites, porque si no, nos detenemos eternamente en estos procesos conversacionales, que son muy interesantes, muy enriquecedores pero pueden ser, también, tremendamente inconducentes.

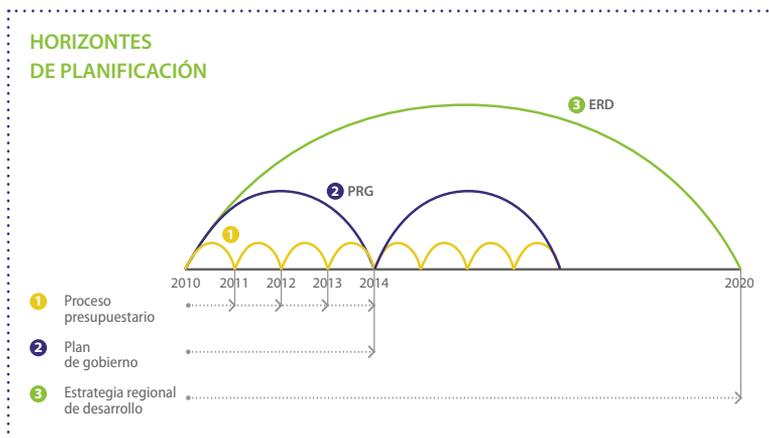
¿Qué se requiere para planificar estratégicamente? Condiciones políticas, liderazgo, legitimidad. La legitimidad no sólo está dada por elección directa de las autoridades, lo cual es una parte, sino también por el reconocimiento de las autoridades por parte de la comunidad. Es muy importante este concepto del cual se habla mucho y se asocia con el traspaso de la soberanía, pero en mi opinión va mucho más allá de eso y de lo que se advierte en la práctica cotidiana.

La articulación de redes de actores políticos es también una condición política ineludible. El manejo de conflictos y la legitimación de alianzas son condiciones políticas, que deben ser ejercidas por autoridades técnico-políticas. No es un rol que se pueda dejar a los técnicos, ya que ellos, en general no están en condiciones de hacer negociaciones. Por eso es importante que en este proceso participen las autoridades políticas.

Algunas condiciones técnicas son: una dirección sistémica, referentes metodológicos claros, simples, complejos o menos simples, pero que sean claros; buenos equipos técnicos, en particular si los trabajos se contratan, es importante contar con una buena parte técnica dentro del gobierno, y manejar un buen nivel de conocimiento. La gente, la comunidad, en general tiene un buen nivel de conocimiento, entonces tenemos que llegar a la comunidad con buen conocimiento de ella y entre pares. También son muy importantes los distintos niveles de articulación en el territorio; es una cuestión escalar. Esto es muy importante porque a veces un problema tiene lugar en el nivel local y veces en otro nivel. Eso ocurre con mucha frecuencia. Por eso es tan importante la articulación entre los distintos niveles del territorio. Y esto que parece menor, es muy importante; hay que preocuparse por la logística. Es importante porque no todos los actores están en las mismas condiciones de participar. Generalmente, a los funcionarios públicos les es mucho más fácil participar que al ciudadano común. Es decir, hay que preocuparse por que el ciudadano común pueda acceder a los espacios de participación.

Por último, hay que tener flexibilidad metodológica. Las condiciones socioafectivas culturales son centrales. Sobre esto podría hablarse más, pero básicamente consiste en el respeto por el otro, en considerar el tema de la identidad local y generar espacios de proximidad y alianza. Una fórmula a ejecutar siempre, es pensar globalmente y actuar localmente. Pensar integralmente pero actuar de manera temática articulada. La idea es que cuando se piensa en el todo, el todo es como el concepto. El concepto es el todo y el concepto es una parte de un estrato real, y en ese estrato real tenemos que operar. Pensar en el largo plazo pero tener capacidad de actuar en el corto plazo, usar luces altas y luces bajas.

Aquí nos encontramos con una dicotomía política que tiene que ver con los horizontes de planificación. Lo que hemos hecho es planificar al año 2020 en el nivel de la estrategia. Sin embargo, tenemos otros niveles que hemos introducido hace relativamente poco, a partir del gobierno de la presidenta Bachelet, como fue el plan de gobierno. En este plan o programa se asientan los compromisos que ese gobierno va a ejecutar, durante los cuatro o seis años de mandato, en relación a los lineamientos de la estrategia regional o provincial.



Como señala Iracheta,⁴ un urbanista mexicano, hoy la acción de gobernar enfrenta nuevos paradigmas. El primero es la emergencia del individuo como persona que vota, que su voto cuenta y, de manera organizada o espontánea, puede influir en las políticas públicas. El segundo es la emergencia de los territorios como ente real donde ocurren los fenómenos sociales, donde las comunidades se reconocen y desde las cuales surgen reclamos y propuestas que hoy ya no pueden ser pasadas por alto porque la comunidad pasa la cuenta.

Los desafíos políticos son tres. En primer lugar, y preciso particularmente este escenario, la autoridad política es una tremenda oportunidad para politizar el territorio y percibir las políticas públicas e intervenciones integrales. Por lo tanto, el territorio debe ser reconocido como un espacio político, debe ser materia de discusión y análisis en todas las esferas del nivel político. Esto normalmente nos cuesta y tendemos a mantener la discusión dentro de nuestro pequeño espacio. Finalmente, es necesario abandonar las divisiones sectoriales cuyo abordaje no sólo ha demostrado ser insuficiente para afrontar las problemáticas del territorio sino que ha mermado la calidad de capital social y de esta manera disminuido las posibilidades de construir proyectos políticos más armónicos, de carácter integral y limitado la perspectiva de una cohesión social.

La planificación desde su verdad más profunda me recuerda a esta frase de Séneca, “no hay viento favorable para quien no sabe a donde ir”. Esa creo que es la verdad más profunda y la utilidad más profunda de la planificación.

⁴ Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta. Arquitecto mexicano especializado y dedicado al urbanismo.

ANGEL SCIARA

*Ministro de Economía de la Provincia de Santa Fe,
al momento del Congreso.*

Tengo un agradecimiento grande, con varios componentes. En primer lugar, por el hecho de haber sido convocado a comunicarme con ustedes en este tema que resulta apasionante, tanto desde el punto de vista teórico como el de su práctica concreta. En segundo lugar, porque al hacerlo tuve que alejarme por un rato de la coparticipación a municipios y comunas, el superávit fiscal, los gastos, el presupuesto 2011, etcétera. Ha venido bien para tomar nuevos aires y reflexionar. Es decir, me obligó a volver a viejos trabajos, escritos, ideas, comentarios, sobre todo me pidieron un tratamiento conceptual–metodológico del tema de la planificación estratégica y la gestión.

Y el tercer elemento por el cual tengo que agradecer es que, de no estar aquí, me hubiera privado de escuchar la exposición de Raquel (Oyarzún), que realmente ratifica algunas de nuestras posturas y enriquece otras. Creo que nos obliga a seguir investigando y aprendiendo sobre el apasionante problema de la planificación. Y digo apasionante porque en verdad lo es, si nos remitimos a la esencia de la planificación estratégica.

Seguramente habrá muchos jugadores de ajedrez aquí, y efectivamente lo que estamos discutiendo, si bien no es una partida Fischer⁵–Spasky,⁶ es evidentemente un problema de ajedrez. Es un problema de actores, un problema de decisión política acerca de cómo mover las piezas y cómo cada pieza tiene un valor según la posición que ocupe en el tablero. Al final hay que dar jaque al rey. Pero si quieren hacerlo aún más emocionante, pensemos en el arte de la guerra, que es el punto donde evidentemente arranca toda esta cuestión que estamos discutiendo.

⁵ Robert James Fischer. (1943) Chicago, Estados Unidos–(2008) Reikiavik, Islandia. Conocido como *Bobby Fischer*. Campeón mundial entre 1972 y 1975. Obtuvo el título máximo del ajedrez mundial al vencer

al soviético Borís Spassky en el denominado «*match del siglo*».

⁶ Borís Vasilievich Spasski. (1937), San Petersburgo, Rusia. Proclamado décimo campeón del mundo de ajedrez en 1969.

Muchos años antes de Cristo se escribió el arte de las guerras. Vale la pena que nos sumerjamos un poco en el texto de Sun Tzu.⁷ Allí él decía que la victoria es siempre predecible pero nunca se puede garantizar. Y esto es así, el éxito no se garantiza porque se construye en el futuro. Evidentemente también vamos a ver que la planificación no es predictiva.

Más cerca en el tiempo, Von Clausewitz⁸ caracterizaba con una claridad meridiana, la diferencia entre táctica y estrategia. Decía que la táctica enseña el uso de las fuerzas armadas sobre los encuentros, y que la estrategia, el uso de los encuentros para alcanzar el objetivo de la guerra. Si a esto lo traducen, como hizo Carlos Matus,⁹ encontrarán una clara visión de la planificación estratégica como planificación situacional. Allí, la táctica sería el uso de los recursos escasos o disponibles en la producción del cambio situacional inmediato, y la estrategia el uso del cambio situacional inmediato para alcanzar la imagen y los objetivos del plan.

Pero el problema que nos convoca, además de referirse a la planificación estratégica, se refiere a la planificación estratégica en una situación concreta. No hay planificación en abstracto. En la planificación, lo que se planifica son situaciones concretas. Y la planificación, en ese sentido, es una nueva manera de hacer política, es una nueva forma de transformar la realidad. Una realidad que está construida, que está históricamente definida y determinada.

Nosotros tenemos que hacer planificación de una situación concreta, es decir planificación en las regiones. Y aquí interesa plantear algunas preguntas. ¿A quién le interesa la regionalización?, seguramente a la sociedad en su conjunto, también a ciertos sectores económicos que ven en el problema de la no regionalización o de la economía global, por sus características específicas, un impedimento a sus evoluciones, es decir, el aprovechamiento completo de los procesos de acumulación de capital.

Pero también le interesa a la política. No es un problema de los políticos, es un problema de la política. Es decir la decisión, la convicción de querer transformar un determinado espacio.

Pero entonces aparece la pregunta de para qué quiero transformar el espacio. Y aquí volvemos al concepto de desarrollo de Celso Furtado. Evidentemente lo que uno puede decir aquí es que sin regionalización no tendríamos un mejor desarrollo y no tendríamos una mejor democracia. Es decir, la regionalización garantiza la democracia en tanto gobernabilidad y gobernanza, y asegura o favorece un proceso de desarrollo económico en esos espacios, que no se podrían lograr de otra manera.

Sin embargo, las regiones no siempre fueron vistas de esta manera, como una

⁷ Sun Tzu. Fue un general, estratega militar y filósofo de la antigua China. Tradicionalmente se le considera, y es posible que lo fuera, el autor de *El arte de la guerra*, un influyente libro antiguo chino sobre estrategia militar.

⁸ Carl Philipp Gottlieb von Clausewitz. (1780) Burg, ducado de Magdeburgo – (1831) Breslau, Prusia. Fue militar prusiano, uno de los más influyentes historiadores y teóricos de la ciencia militar mo-

derna. Es conocido, principalmente, por su tratado *De la guerra*, en el que aborda a lo largo de ocho volúmenes un análisis sobre los conflictos armados.

⁹ Carlos Tulio Matus Romo. (1931) Santiago de Chile – (1998) Caracas, Venezuela. Economista. Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción de Chile en el gobierno de Salvador Allende Gossens.

situación definida históricamente. Hemos tenido regionalizaciones, en Chile y en Argentina, de muchas formas y denominaciones, y aquí nos parece interesante compartir los criterios que estamos manejando para contraponerlo con las viejas ideas de regionalización. Las ideas de regionalización se plantearon siempre como una mirada abstracta, desde afuera de los procesos históricos concretos que definen la transformación si alguien no interviene para redireccionarla. Y evidentemente se definían de una manera muy sencilla: se tomaba un plano y se hacían unas marcas. Es decir en un espacio de dos dimensiones se definían las regiones, cuando evidentemente las regiones no se pueden identificar en un espacio de dos dimensiones.

Podemos hablar del NOA, del NEA, de Cuyo, de la Patagonia y los identificamos muy claramente en un plano, pero evidentemente no es la región que a nosotros nos interesa, porque no hace posible la acción política. Es decir, estas regiones no solamente fueron abstractas en ese sentido, sino que al mismo tiempo respetaban los límites jurisdiccionales. No tenían institucionalidad a priori y, peor aún, se las definía y designaba por decreto. Se decretaba la región a partir de ese momento y de esta manera. En Argentina seguimos definiendo las regiones por decreto.

Ejemplos de esto tenemos a la vista. Sin más, pensemos en la región Centro, que es el agrupamiento de tres jurisdicciones. Sin embargo, sabemos que el norte de Santa Fe tiene muy poco que ver con la Región Centro de la Pampa Húmeda. El norte santafesino tiene más que ver con el noreste de nuestro país, el sur de Brasil y el Paraguay. Es por eso que nosotros creemos que debemos recorrer un camino diferente, un camino en el que las regiones no aparezcan decretadas y, aunque aparezcan después en un mapa, avanzar en el concepto de que las regiones tienen que ser construidas. Esta construcción de regiones se produce a través de acciones y actividades concretas y se definen luego de una clara decisión de política estratégica acerca de cuál es la transformación global que se quiere hacer a través de la regionalización en especial.

En este sentido entonces, nos parece que hay que reconsiderar de partida el territorio. Y aquí tenemos que recurrir a una redefinición del territorio, como analogía de lo que diría Aldo Rossi para la ciudad: la ciudad es simultáneamente *urbis* y *cívitas*. El territorio es simultáneamente naturaleza y cultura. El territorio es un determinado espacio construido y relaciones sociales que se ejecutan, que se establecen, que tienen dinámica; que dependen de él y lo condicionan al mismo tiempo. En última instancia, la región aparece como un locus, un lugar donde se verifican los procesos productivos, las relaciones financieras y, en suma, las relaciones sociales en sentido amplio.

Por ello no se puede dejar de considerar, en el proceso de construcción de las regiones, el tejido de relaciones sociales que se manifiestan en ese espacio geográfico, pero que no tiene límites definidos y esto es un tema que vale la pena

tomar. Los límites de las regiones son lo que se denomina bordes, o en biología, cotones. En biología, los límites de los espacios biológicos no terminan en un punto y comienzan en otro. Esto se observa muy fácilmente en la fitogeografía del espacio. Siempre hay un espacio en el medio que no es de uno ni es del otro porque se produce una situación particular en el borde. Las regiones son bordes, las regiones tienen bordes.

Esta red de tejidos sociales está planteada en esta sala, este congreso tiene que ver con la construcción de este tejido social. Cuando se habla de la red de ciudades, no se está pensando en otra cosa que en la construcción, no sólo de una provincia como territorio, sino también de regiones como territorios particulares en los cuales se establecen redes entre municipios y comunas. Y seguramente estas redes no son definitivas, son las que están hoy. Van a ir cambiando y estos bordes se van a ir modificando en la medida en que las relaciones sociales entre los municipios y comunas, y entre los actores económicos y sociales estén funcionando permanentemente.

Por eso podemos decir que una región es un espacio multidimensional, que tiene base geográfica, que resume o sintetiza problemas comunes. Estos problemas son originados y desarrollados en circunstancias también comunes. Hacemos a la historia de la provincia de Santa Fe, a los problemas comunes que se pueden encontrar en determinados espacios, en las regiones subprovinciales. Aquí lo importante es intentar encontrar soluciones comunes a través de una estrategia, también común.

No hay ninguna duda de que nuestro Plan Estratégico Provincial y regional tiene que ver con esta multidimensionalidad. Se intentó abarcar la realidad compleja y diversa de la provincia a través de tres ejes: el eje socio-institucional, el eje físico-ambiental y el económico-productivo. Es decir, esta fue una nueva manera, una nueva forma de aprender la realidad compleja, diversa de la provincia de Santa Fe, porque el punto de partida fue el reconocimiento de la multidimensionalidad y la diversidad de una realidad histórico-concreta. En suma, podría decirse que una región es un espacio geográfico conformado por un presente, una historia y un futuro común.

En este sentido, el espacio territorial concreto, construido y culturalmente definido, no es solamente un objeto que se ve desde afuera, sino que al mismo tiempo es un sujeto que se ve a sí mismo. Es un sujeto de planificación económica y social. Por esta razón, este proceso no es un mero proceso de construcción supraestructural. Las decisiones políticas son necesarias, pero no son suficientes. Y aquí aparece esta especie de demiurgo que define la esencia de la construcción de la región: la participación de los actores sociales. Esta participación no es pasiva, no tiene que ver con la vieja pasividad de la economía del bienestar de Roosevelt de los años '30, donde todo el mundo esperaba que el Estado les diera. Aquí no se trata de que el Estado dé. Como dijo Kennedy: "¿Qué pueden hacer

ustedes por nosotros? ¿Qué pueden hacer los ciudadanos, las organizaciones por mejorar el Estado en su conjunto?”, entendiéndolo al Estado no tanto como el área de gobierno, sino como el lugar en el cual convivimos todos.

Por eso el papel del Estado es importante, porque es el que establece las directivas políticas, el que resume la voluntad colectiva de mejorar la situación. Cuando uno plantea una imagen objetivo, lo que tiene en cuenta es el punto en el cual uno está y el punto al cual quiere llegar. Evidentemente, el punto al cual quiere llegar, tiene que ser superior al cual uno está, por eso la importancia de la acción política.

Y al preocuparnos por la acción política, por este movimiento de las piezas en el juego de ajedrez para darle jaque al rey, esto es, para poder alcanzar el objetivo, tenemos que tener un claro concepto de estrategia. Estrategia no es sólo analizar alternativas de acción, esto nos haría caer en una especie de desarrollismo donde lo que buscamos es simplemente el eficientismo tecnocrático de elegir la mejor alternativa. No es eso. En verdad, la estrategia no trabaja sobre la armonía. La estrategia trabaja sobre el conflicto. De lo que se trata es de resolver situaciones conflictivas, porque la transformación de la realidad es una situación conflictiva.

No hay intereses homogéneos, no hay conductas homogéneas y en consecuencia las decisiones que se toman desde la acción política afectan a unos o a otros, y a veces a unos más que a otros. La planificación estratégica es, a nuestro juicio, la manera de construir la región. Parece paradójico que hayamos definido regiones y al mismo tiempo tengamos planificación estratégica. Pero no es ninguna paradoja. Es la manera de resolver este intríngulis, de resolver por dónde comenzamos. ¿Comenzamos por la planificación estratégica para tener regiones o comenzamos estableciendo un punto, una mirada? Si no hay un punto, no hay paisaje. Los paisajes cambian, dependiendo del punto de mirada que adoptemos, y lo que hicimos con la planificación estratégica fue elegir unos puntos, que no son inmutables, que pueden cambiar, correrse, avanzar, ser otros, pero había que tomar un punto para mirar la realidad concreta que se pretendía cambiar. Y a partir de allí, la planificación estratégica va a ratificar o rectificar que sean esos efectivamente los espacios de planificación en el futuro, para mejorar el desarrollo económico y la gobernabilidad.

El problema de la planificación estratégica tiene que ver con la no improvisación y la no predicción. La no improvisación refiere la planificación en abstracto, es decir, darle orden a las decisiones; y la no predicción remite a que la planificación estratégica no es la bola de cristal. La planificación estratégica consiste básicamente en la sistematización y formalización de acciones que deben ser tomadas en el presente para alcanzar la imagen objetivo de futuro. Mas aún, esta definición no es privativa del Estado, es decir no hay una única planificación estatal, todos los actores sociales planifican. Planifican los sindicatos, planifica el director del hospital, planifica el municipio, planifica la Provincia, planifica el

gobierno nacional. Es decir, hay planificación estratégica desde el Estado pero también hay planificación estratégica desde los distintos actores sociales, que deben ser identificados y definidos.

Por eso entonces nos parece importante considerar, al mismo tiempo, la planificación estratégica como proceso. Decía Raquel (Oyarzún) que no se trata de escribir un libro. Efectivamente, la planificación no es el libro, la planificación es el proceso. Lo que importa es el proceso de planificación. Es decir, uno puede tener planificación sin tener un plan, pero también puede tener plan sin haber planificación, porque faltó el proceso, faltó la manera, faltó la participación colectiva, faltó la decisión y la convicción política acerca de la importancia de planificar.

Entonces uno podría decir que la planificación estratégica es un proceso que se verifica, toma formas particulares en determinada formación socioeconómica, tiene que ver con lo formal–abstracto y con lo histórico–concreto. Es un proceso mediante el cual determinados actores económicos y sociales definen imágenes y objetivos, y realizan las acciones conducentes a sus logros. Estas son las acciones que se implementan en el presente. Esta planificación estratégica, concebida de esta manera tiene cuatro momentos, a nuestro juicio: el explicativo, el normativo, el estratégico y el táctico–operacional. El explicativo tiene que ver con el diagnóstico. En verdad, más que un diagnóstico es un análisis situacional. El reconocimiento de la situación histórico–concreta y de los actores que deben ser considerados en este juego de ajedrez para saber cómo se afecta cada uno a medida que se mueven las piezas.

El normativo tiene que ver con lo que era la vieja planificación *cepalina*, que terminaba siendo un “deber ser” escrito en un libro y ahí se acababa la planificación, todo lo demás venía por añadidura, parecía que por arte de magia teniendo un libro escrito, la realidad se transformaba automáticamente. Luego, la propia CEPAL descubre que no era así. Y aparece entonces la necesidad del momento estratégico: cuáles son los lineamientos estratégicos que hay que establecer, el sendero, la trayectoria, la direccionalidad, el para quién, no solamente el ritmo, o si tenemos que crecer más rápido o más lento. El problema del crecimiento, para que sea desarrollo económico, es saber para qué y para quién nos estamos desarrollando. Y esto lo establece el momento estratégico porque da viabilidad al sendero, elimina los obstáculos, adelanta jugadas en el juego de ajedrez, tiene los movimientos tácticos para que cada una de las batallas conduzcan al objetivo que es la imagen esperada, incluso a largo plazo, de la visión.

Y por supuesto, existe un último momento, que es el táctico–operacional. Es el momento en el que hay que definir y establecer la ligazón entre la planificación y la gerencia. La planificación no es independiente de la gerencia. Es cierto que planifica el que gobierna, pero la planificación y la construcción de la imagen futura se logran con acciones ejecutadas en el presente. En consecuencia, la ejecu-

ción tiene que ver con este movimiento táctico–operacional que desde el punto de vista de la planificación estatal se concreta con el presupuesto público. El presupuesto público es uno de los elementos más importantes del momento táctico–operacional. De esta manera, comienza a jugar el tiempo, y la planificación estratégica tiene que ser consistente en términos temporales. La consistencia en términos temporales se da en este flujo de información y de ajuste permanente, en la flexibilidad del presupuesto, en la no inmutabilidad del presupuesto.

El presupuesto no se cierra nunca porque está cambiando permanentemente. Entonces aparece el plan de largo plazo, el de mediano plazo y el del momento operativo anual, que es el presupuesto. ¿Por qué es importante esto para nosotros? Porque en el presupuesto está precisamente el elemento transformador a través del cual las decisiones adoptadas por el sector público, el gobierno, pueden transformar la realidad y dar viabilidad a las acciones de otros actores que estos están dispuestos a realizar en pro de una imagen a alcanzar.

Pero para hacer esto necesitamos un tipo de presupuesto muy particular, un presupuesto por programa que autorice a hacer más, que autorice a gastar. Necesitamos establecer una formación del presupuesto en términos de cantidades y no solamente en términos de valores, de la misma manera que necesitamos tener evaluaciones de proyectos que miren más el *quantus* que el *valor*. Importa poco, salvo para los financistas, saber si una inversión cuesta diez millones, cien millones o doscientos millones de dólares. Desde el punto de vista de la planificación lo que interesa saber es qué voy a producir y cuánto voy a producir con una termoeléctrica que cuesta 600 millones de dólares. Interesa más esto, que el valor desde el punto de vista de la planificación y, obviamente, desde el punto de vista del presupuesto.

La planificación, entonces, acerca las decisiones y la ejecución, en el sentido de que quien planifica es quien comanda un proceso de gobierno, tiene la capacidad de tomar decisiones y lo hace sobre problemas reales. Sintéticamente uno podría decir que planifica quien gobierna. Esto no significa que planifica solamente el Estado. Cuando el Estado gobierna, el Estado planifica, pero también cuando el dirigente sindical gobierna su sindicato, planifica su sindicato, planifica sus acciones, y planifica el director del hospital. La planificación no es independiente de la gerencia, y esto tiene que ver con esta unión de decisiones y ejecuciones. De nada sirve, para transformar la realidad, que decidamos cosas que no ejecutamos y evidentemente debemos intentar que la ejecución sea lo más aproximada posible a la decisión que tomamos, porque de lo contrario tenemos situaciones divergentes.

Desde la perspectiva de la planificación estratégica en la provincia, estas consideraciones nos trae un conjunto de desafíos. Evidentemente, no nos podemos quedar en el documento. Tenemos que convertir ciertas decisiones en políticas de Estado, políticas que trascienden un periodo de gobierno porque el tiempo

es muy tirano y no nos permite transformar la realidad tal como lo deseamos. Hay una "materialidad" en el tiempo que es difícil comprimir, pero evidentemente es posible hacerlo con más tiempo, a través de políticas de Estado.

El punto central es que, si las decisiones para transformar la realidad son las que tenemos que tomar en el presente, no hay ninguna duda que las mejores decisiones a tomar son aquellas que están iluminadas por el futuro, por la imagen-objetivo que queremos alcanzar. Pero la planificación no planifica el futuro, la planificación estratégica planifica el presente, el futuro se construye a través de las mejores decisiones que podamos tomar hoy. Mas aún, la planificación a escala provincial tiene que estar inscrita en una estrategia global de desarrollo a largo plazo y, para ello, el diseño tiene que ser flexible, capaz de ajustarse permanentemente a los cambios coyunturales propios de las decisiones que tomamos en el presente, pero también a los cambios que vengan de manera exógena, generados por la Nación o generados por el mundo.

Por último, creo que el desafío que tenemos delante es la consolidación. Hemos comenzado el proceso de participación a través de dos años de trabajo en los nodos de cada una de las regiones, con las asambleas ciudadanas, con la presentación y evaluación de la marcha del Plan Estratégico. Tenemos que consolidar la participación y el involucramiento. La participación no es solamente crear espacios para hacerlo, es muy importante convocar a la gente, pero también hay que involucrarlos. Esto es que cada ciudadano, que cada actor sienta que es parte del proceso. No solamente en el hecho de participar sino de la transformación la realidad a lo largo del tiempo. Creo que esto es un elemento insustituible en el proceso de construcción de la región y, obviamente, de una mejor provincia.



PANEL 3/
Cohesión social
y ciudad

MODERADOR

Darío Macor

*Profesor, investigador de CONICET-UNL,
al momento del Congreso*

GEORGES BONAN

Experto en territorio en América Latina. Coherencia y complementariedad, Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) – Programa Urb–al III, al momento del Congreso.

Agradezco al Gobierno de la provincia de Santa Fe la invitación a compartir algunas reflexiones sobre el complejo tema de la cohesión social. Voy a tratar de responder y de compartir estas reflexiones en base a siete preguntas. Primero qué es la cohesión social. Segundo, cómo encaminarse hacia la cohesión social y aquí veremos la importancia de la palabra encaminarse. Evaluar si es posible construir una estrategia de desarrollo endógeno sustentable enfocada en la cohesión social. Cómo construir esta estrategia. Cuál es el territorio pertinente. Cómo compatibilizar las estrategias de diferentes territorios interdependientes. Y, finalmente, ponderar si el actual modelo globalizado en crisis no es una oportunidad para los gobiernos locales.

En el marco del Programa Urb–AL III, que es el marco de desarrollo de la provincia de Santa Fe en su programa de regionalización, lo que perseguimos a través de distintas ciudades de América Latina, no es la cohesión social en sí, son procesos y políticas que se orientan a mejorar la cohesión social, para buscar modelos de referencia capaces de generar debates y buenas prácticas. El proceso de regionalización de la provincia de Santa Fe se inscribe totalmente en este marco.

¿Qué es la cohesión social?
¿Cómo encaminarse hacia la Cohesión social?
¿ Es posible construir una estrategia de desarrollo endógeno y sustentable enfocada a mejorar la cohesión social?
¿Cómo construir una estrategia de desarrollo endógeno y sustentable enfocada a mejorar la cohesión social?
¿Cuál es el territorio pertinente ?
¿Cómo compatibilizar las estrategias de diferentes territorios «interdependientes»?
El actual modelo globalizado en crisis ¿Una oportunidad para los gobiernos locales?

¿QUÉ ES LA COHESIÓN SOCIAL?

Empecemos por la física. Cohesión es la propiedad de cuerpos de resistir a la ruptura y la separación gracias a la presencia de fuerzas contrarias. Si tomamos la definición de la CEPAL, es la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión social. Podrían citarse muchísimas definiciones de la cohesión social. Lo que he constatado al estudiar este tema es que siempre se trata de reducir, de reaccionar ante una situación de desequilibrio. Se trata de hacer un movimiento voluntario para resistir a una fuerza adversa. La cohesión social no es un elemento, una referencia, un concepto estático. Es un proceso, un camino. Con eso tenemos inmediatamente otra visión de la cohesión social y es que partimos de un punto de desequilibrio que son los problemas del territorio, que son posiciones contrapuestas, enfrentamientos normales.

No debemos hacer como los avestruces y meter la cabeza en la tierra para no ver los problemas, porque si no hay un buen diagnóstico de los problemas, prospectivo, no podremos resolverlos. Este es un tema clave. Y el segundo tema es la finalidad, es decir, tratar de reconstruir un equilibrio dinámico entre los distintos componentes de la sociedad. Y aquí empiezan los problemas porque una vez que pongamos en marcha políticas públicas para reestablecer equilibrios, las fuerzas externas del territorio van a crear simultáneamente nuevos desequilibrios. Es decir, la cohesión es un proceso casi permanente para tratar de acercarse a una sociedad con otra cara.

Un punto muy importante es que la cohesión social no es "social". Por supuesto que se trata de las personas que viven en un territorio, pero no debemos asociar cohesión social a reducción de la pobreza, es mucho más amplio. Otro punto es que no se trata de la unidad, nunca llegaremos al equilibrio. Finalmente es principalmente, la gestión del cambio. Creo que el piloto de un territorio, un alcalde, un intendente, un gobierno local, debe gestionar el cambio y las diferencias. ¿Cuál es el sentido de la cohesión social? Es un concepto de sociedad, un ideal, quizás una utopía. Es algo que tiene que ver con exclusión / inclusión económica a través del empleo social. Que tiene que ver con desigualdad / igualdad. No la igualdad que supone que tengamos todos el mismo sueldo. Igualdad de oportunidades, acceso a los bienes universales, es decir el mínimo vital que cada ciudadano tiene derecho a tener para vivir. El rechazo de las diferencias, el reconocimiento del otro, el aislamiento identitario, la pertenencia a una identidad colectiva. La cohesión social es una propuesta concreta para un alcalde, un intendente, que sea capaz de decir "esa es mi visión de futuro, yo quiero ir en esta dirección".

¿CÓMO ENCAMINARSE?

En primer lugar, con participación ciudadana. No se puede hacer de otra manera, no puedo proponer un proyecto de cohesión social desde mi oficina, sin hablarlo, sin compartirlo. Se trata de ver cómo, el contenido. Y por otra parte, la

legitimidad del gobierno local a través de la transparencia, de los pactos, y una alta voluntad política, porque se trata de contrarrestar fuerzas que no son tan fáciles de resistir. Esto se hace a través de una estrategia de desarrollo global, prospectiva, y políticas públicas orientadas a mejorar la cohesión social.

¿ES POSIBLE CONSTRUIR UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ENDÓGENO SUSTENTABLE ENFOCADA EN LA COHESIÓN SOCIAL?

No debemos confundir el modelo de “desarrollo”. Hablamos de desarrollo cuando las condiciones de vida de la gente se mejoran. El índice de Gini¹ y otros indicadores en América Latina, que nos ponen en segundo lugar después de África, prueban que el modelo de crecimiento que hemos tenido no ha dado desarrollo, las desigualdades se mantienen. Es decir, no confundir un modelo de desarrollo imperante, que nos llega desde arriba, con una estrategia de desarrollo que debe ser endógeno, sustentado.

¿CÓMO CONSTRUIR ESTA ESTRATEGIA?

Dos puntos que quiero desarrollar en esta intervención son, por un lado cómo trabajar para reducir los efectos negativos de las fuerzas externas que movilizan las fuerzas internas a través de los actores del territorio, que son el centro de toda intervención orientada a la cohesión social. Por otro, buscar las siguientes interrelaciones y la transversalidad, porque la cohesión social no se logra solamente con políticas sociales.

Hace 2.400 años Aristóteles nos hablaba de la polis, de la política, de qué es una política pública local. Cuando Aristóteles hablaba de la polis, hablaba de la ciudadanía, hablaba de atraer, de acercar la ciudadanía de un lugar para educar, para desarrollar. Eso ha creado la ciudad, pero no olvidemos que cuando hablamos del territorio, hablamos al mismo tiempo del territorio geográfico de la ciudad y de la población que vive en la ciudad. Es decir, están muy influenciados pero a veces debemos distinguir uno de otro. En una política pública de cohesión social, se retoma este concepto antiguo.

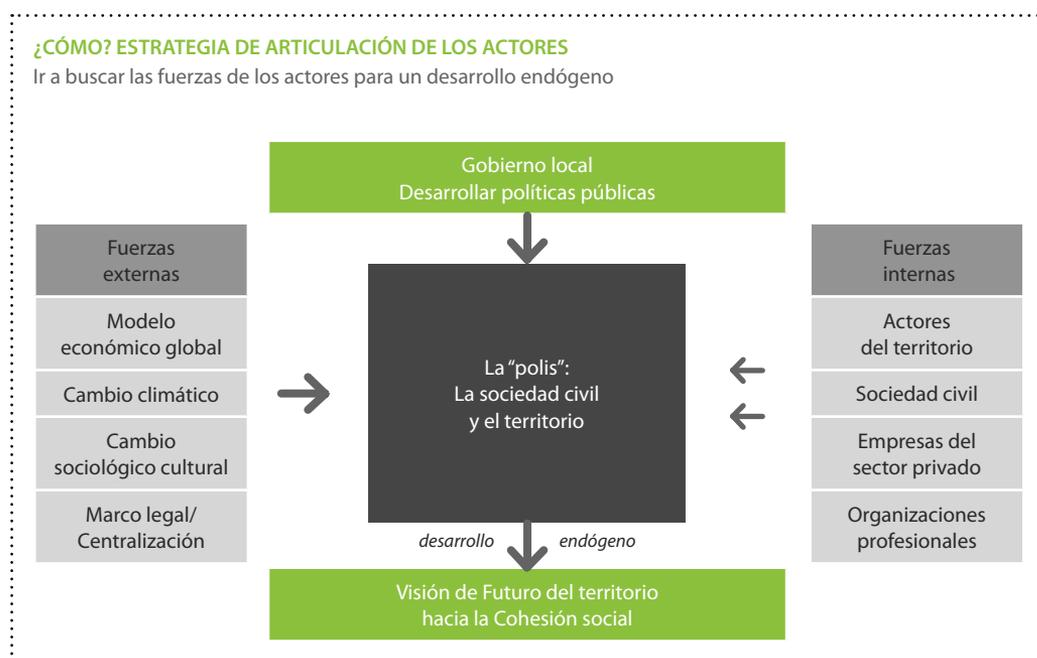
Aquí quiero proponer una partida de ajedrez. En el centro tienen un tablero de ajedrez, con muchas más casilla que en el tablero del juego, y que es nuestro territorio. Imaginemos que soy un gobierno local que quiere desarrollar políticas públicas para mejorar la cohesión social. ¿Qué ocurre? Tengo piezas como

¹ El Coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es

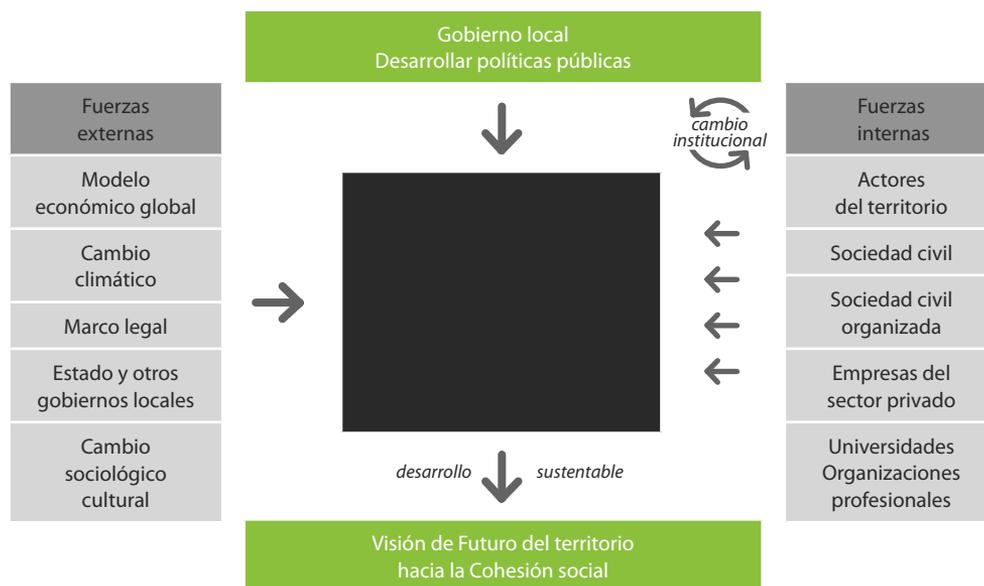
un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

las fuerzas externas, el modelo económico global que me afecta en lo económico porque está en crisis, está el cambio climático que me reduce los recursos naturales que posibilitan mi desarrollo económico, etcétera. Tengo el marco legal, el Estado, otros gobiernos locales y tengo todo un cambio social en marcha.

Sabemos cómo funcionan estas piezas, el caballo que tiene el derecho a moverse de determinada manera, la torre de otra. No se puede construir una estrategia de desarrollo cualquiera, en términos de cohesión social sin conocer cómo funcionan estas fuerzas. De igual modo ocurre con mis fuerzas internas, la sociedad civil, la sociedad civil organizada a través de las ONGs, las empresas, la universidad, las asociaciones de profesionales. ¿Por qué debemos saber eso? Si quiero ganar mi lucha de la cohesión social, salir vencedor de este combate, de este partido, debo entenderlas para hacer alianzas, porque las fuerzas externas son tremendamente potentes. Es decir, si quiero hacer una estrategia de desarrollo endógeno, debo ir a buscar las fuerzas internas y, como se hace en judo, tomar lo bueno de la fuerza externa. Por ejemplo, el desarrollo del modelo neoliberal tiene sus ventajas si quiero hacer turismo, porque de esa manera hay personas que tienen un nivel de desarrollo superior para venir a comprar mis productos turísticos, y lo mismo para mis productos alimentarios. En judo si tomo las fuerzas del otro, con mis fuerzas internas, gano. Esa es la problemática más importante. No podemos hacer una estrategia de desarrollo en un territorio sin construir, en primer término, estrategias de articulación entre actores. El paso número uno es entender qué pasa en el territorio con los actores.



¿ CÓMO? UNA ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN DE LOS ACTORES, Y UNA VISIÓN SISTÉMICA (TRANSVERSALIDAD) PARA UN DESARROLLO SUSTENTABLE



El segundo aspecto importante es de las políticas sectoriales. Por cultura y por natura, tenemos la visión de que la política social se trata con el director del servicio social, al igual que los aspectos económicos, culturales, territoriales, ambientales, etcétera, con el área correspondiente. Pero si hablamos de empleo, por ejemplo, ¿se trata de una política social o de una política económica?. Si hablamos de recursos naturales, ¿estoy trabajando en lo que refiere solo al medio ambiente o estoy preocupándome que mi desarrollo económico sea también productivo? La cohesión social significa estar entre dos temáticas, entre dos sectores. La cohesión social nos obliga a una visión sistémica. Y nos obliga, en el gobierno local, a la transversalidad. Sin transversalidad no lograremos mejorar la cohesión social, que va más allá del servicio social.

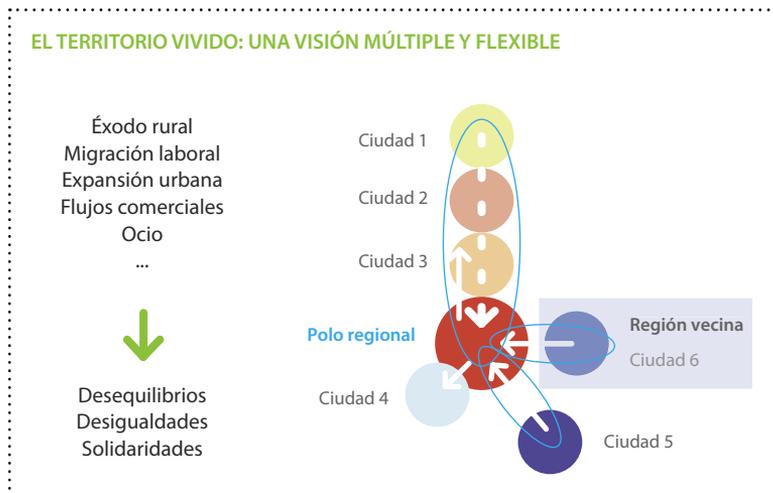
¿CUÁL ES EL TERRITORIO PERTINENTE?

La transversalidad tiene también que ver con un cambio dentro de la institucionalidad. Una vez que tengo mi camino hacia la cohesión social, que he hecho mi estrategia de articulación de actores y he puesto en marcha la transversalidad de mi gobierno local, ¿cuál es el territorio pertinente de trabajo?. ¿Es el territorio político-administrativo bajo la responsabilidad de la gestión? ¿Es el territorio natural, por ejemplo, la cuenca de un río? ¿Es un territorio económico, por ejemplo

el *hinterland* del puerto de Rosario? ¿O es, como sostengo desde mi punto de vista, el territorio vivido? El territorio vivido es el territorio que vive y comparte una mayoría de gente.

Si tomamos como ejemplo ciudades que son dependientes o se encuentran atraídas por un polo regional; o ciudades de regiones vecinas, como podrían serlo Florencia y Reconquista o Gato Colorado y Rafaela. estamos en territorios que experimentan permanentemente el éxodo rural, la migración laboral, la expansión urbana pero también, el hecho de que la gente quiera irse de las ciudades a las periferias, que elija las localidades pequeñas para el ocio, y los flujos comerciales. La gente no vive en el territorio político-administrativo. No se puede construir la cohesión social de los habitantes de un territorio sin tener en cuenta lo que pasa por fuera de esos territorios. El territorio pertinente desde mi punto de vista es el territorio vivido. Tras 29 años de recorrer el mundo en busca del territorio pertinente, aquí en este proyecto de la provincia de Santa Fe he encontrado al fin una reflexión, o mejor una concretización de este territorio vivido a través de esta región.

De verdad, es la primera vez que tenemos una reflexión que no se basa en una nueva división administrativa. Yo vivo en Chile, donde se van a crear dos nuevas regiones, con nuevos límites, nuevos problemas de poder, de competencia, etcétera. Aquí tenemos la definición de un espacio vivido, abierto, que va a permitir construir un verdadero trabajo en común entre los gobiernos locales de estos territorios para mejorar las condiciones de vida. Y entramos en la pregunta más compleja, ¿cómo hacerlo?



¿CÓMO COMPATIBILIZAR LAS ESTRATEGIAS DE DIFERENTES TERRITORIOS INTERDEPENDIENTES?

Se ha hablado sobre la intercomunalidad. Antes de lograr la intercomunalidad, el primer paso es el diálogo porque podemos tener una estrategia regional, provincial o local, pero hay que construirla. ¿Cómo hago? Dialogando. “¿Cuáles son tus prioridades?” “En mi localidad tengo cinco prioridades” “En la provincia tengo otras cinco”, y tenemos dos en común. Podemos firmar un un contrato plurianual sobre estas dos prioridades porque la provincia puede acompañar al gobierno local para que pueda desarrollar estas prioridades. Las otras tres pueden hacerlas también, pero yo necesito tener prioridades. Esto es lo que puede denominarse el “partenariado”.

Una experiencia en este sentido fue el caso de la Región de L’Hérault en Francia, sobre el Mediterráneo, donde teníamos un desequilibrio territorial muy potente entre una región al este, muy desarrollada, y otra al oeste muy poco desarrollada, con un problema de concentración sobre el borde costero como podría ser aquí el borde del Paraná. ¿Qué hicimos? Decidimos construir una nueva ciudad. Tomamos pequeños pueblos de 10.000 o 15.000 habitantes, y propusimos a estos cuatro pueblos o cinco organizarse en intermunicipalidad para construir juntos un nuevo polo de desarrollo. Esa fue una operación que empezamos en 2000. En julio de 2009 volví a este lugar y vi, por ejemplo, que se estaba construyendo una zona de actividad común para la cinco ciudades, con una gran piscina porque hace mucho calor en estas zonas en verano. Estas localidades están a diez o quince minutos del centro de la ciudad y si bien para la gente que vive en este espacio diez o quince minutos es muy lejos, si vivieran en el centro de Montpellier o Rosario, demorarían 25 minutos en llegar a la piscina.

L’HÉRAULT (FRANCIA): UN GRAN DESEQUILIBRIO TERRITORIAL



Desde una política de ventanilla para los proyectos hacia una política de estrategias de desarrollo territorial compartidas

Estrategia en L’Hérault, Francia

Es decir, existe un escenario de relatividad en términos de espacio y de tiempo, pero se trata de un trabajo con los actores locales para cambiar en parte los marcos culturales que tenemos y construir juntos. Porque el otro camino para estas ciudades es quedarse como están y morir tranquilamente, porque el éxodo rural va a continuar poco a poco y un día tendremos ciudades fantasma.

¿ES EL ACTUAL MODELO GLOBALIZADO EN CRISIS UNA OPORTUNIDAD PARA LOS GOBIERNOS LOCALES?

Creo que la crisis que estamos conociendo es una oportunidad para los gobiernos locales y para la cohesión social. ¿Por qué? Tenemos el G7, el G20 y otras cumbres que se reúnen en Copenhague, por ejemplo por el cambio climático, con algunos problemas porque algunos no quieren firmar, pero sobre todo, porque piensan que van a poder reducir el dióxido de carbono sin trabajar con las ciudades, cuando son las ciudades las que producen más del 50% de los gases de efecto invernadero. Es decir que en todas las crisis que estamos viviendo, podemos tomar otros ejemplos, los gobiernos locales van a estar en el centro de las soluciones y en el centro de los problemas. El desempleado va a tocar la puerta del alcalde y no a la puerta del Estado.

También hoy en América Latina estamos en un contexto de predominio de gobiernos democráticos y esta es la primera crisis fuerte. Crisis en plural: crisis económica, crisis financiera, crisis ambiental y crisis social. Tenemos al menos cuatro crisis en movimiento, en este momento. Estamos frente a una situación que no habíamos conocido hasta ahora. Además contamos con experiencias de gestión pública en presupuesto participativo, en gestión pública participativa, en consejo de gestión, en conferencias sobre la ciudad. Es decir, tenemos un posicionamiento de los gobiernos locales muy diferente. Y la manera de responder a estos problemas es trabajar en red. Puede sonar reiterativo, pero desde hace años veo las ventajas del trabajo en red. ¿Cuáles son las desventajas? Perder un poco de poder. Cuando estoy solo tengo más poder que cuando lo comparto con el otro, pero de esta manera voy a tener muchas más soluciones a mis problemas. En una dinámica de desarrollo, no hay que dudarle y trabajar en red, porque esa es realmente una manera de desarrollarse.

Los actores locales también han cambiado junto a las nuevas tecnologías, a los medios de comunicación. Los actores del territorio que están en el centro de la estrategia de desarrollo, son otros interlocutores. No se trata de personas que no saben nada de política ni de desarrollo económico. Estamos tratando con gente que sabe. Y debemos compartir con quienes no saben lo que sabemos, para que podemos movilizar esas fuerzas internas. Por eso la gobernabilidad es la base de la sostenibilidad en un proyecto de desarrollo local a fin de mejorar la cohesión social.

Finalmente, el gran desafío es transformar nuestros habitantes en ciudadanos. Esto es realmente encaminarse hacia la cohesión social. Para terminar, cito a dos autores. En primer lugar, un gran economista, Premio Nobel en 2001, Stiglitz,² quien dice que vivimos una crisis no solo del sistema financiero, sino de deterioro de las riquezas en general. Afortunadamente, el gran economista dice que el PNB no es suficiente para medir el desarrollo, que debemos buscar otros elementos, otros valores que no se miden solamente en bienes materiales. Y esto es el corazón de la cohesión social. ¿Cuánto me cuesta la descohesión social de mi territorio? Estoy buscando atraer riquezas, generar empleos pero ¿cuánto vale la descohesión social, la desigualdad, la exclusión, etcétera.? Debemos medir de otra manera los índices de desarrollo de un territorio. Y por otro lado, un gran filósofo, Edgar Morin,³ que trabaja desde hace ocho años en las políticas de civilización, con Sami Nair,⁴ quien dice que necesitamos una política que despierte a todos esos problemas, que vinculen, comuniquen, prolonguen las acciones dispersas que tiene el sentido de lo global.

Debemos clarificar lo que pasa en la dimensión global. Pero se trata también de la conexión de lo local a lo global, de lo global a lo local, con una política de civilización con imperativos de regeneración colectiva e individual, que persiga solidarizar, civilizar, moralizar, familiarizar, “convivializar” y refundar. Dirán que es una utopía, pero sin utopía no vamos a adelantar. La cohesión social es ante todo es darse un sentido, el objetivo de mejorar la convivencia de nuestros territorios.

² Joseph Eugene Stiglitz. (1943) Gary, Estados Unidos. Economista y Profesor.

³ Edgar Morin. (1921) París, Francia. Filósofo y sociólogo. Su nombre de nacimiento es Edgar Nahum Morin.

⁴ Sami Nair. (1946) Tlemcen, Argelia. Politólogo, filósofo, sociólogo y catedrático especialista en movimientos migratorios. y catedrático especialista en movimientos migratorios.

ALICIA ZICCARDI

*Investigadora del Instituto de investigaciones
Sociales de la Universidad Nacional Autónoma
de México–UNAM*

Para mí siempre es muy grato estar en Argentina, en Santa Fe y en Rosario, que son las ciudades a las que más he venido en los últimos años. En el marco de este tema, cohesión social, ciudades y voy a tratar de ubicarme en una perspectiva Latinoamericana, aunque mi visión esté impregnada obviamente de la misión que tengo sobre la sociedad mexicana, la cual estudio de manera sistemática y permanente.

En primer lugar voy a hacer una reflexión sobre el contexto en el cual nos preocupa la cohesión social porque en América Latina es una vieja preocupación que seguramente ha tenido, en otro momento, otras denominaciones y otras formas de caracterizarla. En segundo lugar voy a hacer referencia a la importancia de las políticas vinculadas al territorio local. Y en tercer lugar, ponderar la posibilidad de elaborar o de implementar políticas integrales, políticas en red que permitan contrarrestar los elevados niveles de desigualdad que existen en nuestra sociedad y afectan, por lo tanto, a las posibilidades de lograr una meta de cohesión social.

Lo primero que hay que decir es que estamos en presencia de un gran proceso de modernización llamado globalización, una de cuyas características fundamentales es haber profundizado, agudizado y amplificado las desigualdades. América Latina es la región más desigual del planeta y lo que realmente observamos es aún contando con escenarios de progreso, que tienden a contrarrestar estas desigualdades, como los avances en equidad entre géneros, el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios y el avance en una serie de derechos que la ciudadanía puede exigir independientemente su posición en el mercado de trabajo, tenemos un arrastre estructural de las condiciones del ingreso que hacen que en América Latina aproximadamente el 10% de los hogares concentra más de una tercera parte del ingreso total.

Este elevado nivel de concentración de la riqueza provoca la duda acerca de las posibilidades reales para generar una sociedad mucho más equitativa y equilibrada a través de otras políticas públicas. ¿Dónde están entonces las tensiones que impiden que podamos avanzar en la construcción de una sociedad con mayor cohesión social?. La primera está en la democracia que si bien valoramos, con sus defectos y limitaciones, como la mejor forma de gobierno, uno de sus rasgos es que no anula las desigualdades. Es decir, genera un velo alrededor de estas desigualdades y permite que podemos participar desde nuestra posición de ciudadanos, pero este concepto de desigualdad no es una preocupación central.

La segunda reside en que aquellos proyectos modernizadores, vinculados a las profundas transformaciones que se han dado en algunos países América Latina en las tres últimas décadas, han agudizado estas distancias sociales que existen. Y cuando surgen proyectos que impulsan esta modernización, muchas veces el tema de la igualdad no es una parte sustancial de ellos, es decir, los grupos que controlan el aparato del poder están preocupados por intereses particulares, y en consecuencia no hay garantías de que con una mayor modernización y un mayor desarrollo tengamos una mayor equidad económica y social.

En tercer lugar, según los historiadores, parece ser que en épocas de cambios tecnológicos, las desigualdades se acrecientan y se amplifican. Y dado que hemos tenido una gran revolución tecnológica en el Siglo XX, esta es una consecuencia prácticamente imposible de controlar.

¿Qué es lo que debemos tener en cuenta cuando pensamos en la formulación y en el diseño de políticas sociales? Entendemos tres dimensiones de análisis que están afectando la cohesión social y que han modificado la caracterización que teníamos sobre la cuestión social. La primera es el incremento de la pobreza urbana, hay un proceso de urbanización de la pobreza en América Latina. Es decir, el peso de la población pobre urbana cada vez es mayor respecto a la población rural, y esta es la primera fuente de desigualdad, la diferencia entre el medio rural y el urbano. En segundo lugar, tenemos la desigualdad, que no es solo económica y social, y es a la que voy a referirme ahora. En tercer lugar, tenemos la exclusión social.

Por qué distingo estas dimensiones. Porque creo que suelen usarse de manera indistinta y, a veces, bastante imprecisa. En consecuencia, cuando tratamos de definir políticas, tenemos que saber que las políticas de atención a la pobreza no van a disminuir la desigualdad. Son políticas casi de sobrevivencia que atienden el piso básico de la sobrevivencia, pero no están pensadas para la desigualdad. En este sentido, teniendo en cuenta sólo el contexto de las ciudades, creo que cuando hablamos de pobreza urbana tenemos que hablar de una pobreza relativa. Es decir, en las ciudades se es pobre justamente porque existe un nivel de vida socialmente aceptado, y porque hay una distribución de recursos y no solamente de ingresos. Cuando la gente migra del campo a la ciudad, lo hace

porque de alguna manera sabe que puede acceder a bienes básicos como salud y educación, independientemente de cómo se inserte en el sistema productivo. Pero también, se es pobre porque existen patrones y trayectorias de vida que al mismo tiempo obligan a quienes viven en las ciudades, a acceder a ciertos bienes justamente para poder participar en el mercado, para conseguir un trabajo y en la sociedad en su conjunto.

Por ejemplo, en el caso de países como México, seguramente Brasil, los programas de transferencias monetarias directas son muy exitosos en el campo, pero no así en las ciudades. Es decir, en las ciudades los programas que enfrentan la pobreza tienen que tener otras características, tienen que ser programas de inclusión social. Sobre el caso de la pobreza en México analizadas mediante las tres categorías de Amartya Sen⁵ —alimentaria, de capacidades y patrimonial—, lo que se puede advertir es que lo predominante en el medio urbano es una pobreza patrimonial. Es decir, la pobreza alimentaria es muy difícil que tenga mayor peso en el medio urbano. La de capacidades comienza a pesar, no solamente por el acceso a la educación y a la salud, sino por la calidad de estos servicios en los sectores populares. Pero el mayor peso en términos de pobreza, se encuentra en la pobreza patrimonial. Es decir, la gente necesita no solo recursos para sobrevivir físicamente, sino recursos para movilizarse, para funcionar en sociedad, también. Y esto implica la vivienda, el transporte y todo lo que signifique ser parte de esa sociedad.

Las categorías de Amartya Sen en el análisis de la pobreza de México

PERSONAS EN POBREZA EN MÉXICO, 2008

Tipos	POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE POBREZA			PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE POBREZA		
	Total	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana
Alimentaria	19,459,204	12,230,554	7,228,650	18.20	31.80	10.60
Capacidades	26,765,222	15,022,877	11,742,345	25.10	39.10	17.20
Patrimonio	50,550,829	23,377,863	27,172,966	47.40	60.80	39.80

FUENTE: CONEVAL. Dirección de Información y Comunicación Social; comunicado de prensa N° 006/09. 18 de julio de 2009
(Estimaciones del CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1992 a 2008)

El concepto de exclusión que considero más útil cuando se trata de ciudades en las que se cuenta con un cierto nivel de vida, es un concepto que introdujo la sociología urbana francesa en los '70, y que ahora la Unión Europea activó

⁵ Amartya Kumar Sen. (1933), Shantiniketan, India. Filósofo y economista bengalí. Premio Nobel de Economía de 1998.

en toda su documentación. Creo que es muy interesante porque no solamente pone el énfasis en lo que significa la exclusión a partir de la no inserción laboral o la precarización y la flexibilidad del empleo, sino en la crisis que significa esta situación bajo los regímenes de bienestar social, en donde la pérdida de la condición de asalariado impide el ejercicio pleno de los derechos sociales.

Pero al mismo tiempo hay otras dimensiones fundamentales dentro de la exclusión social, que están vinculadas a la discriminación. En este tema los gobiernos locales pueden hacer mucho, también los gobiernos intermedios y del gobierno central. Las prácticas discriminatorias de las que son objeto particularmente las clases populares, aunque no respondan a razones de género o de lugar de residencia, pueden ser contrarrestadas con políticas públicas. Hay toda una complejidad alrededor de qué entendemos por exclusión social, pero me parece que esto es lo básico.

En cambio, en términos de desigualdad, hay que hablar de un concepto relacional. Es decir, cuando hablamos de desigualdad estamos hablando de la sociedad en su conjunto, no solamente del universo de cierto grupo. Por eso, el indicador que suele utilizarse es el índice de Gini, un indicador que mide desigualdad de ingresos exclusivamente, pero nos permite conocer una jerarquización de la ciudad. En consecuencia, hablar de desigualdad implica hablar de una dispersión, en relación al ingreso, al consumo o cualquier elemento que tenga que ver con el bienestar de la población.

EXCLUSIÓN SOCIAL	
R. CASTEL	SUBIRATS, BRUGUÉ, GOMA
<ul style="list-style-type: none"> > Fin del pacto social > Debilidad de la sociedad salarial > Precariedad y flexibilización > Crisis de los regímenes de seguridad social > Discriminación social 	<ul style="list-style-type: none"> > Cambio tridimensional <ul style="list-style-type: none"> - Laboral - Poblacional (<i>migración</i>) - Familiar (<i>roles</i>) > Déficit institucional en la seguridad social > Campo de actuación de las políticas públicas

Hemos estudiado el tema de la competitividad de las ciudades, ya que las ciudades cooperan entre sí. Ya no lo hacen solo los estados nacionales, o lo hacen mucho menos. De lo que se trata justamente en esta cooperación, es que se sepa en qué medida puede haber no solo un intercambio de ideas y de experiencias, sino también un intercambio económico. En consecuencia, el tema de la competitividad de las ciudades es parte de los índices que se construyen a nivel internacional.

Como la confirmación de los índices internacionales depende mucho de la información que se maneja, hemos construido para el caso mexicano un índice de competitividad y lo que vemos es que en las zonas metropolitanas encontramos los mejores niveles de competitividad, y al haber una mayor posibilidad de desarrollar una economía a nivel nacional e internacional mediante la articulación con otras ciudades del mundo, se generan al mismo tiempo, menores condiciones de desigualdad. Es decir, hay una mayor posibilidad de cohesión social porque se están modificando las condiciones estructurales, que es lo fundamental.

Sin embargo, cuando estudiamos las ciudades internamente, lo que aparece —y cuanto más grandes son las ciudades, es más claro— son las desigualdades que se generan entre la ciudad central y las ciudades periféricas. Es decir, que la competitividad, así como la cohesión social, hay que medirla de acuerdo a la escala que queramos definir, porque en función de eso va ser diferente. Y lo que hemos generado en América Latina es un patrón de jerarquización periférico, en el cual tenemos ciudades centrales con niveles de vida adecuados a las clases medias, alto consumo para las clases altas, y periferias paupérrimas para los sectores populares.

En consecuencia, creo que este tema es un aspecto fundamental cuando tratamos de ver la cohesión social en nuestras ciudades, y analizamos en qué medida un gobierno local puede contrarrestar la segregación urbana que se genera en el territorio, a través de políticas urbanas y sociales exitosas. Esa sería una función sustantiva de los gobiernos locales porque justamente la mayor parte de los gobiernos locales tiene competencias para actuar sobre el uso y la apropiación del suelo.

También es claro que el territorio es una fuente de desigualdad y en este sentido lo que se ha generado en los últimos tiempos es un proceso bastante diferente al de décadas anteriores, porque tenemos una segregación periférica de los sectores populares, ya que la tierra barata, la vivienda precaria y la falta de servicios, hacen que ése sea el espacio en el cual los sectores populares pueden acceder a un hábitat. Pero al mismo tiempo, las clases altas y medias de México, también han generado un proceso de suburbanización y reclusión, a través de los barrios cerrados, de la exclusividad, del ambiente, de la seguridad, —uno de los valores supremos de nuestras sociedades hoy—, y que son consecuencia de la falta de cohesión social, de las grandes distancias sociales que existen, fomentando las condiciones para esta inseguridad. Si antes eran sólo los sectores populares los que generaban este proceso de urbanización disperso, esta segmentación y esta fragmentación, hoy también lo hacen las clases altas. Y aquí está el negocio del mercado inmobiliario, de los fraccionadores urbanos.

Frente a la ciudad de México, está Santa Fe. Una ciudad de rascacielos, una ciudad de la modernidad, de altísimos precios en las viviendas, frente a las colonias populares. Esta confrontación permanente en el territorio, la ciudad de la moder-

nidad frente a los asentamientos populares, genera grandes desigualdades y, por supuesto, genera resentimiento y, en estas condiciones materiales, imposibilidad promover procesos de cohesión social. Si no mejoramos el territorio en su conjunto, difícilmente vamos a poder promover esos procesos. Eso no solamente existe en México, lo tenemos también aquí, por ejemplo en Chaco, en Santiago de Chile, en Sao Paulo, otra de las grandes ciudades de América Latina donde estos procesos son serios. Río de Janeiro siempre tuvo en sus morros las favelas, aunque creo que hace 20 o 30 años estaban mucho más integradas que en la actualidad. También ocurre en Buenos Aires, en Medellín.

*Club de golf bosques Santa Fé.
Cuajimalpa. México.*



*Hacienda de las Palmas y
San Fernando. Cuajimalpa*



Ciudad de México



Resistencia. Argentina



Santiago de Chile



San Pablo, Brasil



Río de Janeiro, Brasil



Buenos Aires, Argentina





Creo que a los gobiernos locales les corresponde actuar en el campo de lo que nosotros hace tiempo llamamos, junto a José Luis Coraggio,⁶ políticas socioeconómicas, sociales y urbanas. Creo, sin embargo, que existen grandes limitaciones a los gobiernos locales para actuar en el campo de las políticas considerando la dimensión económica, porque la centralidad que existe en las políticas públicas en América Latina, aún en los gobiernos federales, lo impide.

Sin embargo, creo que el gran desafío de los gobiernos locales es construir políticas complejas para generar cohesión social. Esto no se puede hacer a través de programas puntuales de transferencias, de ingresos o simplemente focalizados hacia ciertos grupos. Hay que recurrir a la innovación, a la creatividad de los sectores populares y garantizar la participación de los mismos en el diseño de las políticas públicas. Lo fundamental es que sean políticas de proximidad entre gobiernos y ciudadanía.

En este sentido creo que es necesario abandonar las agendas simples, en las que tradicionalmente los gobiernos locales tenían la función de ser los creadores de la infraestructura social de la ciudad o la promoción de bienes y servicios de calidad en el espacio público.

⁶ José Luis Coraggio. (1938), Buenos Aires, Argentina. Economista y *Magister Artium* en Ciencia Regional.

POLITICAS PUBLICAS DEL GOBIERNO LOCAL	
Agendas simples	Agendas Complejas Acciones en red
Infraestructura social (agua, drenaje, equipamiento)	Promoción económica Programas de servicios personales Políticas urbano-territoriales
Promoción de bienes y servicios Calidad del espacio público	Acciones integrales Relaciones solidarias, participativas y comunitarias Nueva cultura del territorio

Así como lo hacen los grandes alcaldes del mundo, la promoción económica del espacio local debe ser una de las tareas de los gobiernos locales, de esos alcaldes, presidentes comunales. Las políticas urbano-territoriales deben tener en común la meta de lograr una mayor cohesión social y contrarrestar la tendencia a la polarización, a la segregación urbana y a la exclusión. Y esto debe hacerse en un contexto de profundización de nuestras democracias hoy representativas, pasando a democracias sociales en las cuales se generen espacios para una mayor participación ciudadana. Y a partir de ello, construir una nueva y democrática cultura del territorio local.

MARÍA DE LOS ÁNGELES GONZÁLEZ

*Ministra de Cultura e Innovación de la Provincia
de Santa Fe, al momento del Congreso.*

Es un gusto enorme para mí estar en este panel, estar en esta sala colmada de representantes locales. Es como tener los colores de toda la provincia sentados en parte en esta sala. Quienes recorremos la provincia sabemos el tesoro que significa tener tanta gente en un debate abierto, que permite nuevas relaciones institucionales y nuevas políticas innovadoras en relación a la proximidad.

Llovió mientras hablábamos. La lluvia nos unió a todos. En el cine la lluvia funciona como un elemento de acentuación. El que es pobre, bajo la lluvia es más pobre. El que está enamorado bajo la lluvia, está más enamorado y va a ser mejor su tarde de amor. El que está pensando bajo la lluvia, piensa más y mejor. El que está solo bajo la lluvia está más libre o más condenado. Y sobre todo, el cuerpo bajo la lluvia, aunque esté en un lugar cerrado, está pidiendo un lugar más amplio. Por lo tanto, bienvenido que llueva sobre nosotros y así comienzo.

No voy a hablar de la cohesión social sino de las ciudades, la gestión descentralizadora y el vínculo; el hecho de soltarse del otro, soltarse una comunidad de la otra, o el tomarse de la mano del otro, o tomarse del vestido. En los años '50, lo peor de la sociedad de masas no era la rutina, la alienación, ni siquiera la exclusión. Lo peor de las sociedades de masas era que el mundo conocido —que no es la naturaleza ni lo que creemos, sino es el conjunto de ideas, de procedimientos, de modos de gobernar y ser gobernados— había perdido la capacidad de congregarnos, de unirnos, de separarnos cuando fuera necesario y de darnos sentido.

Podemos decir que seguimos hablando de esa crisis de sentido, por ejemplo, en la educación. En el qué, en el cómo, en el dónde; pero no estamos hablando lo suficiente del "entre nosotros". Lo que está sucediendo ocurre entre el gobierno nacional, provinciales y municipales. Lo que está sucediendo ocurre entre comunidades. Lo que está sucediendo es entre parejas y familias. Está sucediendo entre gobiernos y gobernados. Yo creo en las palabras. Verán que la palabra "primer mandatario" o "mandatario" no se usa

más. Los abogados hablábamos del mandato porque nos referíamos del pacto social de Rousseau⁷ y de todos los pactistas. Sabemos que la cuestión del mandante, a quien el pueblo delega su soberanía para gobernar, es un tema absolutamente en crisis.

El tema de la cohesión social de la modernidad y del Estado disciplinario de la modernidad, era un concepto ligado a lo homogéneo, a lo central, a la simplificación y no a la complejidad, ya lo dice Morin muy claramente. Y ese concepto, por supuesto, se compadecía con que el Estado tenía el monopolio de la fuerza pública. El que tiene el monopolio de la fuerza pública, tiene el monopolio del poder. Las imágenes de nuestras ciudades latinoamericanas muestran una población viva, colorida, deseante, cargada de gritos por la dignidad humana pero viviendo, viviendo fuertemente y poniendo en jaque a las ciudades de los rascacielos, que tampoco van a quedar incólumes y que también se retiran para protegerse, dejando la ciudad vacía. Por lo tanto una de las grandes crisis de la modernidad, entre el progreso indefinido y las ideologías, la crisis de los sujetos y de las personas, es la crisis del Estado–Nación.

El sistema de representación se quiebra no solamente por la fugacidad con la que sostenemos la fe en un mandatario que votamos, sino en cualquier forma de representación, en una cooperadora o en el consorcio de un edificio. Esta representación dura muy poco, siempre acusada de ciertos estereotipos. Y esto conlleva algo más profundo, que es el cansancio de la gente sobre un sistema no funcional, que es por supuesto un Estado al servicio de intereses propios o de la corrupción. Frente a esto, quienes venimos del ámbito de la cultura y la filosofía, pensamos que esta época de quiebre del Estado moderno, también tiene que ver con una nueva visión del tiempo y del espacio que posiblemente ya no vuelva a la concepción moderna del tiempo y del espacio.

Desde el punto de vista de las relaciones de producción y las relaciones sociales, nos encontramos en panoramas diferentes dentro del modelo capitalista y financiero, que muchos llaman neoliberal. Sin embargo desde el punto de vista de un modelo cultural, estamos frente a un nuevo movimiento, con estas características, la desigualdad, la disparidad, la exclusión, la fragmentación. Se habla de la fragmentación social y lo comparto totalmente. Si la fragmentación social es la soledad de los niños o el abandono, los jóvenes sin palabras, los viejos terminando mal su vida; si son los adultos no queriendo dejar el lugar a los jóvenes, los adultos desocupados y perdiendo sus capacidades de derechos básicos, cómo no voy a pensar que la fragmentación social es la concentración del poder en algunos pocos y en los capitales financieros internacionales.

⁷ Jean–Jacques Rousseau. (1712) Ginebra, Suiza – (1778) Ermenonville, Francia. Escritor, filósofo y músico franco–helvético.

Utilizo esta argumentación para decir que hay algo más en esa fugacidad temporal de nuestros vínculos con los gobiernos, y también entre nosotros. Cuando le preguntaban sobre la obra *Las Meninas*, Velázquez⁹ decía que no le preguntaran por la enana, la Infanta ni por qué está el pintor adentro del cuadro, porque “él pintaba el aire que había entre ellos”. No nos hemos preparado para una educación ni una sociedad del “entre”, pero estamos asustados frente a un individualismo extremo, frente a un consumismo grande, frente a este paisaje de la ciudadanía. Ya no estamos aislados en un territorio de la cultura, el territorio es población. Por lo tanto por eso hablamos del paisaje de las regiones, que no es el antiguo paisaje de la pintura, sino el paisaje de lo humano, el paisaje de lo humano en un contexto. Por eso hablamos de la región de los dos besos, hablamos de que el tango sólo florece en ese abrazo pasional de Venado Tuerto para abajo o en Rosario porque es portuario. Y hablamos de las regiones del río, porque como diría Atahualpa Yupanqui estar en la pampa es diferente a estar encerrado entre los cerros o como decían los griegos “si tenés el infinito para mirar un poco más lejos, mirás más lejos”. Por la misma razón, no es lo mismo ver el río con su cierta lejanía. El territorio es paisaje y es paisaje de lo humano.

Entonces qué decir de esa crisis de la representación, de las democracias representativas. Alguna vez escuché a alguien hablar de “una democracia apasionada”, y me pareció un bello término. Para quienes vivimos la dictadura sabemos que la democracia es una pasión y debemos cuidarla como una pasión. Una democracia que no interrumpe las desigualdades, que incluso a veces las profundiza. Una democracia de este tipo está necesitando una democracia participativa, que no es un remiendo a la democracia representativa anterior. Estamos necesitando nuevas constituciones. Constituciones abiertas, modernas. Abiertas a nuevos derechos ambientales, derechos humanos, como la Convención de los Derechos del Niño convertida en Constitución, los derechos de los jóvenes y el derecho al trabajo decente pensados de otra manera.

El mundo de los siglos XVIII y XIX ha cambiado sustancialmente y este modelo de participación significa, pese a Rousseau y Locke,¹⁰ que no se va a transferir esta soberanía. Tampoco el público pobre que cierra la ciudad de México, la Villa 31 en Buenos Aires o algunos lugares de la ciudad de Rosario, va a transferir su soberanía por mucho tiempo, porque tiene un concepto de la vida absolutamente fugaz, porque ya no cree en la esperanza como espera. Nosotros venimos de una etapa moderna que concebía construcción de futuro. Así pensaban las generaciones que trabajaban para las próximas, inmigrantes que se esforzaban para que sus hijos tuvieran una escuela, fueran profesionales o pudieran seguir adelante,

⁹ Diego Rodríguez de Silva y Velázquez. (1599) Sevilla, España – (1660) Madrid, España. Conocido como Diego Velázquez. Pintor. Considerado uno de los máximos exponentes de la pintura española.

¹⁰ John Locke. (1632) Wrington, Inglaterra – (1704) Essex, Inglaterra. Pensador. Considerado el padre del empirismo y del liberalismo moderno.

aunque su vida fuera solo sacrificio. Estas generaciones creen que tienen derecho hoy a vivir una vida digna y feliz. Que la esperanza es un hecho activo, es una acción permanente de cambio y de disfrute de la propia vida, de asunción de la necesidad y de reclamo constante sobre la misma.

En lugar de pensar que esto es el Apocalipsis, donde algunos ven perder su poderío o ven que el funcionamiento de un país o del mundo no les permite sostener su poderío y por ello leen en las cartas astrales el fin del universo, el fin de la historia, quienes desean recuperar su propio poder y su propia dignidad, deberían leer en esto una ruptura del centro. Esto, de alguna manera, conviene profundamente a los espacios de proximidad, porque estamos cambiando lo central por la particularidad, estamos dejando atrás el monoculturalismo, que en realidad siempre fue multicultural.

Sin esta pluralidad de nuevos derechos, no podríamos entender el caso de la pastera Botnia, ni el tratamiento de la basura ni el trabajo del reciclaje, ni el lugar donde vivimos. Sin embargo esa pluralidad de nuevos derechos, ni siquiera es lo que busca la gente, porque la gente sigue buscando la fugacidad del momento feliz y no sólo una política de derechos. Por supuesto que sería frívolo desde este estrado y más aún siendo ministra del gobierno al que represento, decir que buscamos la felicidad y no un piso de derechos. La felicidad es un hecho literario, es un hecho emocional y los pobres son felices por momentos y los ricos muy infelices en otros momentos y la clase media está terriblemente torturada en casi todo momento, así que no se puede decir que la felicidad es lo que viene después de tenerlo todo.

Mientras tengamos cuerpo, mientras tengamos al otro, mientras tengamos un hijo, mientras tengamos amor, mientras en una asamblea podamos decir "yo no quiero", mientras tengamos un lugar de debate y un lugar de poder, donde la persona y nuestra palabra valga algo, tenemos opción a determinados momentos de felicidad.

Pronto veremos cómo una sociedad vertical como la moderna, como Argentina tiene en su estructuración nacional, subnacional y local, y lo vemos en el sistema de coparticipación y en asuntos más graves, va a pasar a ser horizontal, como ya lo estamos haciendo en la cultura. Va a producir un cambio cultural de altísimo impacto, lo cual no quiere decir que la pobreza desaparezca con esto. En una sociedad moderna central, lo que no era central o aceptado para la llanura pampeana y para el hombre medio propietario, quedaba afuera de la historia.

No creamos que la expulsión aparece hoy. Si no veamos los pueblos originarios, o a quienes quieren adoptar hijos siendo *gays*. Preguntémosle a las mujeres cómo era la sociedad moderna y a los niños de la Revolución Industrial de qué manera eran excluidos, no mencionando su existencia, no dejando que participen más allá de la cotidianeidad de una vida cerrada. La modernidad, es una forma de exclusión tremenda que no se ha contado lo suficiente. No estoy de-

fendiendo ningún modelo de poder, sólo estoy diciendo que no nos olvidemos de la historia, porque la historia no es de una sola manera.

Qué hacer frente a una situación como esta. Estamos hablando de romper centralidades y crear otras centralidades que no sean satélite de la centralidad mayor, es decir, crear nodos, cruces. Aquí hablamos de nodos. El Oráculo de Delfos era un nodo, era un lugar donde los caminos se cruzaban y el oráculo les predecía el futuro. No voy a cometer la torpeza de predecir desde este ámbito, pero sí quiero expresar que sólo en un nodo, en un lugar de crisis, estaba el destino en la voz de alguien capaz de decir qué vendrá. Nuestra política del “entre” es el cruce, la cooperación, la horizontalidad de la red. Y qué le queda a ese Estado: primero acordarse de que es Estado participativo y que la soberanía que revierte a la población, no vuelve más, tiene que compartir el poder sin dejar de gobernar ni ser débil. Compartir el poder es leer la ciudadanía en el territorio y es escuchar. Por eso las constituciones tienen plebiscitos, tienen asambleas ciudadanas y tienen formas institucionales de consulta, porque el poder en la horizontalidad debe ser redistribuido.

Esto no quiere decir que quienes gobiernan se quedan sin responsabilidades. Su primera responsabilidad es leer la horizontalidad y cómo nos vamos a dar instituciones fuertes de una manera creativa y nueva, porque los problemas no son viejos, la pobreza es vieja. El problema acerca de cómo se presenta la pobreza, la distribución de las palabras, los símbolos, la tecnología, es nuevo. A problemas nuevos, procedimientos nuevos y enorme creatividad entre todos, con imaginarios sociales colectivos. El Estado debe recordar que lo público va en defensa de lo público. Como saben ustedes, lo digo a cada lugar donde voy, lo público es el bien común del Siglo XIII. Alguno va a decir “quién determina el bien común” No sé, pero si somos muchos los que podemos hablar, encontraremos el bien común. El bien común está en el cuerpo, está en el otro, está en el sueño y está en la noche, está en los amaneceres y en las lluvias. No es tan difícil encontrar el bien común en una sociedad tan desigual.

El espacio público es un territorio humanizado, un territorio con texto, un paisaje cultural. Un territorio lleno de ideas, de fantasías, de amores, de abrazos, de bailantas, del mejor folklore, de pesos de hijos, de muertes infantiles, de cuerpos asesinados y de cuerpos en flor. Por lo tanto, el territorio es sagrado. El territorio llegó a la descentralización. No hay nueva política sin descentralización, sin ir a buscar, como un buen posmoderno —mal que le pese a quien le cueste la palabra posmoderno—, romper la centralidad para generar horizontalidades distintas y procedimientos distintos. Y reformular constituciones y hacer proselitismo para que los derechos sean plurales, mayores, múltiples, y el ejercicio de los mismos sea efectivo; para distribuir el poder de otra manera en el territorio.

Nadie va a poder porque el espacio público es norma legal, es bien común y es territorio; es patrimonio. No la idea tienen los abogados del patrimonio, que es lo que dejamos en herencia. Patrimonio es la silla que construyó tu padre o vos con tus manos. Patrimonio es el boleto de ómnibus con el beso de alguien.

Patrimonio son tus ideas, lo que te enseñaron en la escuela, la minifalda, todo eso es tu patrimonio. Tu patrimonio es lo que fue, lo que tenés, tu patrimonio son las palabras. Nada menos que las palabras, el pensamiento, el amor. El patrimonio está compuesto por las imágenes de un pueblo en espejos diversos. Entonces, el espacio público es bien común, es territorio, es patrimonio, y es memoria; porque el espacio se venga, el espacio tiene todo lo que hemos sido; las represiones están enterradas en algún lado y los huesos están en algún campo, y van a aparecer. Y lo desaparecido como agujero, aparece en el territorio años después. Aparece en las imágenes de los que lo vivieron, aparecen en el cine, aparecen en el teatro, aparece en las movilizaciones, aparece al fin en los juicios, aparece en la Justicia. Todo lo que no se nombra, aparece. Porque el territorio y el cuerpo lo hacen aparecer.

El espacio público también es servicio, que no se precie un baño público de no tener un cambiador de bebés. Si es baño público, debe estar limpio, debe tener cambiador de bebé y de ser posible hombres y las mujeres tienen que hablar frente al espejo, tiene que haber espejos para mirarse porque la gente necesita espejos para saber quién es. La calidad de los servicios públicos debe ser como el HECA lleno de luz, con ese bar en el medio del dolor, esos patios llenos de plantas, esa posibilidad de ir con tu marido de la mano a una salita pequeña y hermosa. Las escuelas tienen que tener un patio lleno de verde entre dos aulas para salir al patio y tomar un café o repasar lo que no estudiaste. La arquitectura de la agenda social es importantísima. Las ciudades se transforman, no hay una arquitectura neutra, del no lugar, donde voy a morir o a nacer y es todo igual, blanco y aséptico. La asepsia no es la vida y la salud es la vida misma. De modo que tiene que haber particularidad y vida en todos lados: en la obra, en el camino y en cada una de esas poblaciones.

Sé que atravesamos un momento muy complejo. Entonces, el bien común también es servicio, y es normal legal. Por esto, como mujer de la cultura, quiero decir que la fugacidad del tiempo hace que no te crean. O que te crean por un rato pero que no te crean más. Que no sólo te creen cuando les das obras públicas, te creen también cuando al mirarse al espejo supieron quiénes eran. Que la política va mucho más allá de la proximidad, tiene que ver con el afecto, con la vida y con la felicidad, que ya no hay profesionales de la política, que la gente ya está harta de los profesionales de la política y de la conducción. La gente quiere conducir sus vidas, quiere conducir con otros sus vidas. Y conducir las vidas en común significa que el otro que aprendió a conducir, aprenda a conducirse con los otros.

Este no es un juego de palabras. Hay otro concepto de país, de los sueños y de la conducción. De la bendita conducción política de la que tanto se ha escrito y de la que tanto hablaron muchos líderes de este país. Primero sueña, después convence a los demás de tus sueños y después haz lo posible. La conducción política es algo

muy serio, y la conducción de la gestión pública es algo más serio todavía, en su idea de transparencia y en su idea permanente de brindar servicios y compartir.

Por eso para romper la unidad central, para que aparezcan los lugares de cruce, debe haber relaciones que no repitan el esquema: del centro a Florencia, del centro a Rufino, del centro a Cayastá, del centro a Rafaela. En este gobierno del que participo, y sin pretender ser una víctima porque hice lo que tenía que hacer, hice 300.000 kilómetros en un año. En 300.000 kilómetros supe por qué se besaban en los dos lados, supe por qué la música del Chaco era más importante en la zona del algarrobo que en la nuestra, supe al fin por qué la cadencia del Salado y del Paraná era Chacho Müller¹¹ y quién era Ariel Ramírez.¹² Recién allí comprendí dónde el niño tiene un estatus, dónde la mujer tiene un estatus y dónde todavía no lo tiene.

Y para colmo de lo local hay que hacer región, y de la región hay que hacer cooperación, y en la región hay que poner un espejo más grande “para que se parezcan las cosas que en nada se parecen”. Ahora bien, la postergación del norte, es mucho mayor si nadie va a poner un punto de cruce, un oráculo si me permiten la licencia poética, bien cerca del norte para que el norte entre en los medios y en las señales con su propio rostro, con su propia piel y con sus propias producciones. Al igual que en Rufino, en la punta de la bota, uno se da cuenta que eso no es Buenos Aires, que esa ciudad está en el medio del camino y gestó algunos de los más grandes deportistas de este país. Todo esto ha hecho lo que somos. Uno es como es, porque es en ciudad La Granja donde aprendió a caminar.

Las chicas de 14 y 15 años, cada vez con más hijos, dicen “yo no quiero tener trabajo con ellos, porque es lo único que tengo” Y si es lo único que tiene, que tenga su hijo. Y si tiene otras cosas, que tenga sus hijos también si los quiere tener. Dice Galeano¹³ que la identidad no es una pieza de museo, es el resultado de la siempre cambiante realidad, que no hay manera de hacer vivir lo particular, de crear lo múltiple y lo complejo si no hay lugares de cruce y si no nos salimos del centro para ir a todas las zonas. Hay que crear los lugares donde nos reconozcamos y aprender que el vínculo está en el aire que hay entre nosotros. Que el aire del norte, de Florencia, es muy distinto al de Rafaela, es distinto el bulevar florido de Rafaela al duro algarrobal de Florencia devastado, con La Forestal¹⁴ también devastada. Como también es distinto llamarse Monigotes y tener una sinagoga en el medio del campo, un lugar de encuentro abandonado, que volverá a la

¹¹ Chacho Muller. (1929–2000) Rosario, Argentina. Compositor, arreglador, guitarrista, pianista e intérprete argentino de música folclórica. Creador del género «música litoraleña». Por su aporte a la música de raíz folclórica es considerado uno de los músicos más representativos del Litoral.

¹² Ariel Ramírez. (1921) Santa Fe, Argentina – (2010) Monte Grande, Argentina. Pianista y compositor de notable reconocimiento universal.

¹³ Eduardo Germán María Hughes Galeano. (1940) Montevideo, Uruguay. Periodista y escritor uruguayo, considerado como uno de los más destacados escritores de la literatura latinoamericana.

¹⁴ La Forestal es el nombre de la empresa argentina, de capitales extranjeros, que manejó buena parte de la actividad política y económica de un sector del norte argentino a fines del siglo XIX y a principios del siglo XX. Su nombre es tristemente recordado por haber significado la destrucción de una parte importante de los recursos naturales, la explotación de sus trabajadores y los oscuros contactos con el poder de turno.

vida. Nuestros inmigrantes no hicieron plata antes de construir esos espacios, pero sí dijeron: “acá va una biblioteca”, “acá una sociedad italiana porque tenemos que encontrarnos los nuestros, a enseñarles los bailes a nuestros hijos” Por qué no podemos olvidar. Porque ya nos sacaron nuestro pedacito de tierra, ya nos vinimos a través del mar, no nos van a borrar la identidad. Por eso, esos lugares de encuentro tienen que ser nuestro patrimonio también, y todos los lugares de encuentro, así sean las estaciones de servicio, deben ser abiertos, abiertos todo lugar donde uno se encuentre.

No hay que tener miedo a la noche ni hay que tener miedo a los jóvenes. Al contrario, hay que ampararlos porque en otras generaciones tenían lugares de poder que hoy no tienen. En nuestro gobierno hay un gabinete joven, fuerte e interesante, que puede hablar desde la juventud. ¿Y los niños? ¿Los niños cuándo van a hablar? ¿Cuándo no van a ser depositados?

Por eso, es necesaria la reforma constitucional, el ejercicio de derechos, la distribución del poder, la creación de una fuerte identidad. Eso es la cultura, la cultura es la convivencia en la plaza, la fiesta popular, lo que tiene en común la bagna cauda con la Fiesta de la Porcelana, el queso suizo con el chorizo colorado. Esas reinas de belleza pálidas a las que coronó en las fiestas populares del sábado, son nuestros santafesinos. De eso está hecho nuestro país, de eso está hecho Santa Fe y yo creo en la identidad. Si te sacaron la identidad, si frente al poder central te quedaste esperando que te desmontaran el monte y vivir de planes porque no hay más trabajo, si te quedaste en la espera y no en la esperanza, si nadie vino a decirte que tenés una hermosa sonrisa ni te besó en los dos cachetes, ahí sí que sos un satélite de la nada, ahí sí que te vas a borrar después de la lluvia, detrás de la bruma. Me disculpo por ejemplificar recurrentemente con el norte, se debe al amor que le tengo.

Se trata también de defender lo nuevo, defender la novedad, resolver los problemas con nuevas soluciones, cambiar el paisaje de la postergación, desestabilizar la abulia, desestabilizar la postergación. Esto no es una frase de campaña, hay formas de desestabilizar la postergación de alguien, hay formas de hacerle saber que es parte de su tierra, de lo suyo. Vayamos a hacerlo. Por último, un recuerdo de Berni.¹⁵ José Antonio Berni, —hijo del pintor— me contó que el padre iba a Córdoba, en un momento dado, a pintar. Que se sentaba en la puerta y si bien ya era Antonio Berni, no le compraban un solo cuadro de Juanito Laguna, hasta la Bienal de Venecia, porque estaban llenos de latas y leche pegada. Quién lo iba a poner en su living. De modo que pintaba cosas

¹⁵ Antonio Berni. (1905) Rosario, Argentina – (1981) Buenos Aires, Argentina. Fue uno de los artistas plásticos más importantes de la Argentina y de América Latina. Fue pintor, grabador, dibujante, muralista, ilustrador, realizó objetos e instalaciones.

más realistas para sobrevivir. En una ocasión pasa doña Rosa, con dos baldes y el pelo todo desgreñado y un batón agarrado con un delantal, y él le dice: “Pare doña Rosita” —con los dos baldes y todo— “que la quiero pintar”. Ella le dice “no don Antonio, cómo me va a pintar así toda desgreñada, esta no soy yo”. Y le dijo que volvía a la tarde. Me contó que su padre se quedó hasta la tarde pintando árboles y haciendo paisajes hasta que Rosita volvió con las alpargatas bordadas, con un vestido con flores y dos hebillitas de flores naturales puestas en el cabello, era una mujer de 45 años bonita, y no llevaba los baldes, llevaba un monedero, de esos que los pobres se ponen en la axila porque no llevan cartera. Tenía el monedero bien agarrado y le dijo: “ahora estoy para que me pinte, don Antonio”. “Sí”, le dijo él, “tan bonita como estaba antes”. “No se enoje don Antonio, antes no estaba bonita, dígame que estoy bonita ahora”, contestó.

Bueno, la descentralización es como llegar con un espejo, para que esa mujer desgreñada de los baldes vea que a la tarde hay alguien que estuvo cerca, que la pintó, que la miró, que fue capaz de transformar su propia vida, porque si cambiás al otro transformás tu propia vida, metiéndote en su paisaje y en su mundo, diciéndole “qué bonita estás con ese monedero debajo de la axila y con las dos florcitas naturales allí”.

Somos lo que creemos ser. Somos los espejos que nos permiten ver quiénes somos. Somos los que dicen que somos. Somos las regiones que somos cuando nos construyamos como regiones y no como satélites de ningún poder central.



PANEL 4/
Gestionar en red.
La visión de las ciudades

MODERADOR

Antonio Bonfatti

*Ministro de Gobierno y Reforma
del Estado de la Provincia de Santa Fe,
al momento del Congreso*

JACINTO SPERANZA

*Intendente de la ciudad de Reconquista,
Santa Fe, al momento del Congreso*

Quisiera agradecer la convocatoria a este encuentro. Provengo de la Región 1 Nodo Reconquista, del norte, de esa región que te recibe y te saluda con los dos besos, te extiende una mano y te ofrece un mate. Mate que sólo tus labios interpretan cómo sos recibido, según la temperatura del agua. Una región con una fuerte identidad en su naturaleza, con un sitio Ramsar¹ y con una población ávida por enfrentar cada desafío. Pueblos y ciudades, municipios y comunas con expectativas de ser bien interpretadas en sus directrices para el desarrollo.

Para nosotros, la regionalización significó tener un diagnóstico integral, real, saber de nuestras fortalezas y debilidades; conocer las expectativas de nuestra comunidad en base a las asambleas ciudadanas, establecer prioridades, trabajar con un gobierno provincial en sintonía, participativo, que nos invita, nos desafía, nos empuja a ser hacedores de las soluciones en un trabajo compartido. Tenemos en claro que el mercado no lo soluciona todo y que los gobiernos centrales no lo pueden todo. Nuestro objetivo es crear las condiciones sustentables para la vida en la región. Es cierto que se descrea de los organismos públicos, pero hay que dar la batalla de la confianza y eso se logra con conducta, con hechos, con actitudes y con realizaciones. Tenemos que imbricar a los organismos públicos y privados en el desarrollo de esos proyectos. Considero que todos, contribuyen a fortalecer la comunidad. Y es la comunidad, en definitiva, quien tiene continuidad histórica en todo proceso.

En la Región 1 conformamos un área metropolitana, asociaciones de municipios y comunas integradas por 15 distritos, agencias para el desarrollo productivo con llegada a 38 distritos de la región, integramos a las entidades, fortaleci-

¹ La "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", conocida en forma abreviada como Convenio de Ramsar, fue firmada en la ciudad de Ramsar (Irán) el 2 de febrero de 1971 y entró en vigor en 1975. Su

principal objetivo es «la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo».

mos la articulación de lo público con lo privado, organizamos el nodo, realizamos convenios con universidades, constituimos el hermanamiento con ciudades y provincias de países europeos y con ciudades de otras provincias de nuestro país, conformamos una macro región con el suroeste de Corrientes. Nos identificamos por cultura, por raíces, por consanguinidad con la región del NEA y nos encontramos desorientados con la región del Centro. Estamos impulsando la creación de una caja de crédito cooperativo por la falta de un agente financiero provincial oficial. Desarrollamos planes estratégicos y el Presupuesto Participativo, cuyo desarrollo ha sido financiado por la Comunidad Europea. Lo importante en todo ello no es la actividad o la obra que se desarrolla, sino la participación, el empoderamiento que realiza la propia sociedad, cuyas decisiones para nosotros es una obligación de gobierno. A través del programa Municipios y Comunas Saludables presentamos proyectos también a la Comunidad Europea por la macro región, quienes nos han proporcionado asistencia técnica de profesionales.

Pero todo ello no es suficiente y si bien no se trata de hacer una catarsis sobre el sinnúmero de temas o falencias que tenemos como región, sí interesa ponerlos sobre la mesa, porque son los desafíos que se avecinan, que requieren no solo de todo nuestro empeño, sino del acompañamiento de la Provincia y de las otras regiones.

Nuestra región está deprimida, debemos impulsar políticas activas, donde la infraestructura juegue un papel preponderante, esencial, básico, trascendente. El estado de las infraestructura del noreste argentino, presenta debilidades a la hora de la competitividad. No hay gas, no hay autovías, la hidrovía se queda a medio camino, no cierra el circuito eléctrico y nos faltan comunicaciones físicas con la mesopotamia. Todo ello nos lleva a redoblar los esfuerzos.

Lo cierto es que somos 250.000 almas que no pensamos mudarnos. Nos dimos políticas de participación y de integración con las comunidades originarias de la región. Contemplamos la ruralidad de manera integral porque somos pueblos y ciudades rurales dependientes. Nos preocupan las migraciones internas que superpueblan nuestros barrios y nuestros espacios públicos, porque no hay respuestas tradicionales capaces de atenderlas. En esta materia tenemos que innovar porque no podemos o no queremos convertir a nuestras ciudades en causantes del despoblamiento rural de los pequeños pueblos y parajes de la región. Nos interesa el fortalecimiento de los mismos. Debe dejar de ser una mirada urbana el molde para resolver las situaciones de la ruralidad, en materia de vivienda, en materia de educación.

En definitiva queremos que los chicos de la colonia tengan el mismo acceso que aquellos que asisten a las escuelas urbanas. Decía que somos una región sin parámetros competitivos respecto a otras regiones. No pretendemos ventajas comparativas sino igualdad de oportunidades, como escuchamos decir al señor gobernador² “po-

² Hermes Binner

líticas desequilibradas para equilibrar la provincia". Como ciudad nos hermanamos, con Albacete, España, con Goya, provincia de Corrientes. Estamos iniciando un proceso idéntico con Trento, Italia, con otras ciudades de nuestra región, y con regiones de otros países. Pero en realidad no queremos quedarnos en lo protocolar, sino que ello sirva al municipio y a la región. A través de líneas de trabajo vinculadas a la investigación, la producción, el intercambio, se mantiene y fortalece esta relación.

Esta mirada en red es la que nos tiene que ayudar a que el árbol no nos tape el bosque, que lo local no nos tape lo regional. Aferrarnos a la idea de que todo ocurra en mi ciudad, en mi pueblo, a que todo pase por mi casa no nos ayuda a resolver nuestras deficiencias. Una mirada geopolítica y puesta en desarrollo nos tiene que tener a todos siendo miembros activos de las realizaciones, las gestiones y el nacimiento de cada iniciativa, comenzando con el marco legislativo. Hemos pedido durante muchos años la reforma constitucional, de la cual queremos ser actores participativos y principales, para atender a las modificaciones que deben realizarse. Pedimos una reforma constitucional seria, y no una ley de autonomía más bien parecida a una urgencia electoral, por respuesta.

Queremos reforma constitucional y quiero dejar aclarado que no adhiero a las reelecciones indefinidas de ningún tipo, ni ejecutivas ni legislativas. Así como en su momento se sancionó una ley que no todos compartimos, pero que permitió que las mujeres tengan su espacio en una sociedad machista que de otra forma no se lo hubiese permitido, de la misma manera y con rango institucional, debemos establecer la obligatoriedad de los recambios para permitir el crecimiento y desarrollo de nuestras sociedades, de nuestras comunidades.

Pero también queremos participar de la rediscusión de una nueva ley de coparticipación porque no podemos hablar de autonomía si no hablamos de recursos. Y esto tiene que ver con política de compensaciones pero también con fondos solidarios para atender situaciones que en cualquier municipio o comuna de la provincia, se presenten como emergencia. Nuestra región, que limita con Chaco y se encuentra a orillas del Paraná, uno de los ríos más caudalosos del mundo, no puede darle a su población agua potable ni suministrar agua para la producción.

Es necesario que al interior de cada región comprendamos que debemos trabajar en red, sin necesidad que el centralismo provincial nos convoque. Debemos tener un camino de ida y vuelta permanentemente, convencernos de que en el futuro de esta provincia se sustenta en el futuro de cada una de las regiones y sus comunidades. Adherimos a la democracia participativa, donde los mayores tiempos que demandan las decisiones se constituyen en fortalezas de lo que se va a iniciar o construir. Esa democracia apasionada de la que nos hablaba Chiqui González,³

³ Intervención de María de los Ángeles González, Ministra de Cultura e Innovación de la Provincia de Santa Fe.

es la que nos enseña que ninguno de nosotros es más que todos nosotros, la que nos educa para no buscar un salvador, la que nos empuja a conversar entre regiones, a hablar y escuchar, la que nos dice que las individualidades son importantes pero el aislamiento paraliza y por lo tanto debemos bregar siempre por el conjunto.

Conformamos, es cierto, nuestras propias tribus, pero tenemos que tener un proyecto convocante, compartido. Éste es el camino, más allá de los errores que podamos cometer. Debemos ser comprensivos y tolerantes con nuestras diferencias. Diferencias que enriquecen el debate y las realizaciones. La confianza sólo se logra confiando. Ciudades y pueblos santafesinos, desde la región de los dos besos, de los árboles floridos de sus calles, los saludamos con un fuerte sapucaí.

OSCAR TRINCHIERI

*Intendente de la Ciudad de Sunchales, Santa Fe,
al momento del Congreso*

Quisiera agradecer al gobierno provincial y en particular al ministro Bonfatti que tuvo la deferencia de invitarme para representar la Región 2 Nodo Rafaela. Es una sensación muy especial representar una ciudad pequeña como la nuestra en un panel con amigos y colegas importantes de la provincia de Santa Fe. Sunchales es una ciudad que está a punto de cumplir 125 años. Es una ciudad de italianos, piemonteses en particular, con una fuerte idiosincrasia vinculada a la tierra, a trabajar duro, de poca noche y mucho "arrancar temprano". Estamos ubicados en el centro-oeste de la provincia de Santa Fe, cerca del este de la provincia de Córdoba.



Somos capital provincial y nacional del cooperativismo desde el año 2006. Nuestra base productiva es un distrito rural de 33.000 hectáreas, un sector agropecuario de una producción diversificada, con una intensa actividad láctea. Hoy contamos con 66 tambos, una fuerte concentración y una producción anual superior a los 43 millones de litros. Esto da una pauta acerca de cuánto producen nuestras vacas y es un orgullo decir que estamos en el centro de la cuenca lechera más importante, y a eso le sumamos un valor agregado que es la producción, la transformación de esa producción primaria a través de la principal empresa láctea argentina, Sancor y de otra cooperativa de servicios, el Grupo Sancor Seguros. Creo que esto nos da una posición muy importante en una comunidad relativamente pequeña, de algo más de 20.000 habitantes. Hablamos de 5.500 puestos de trabajo y un ingreso mensual importante.

Destaco algunas particularidades antes de entrar a los temas que interesa tratar y quiero expresar una suerte de propuesta o de disparadores previos. Tenemos cooperativas escolares promoviendo este modo de trabajar en la formación de nuestros próximos dirigentes, teniendo en cuenta que el cooperativismo es el nervio motor del desarrollo de nuestra comunidad y seguramente de la región. De allí que hemos tomado la decisión política fuerte de acompañar con un presupuesto importante a las cooperativas escolares en cada una de nuestras escuelas de la ciudad, y de las escuelas rurales también. Uno de los temas que se trabaja especialmente es esta idea de que el Estado debe articular su accionar, y es de lo que se ha hablado en estas jornadas. La idea de que el Estado tiene que ponerse al lado del sector privado, con esta idea de que sea una sinergia, en la que el Estado debe ser el facilitador, el generador y el verdadero desarrollador, y el sector privado quien genera un crecimiento integral no sólo desde lo económico, sino también desde el desarrollo humano.

Allí aparece la Adesu, la Agencia de Desarrollo Económico de Sunchales, cuyo factor particular y diferente a muchas otras agencias, es que ocupa un lugar central en esa mesa de discusión el sector educativo. Todas las escuelas participan activamente en esta idea de la oferta y la demanda, en esta idea del sector generador de puestos de trabajo y de riqueza de un lado, y del otro lado, los formadores de los recursos humanos, tanto sea para incorporarse al mundo empresarial como para estar capacitados a la hora de entrar el mundo laboral.

Otro aspecto saliente que me interesa destacar también es la decisión que hemos tomado entre el sector público y privado de llevar adelante la puesta marcha de una guardia urbana sunchalense. Con los móviles que patrullan la ciudad, una ciudad relativamente pequeña, nos dimos cuenta de, aun siendo pocos y sin el problema enorme de la inseguridad en las grandes ciudades, es necesario trabajar para que la seguridad patrimonial, de nuestra gente y de nuestros niños, se constituya en una verdadera fortaleza. Esto nos ha permitido que hoy no esté en la agenda de los temas diarios y prioritarios de nuestra ciudad el tema de

inseguridad, y es algo que hemos logrado con una participación comunitaria, entendiendo que no es un problema exclusivo y excluyente de la Policía, y que debemos trabajar mucho en el área social, en la prevención, en las familias de alto riesgo, porque muchos de nuestros jóvenes con dificultades tienen comportamientos incorrectos, debido probablemente a la ausencia de un trabajo social previo. No nos quedamos sólo en la queja de una Policía que no funciona, sino que es un trabajo que hacemos todos los días entre todos.

Estos dos temas los menciono para presentar la ciudad. La idea de la exposición es pararme “en la trinchera”, es decir desde un lugar eminentemente práctico, pragmático. Lo que voy a comentar no tiene que ver con el marco teórico que ya ha sido expresado en conferencias fantásticas, y tiene que ver, probablemente, con la realidad de todas las ciudades en su conjunto. Vamos a ver que del análisis —un análisis a título personal que puede ser rebatido y está muy bien que sea así— surge que es fundamental trabajar en “escalas de ciudades”, en ciudades con similares características. El objetivo general del evento es constituir un ámbito de diálogo, debate y reflexión entre autoridades locales y provinciales, con el objetivo de consolidar la dinámica de la provincia como una red de ciudades. Yo planteo dos aspectos: una mayor articulación entre el Estado provincial y municipios y comunas; y el intercambio entre municipios de similares características. No me voy a detener en las competencias, las obligaciones, en qué dice la Constitución respecto a seguridad o salud. Son todos aspectos que obviamente merecen un tratamiento.

En relación a la descentralización de las responsabilidades y no de los recursos, lo cierto es que nosotros no estamos en condiciones de afrontar responsabilidades vinculadas a la seguridad, a la salud o a la educación, siendo que la Constitución las atribuye exclusivas y excluyentes del gobierno provincial. Eso tampoco significa que vamos a ver al gobernador de la provincia para pedirle soluciones a un problema con un medicamento que el hospital no provee. Como autoridades locales, seguramente todos salimos a responder. En esta idea de la proximidad, no podemos dejar de responder a las problemáticas concretas que van apareciendo.

Decía que es necesaria una mayor articulación entre el Estado provincial y municipios. Hay algunos temas que me parecen muy sensibles y que no pueden esperar, cuestiones que vivimos a diario. Hay temas como la salud o el medio ambiente y seguramente haber otros más, cuyo carácter tiene una relevancia tal que la administración local no puede resolverlo en su totalidad, y en los que otras áreas, regiones o grupos de ciudades, de municipios y comunas también tienen intervención, de modo que son temas que requieren acciones supra-locales. Esto es, si hablamos de salud, un ejemplo concreto que ocurre en mi ciudad —y no quisiera que resulte una crítica al accionar provincial, sino solo como ejemplo—, tenemos problemas con la única ambulancia que tiene nuestro hospital y somos

una suerte de sede programática. La verdad es que la ambulancia está descompuesta prácticamente siempre y nosotros la arreglamos, y a veces le pedimos a poblaciones vecinas que nos presten la ambulancia para hacer un traslado hasta Rafaela o algún otro lugar. Y uno no encuentra la forma generar una dinámica para que eso, que todos queremos que actúe de una manera más ágil, se logre.

También en relación a otros temas como la seguridad vial. Es necesario darle una dinámica diferente porque son temas muy urgentes. La cuestión ambiental, los residuos, qué hacemos nosotros, qué hace la población de al lado, cómo trabajamos. Propongo que definamos algunos criterios de planificación a mediano plazo o a largo plazo de por dónde se puede ir. Que podamos conversar de esos temas que son de carácter urgente, como por ejemplo, las necesidades de planificación. Estoy pensando en la posibilidad de definir referentes locales, que estén en consonancia con el área provincial de cada uno de los temas, salud, medio ambiente; y que haya un intercambio de información, el cruce de situaciones puntuales que se vayan dando con una determinada dinámica y una lógica sistémica, mucho más ágil y más rápida. Que exista una coordinación de acciones, un esquema de reuniones periódicas, entre el Gobierno Provincial y los grupos de municipios vinculados a regiones donde sea necesario abordar esos temas puntuales.

Otro tema importante, es el intercambio de experiencias entre municipios de similares características. Probablemente la problemática o el abordaje de los temas que tengan que ver con la seguridad vial o la seguridad en términos generales en mi ciudad, sea diferente a la que tenga la ciudad de Rosario, o sea diferente a la forma de abordarla. De la misma manera hay problemas de seguridad en las dos, y diferente a la de Santa Fe o a la de Reconquista, y probablemente diferente a la de Zenón Pereyra, que tiene 2.000 habitantes. Esta es también, una forma de trabajar en red, identificando cuáles son aquellas localidades —de acuerdo a determinadas características— con las que tengamos afinidad y sea más rica la experiencia que podamos intercambiar.

Aquí propongo una serie de temas a definir. Creo que a todos nos va a convenir abordarlo de esta manera. Le va a convenir al gobernador de la provincia, le va a convenir a las realidades de las distintas ciudades. Seguridad, transporte, deportes, promoción social, juventud, servicios públicos, seguridad vial, vivienda, uso del suelo. En qué estoy pensando concretamente: en definir la franja de las localidades que tengan similitudes y tratar de establecer una agenda de temas. Si integra una región metropolitana, probablemente sea también diferente a la realidad de una ciudad que aún teniendo una cantidad habitantes similar, no la integra, sino que se encuentra separada por “cordones” verdes que la desvinculan de otros fenómenos urbanos.

Entonces, acordar esos temas en una agenda, conformar los equipos técnicos, los que integran la planta permanente, que son los que estaban y los que van a estar, trascendiendo el político de turno o el tiempo de la política. De esta mane-

ra estamos pensando en el bien común, en lo que significa la calidad de vida en nuestras comunidades no en los cuatro años de gestión. Y allí sí, en cada unas de las oportunidades, desarrollar temas específicos.

Quienes estamos acá, no sólo los intendentes y jefes comunales sino también los equipos técnicos, somos ciertamente el primer escalón de la democracia. Somos "multifunción", fundamentalmente en las ciudades más pequeñas, y estamos las 24 horas los 365 días del año ocupándonos en nuestro rol, con independencia del color político que tengamos. Creo que a la hora de la respuesta diaria y de superar los momentos duros, no preguntamos de qué color o partido son sino de qué manera lo podemos resolver. También somos quienes tenemos verdaderamente el *timing* y la temperatura de cada una de nuestras comunidades. Es imposible plantear planificación estratégica, aun con un marco teórico claro y muy importante, sin que participemos los presidentes comunales o los intendentes, que somos quienes conocemos la realidad, creo, más que ninguno.

MARIO BARLETTA

*Intendente de la Ciudad de Santa Fe,
al momento del Congreso*

En primer lugar, quiero felicitar la iniciativa de este Primer Congreso de Ciudades de la provincia de Santa Fe, y agradecer fundamentalmente la presencia de todos ustedes. Hemos dividido las ideas que traigo para compartir en cuatro partes. La primera consiste en una breve introducción refiriéndonos al Plan Estratégico Provincial. La segunda, a la concertación y el trabajo en red entre municipios. En tercer lugar, me referiré a las capacidades institucionales regionales. Y por último a la institucionalización de la región.

Es bueno recordar que desde el Frente Progresista, y en particular con el actual gobernador (Hermes) Binner habíamos planteado durante toda la etapa previa de las elecciones de 2007, como consta en numerosos documentos de trabajo y en nuestra plataforma electoral provincial, la necesidad de reformar el Estado santafesino a los fines de llevar adelante una mejor y más eficaz gestión de los intereses públicos. De manera sintética y sin ánimo de reproducir conceptos y categorías ya conocidas, planteábamos que el modelo de coalición entre Estado y mercado con una gestión centralizada en los intereses públicos por parte de los funcionarios provinciales y con *lobbies* empresariales, locales y nacionales, presionando sobre esa situación, estaba agotado.

Todos los datos existentes hacia fines de 2007 daban cuenta de una provincia fragmentada desde el punto de vista social, con grandes aglomerados caracterizados por altos niveles de exclusión y amplios territorios provinciales sin proyectos ni expectativas de tenerlos. El proceso de regionalización instala un modelo de relación entre Estado y sociedad, donde no se ignora al mercado pero se lo disciplina apelando a los recursos de la participación y la descentralización, intentando priorizar la mejor gestión en salud, la educación, la vivienda, los programas contra la pobreza y en favor de la niñez y la juventud, la provisión de agua, energía e infraestructura, las políticas de producción a través de la estructuración de cadenas de valor, la protección del empleo y la seguridad de los trabajadores, y la transformación del sistema de Justicia, entre otros.

Estas regiones, como el mismo Plan Estratégico Provincial lo menciona, no se sujetan a una categoría rígida y formal, por el contrario se reconocen dentro de fronteras dinámicas, abiertas y permeables, que pueden señalarse como bordes de cercanía e integración con otras regiones. No podría ser de otra manera. La realidad provincial es mucho más compleja de lo que se intenta imponer desde la dinámica simplificadora norte-sur. Es necesario reconocer que las cinco regiones delimitadas son altamente heterogéneas hacia su propio interior, lo que está dado por factores de tipo geográficos, físicos, naturales, económicos, políticos, sociales y, por supuesto, por su identidad histórico-cultural. El desafío es complejo, requiere de acuerdos básicos que derrumben desconfianzas mutuas y seguramente implicará un tiempo que supera ampliamente los cuatro años de una gestión de gobierno. Se torna indispensable darle continuidad a esta tarea, profundizando los cambios y las políticas iniciadas en 2007.

El segundo punto, es la concertación y el trabajo en red entre municipios. El panel al que hemos sido convocados remite a un tema de extrema importancia: los modos en que las comunidades locales debemos relacionarnos, a las formas acerca de cómo debemos interactuar. Entendemos que las asociaciones, las mancomunidades de municipios o la nueva visión del trabajo en red constituyen las nuevas estrategias con que cuentan los municipios para afrontar y promover el desarrollo territorial. Al mismo tiempo, estas nuevas estrategias de desarrollo local y micro-regional requieren de liderazgos transformadores y de gobiernos locales redefinidos políticamente, capaces de construir gobernabilidad urbana y territorial.

Esta gobernabilidad debe tener como principal objetivo la ampliación de la ciudadanía en todos los municipios. La convergencia de intereses y objetivos más o menos permanentes son los que incentivan la articulación de políticas para las distintas finalidades que se promueven con el desarrollo local y micro-regional. La asociación o el trabajo en conjunto de pequeñas, medianas y grandes ciudades en un espacio común superior permite alcanzar una escala básica para programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio, prestar cierto tipo de servicios, ejecutar obras de interés común, realizar cooperación técnica y financiera, planificar los grandes equipamientos e infraestructura social básica y, fundamentalmente, establecer prioridades al momento de asignar recursos.

Sólo a título enunciativo mencionaré algunos ejemplos de nuestra propia ciudad de Santa Fe que dan cuenta de este tipo de coordinación interjurisdiccional horizontal y constituyen una de las políticas activas del Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad, nuestro plan estratégico, al estar incorporadas como dimensión regional de articulación y coordinación. Una de ellas es la red de trabajo y coordinación contra inundaciones. Si algo no reconoce límites políticos son los fenómenos naturales. En este sentido, terraplenes, reservorios, bombas, canaliza-

ciones, etcétera, deben ser analizadas en el marco del Comité de Cuencas o del Comité Provincia–Municipios, que funciona en la ciudad de Santa Fe. Otro de estos ejemplos es el proyecto y la obra en plena ejecución del relleno sanitario, que significará el relleno sanitario más avanzado en el país, pensado y diseñado desde una perspectiva metropolitana, a fin de acercar este beneficio a las ciudades y comunas que rodean a la ciudad de Santa Fe.

Otras iniciativas son la red metropolitana de parques industriales, compuesta por parques industriales de distinta orientación, al que se agrega el Parque Tecnológico Litoral Centro y el proyecto de tren urbano metropolitana. Las vías y las estaciones están en condiciones, falta que el gobierno nacional nos asigne uno o dos equipos para comenzar a operar.

Contamos con un acuerdo de cooperación entre Santa Fe y Paraná. No hay muchos casos de ciudades capitales unidas por un río y sus respectivas áreas metropolitanas articuladas para la conformación de una reserva de biosfera en ambiente urbano sobre la base del corredor ambiental que conforma la Ruta 168. La agenda es completa y abarca todos los temas, y por supuesto reconoce las particularidades pero al mismo tiempo intenta superar los localismos. Y también se ha desarrollado una gran diversidad de acciones conjuntas de problemáticas específicas, desarrolladas entre municipios y comunas que conforman el área metropolitana, como campañas de prevención y promoción de salud a través de los ministerios correspondientes, como el caso del dengue y la gripe A. Otros temas son grandes eventos turísticos, normas de convivencia ciudadana, seguridad vial, nocturnidad.

Para atender estos aspectos debemos ponernos de acuerdo y trabajar con otras ciudades. En la ciudad de Santa Fe, el Concejo Municipal por unanimidad —a instancias de un proyecto que elevamos— estableció las reglas del juego para los jóvenes, para la noche, y ante las restricciones lo primero que surgió es que los boliches se iban a instalar en Santo Tomé. Entonces, el Concejo Municipal de la ciudad de Santo Tomé también aprobó por unanimidad el mismo proyecto, para trabajar en este sentido. Esta nueva forma de trabajar la coordinación alternativa, ha llevado al uso de distintas formas de respuesta que incluyen procesos de cooperación horizontal, gestión social de proyectos, negociación concertada, decisión e implementación de políticas públicas comunes y, al mismo tiempo, interrelación entre actores sociales, económicos, productivos y políticos de distintos niveles jurisdiccionales.

En tercer término, voy a referirme a las capacidades de las institucionales regionales. A lo largo del año 2008, el Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe consolidó una etapa importante, definiendo un diagnóstico, programas y proyectos. Posteriormente, se inició la ejecución de los mismos con una mirada de mediano y largo plazo. Se definieron espacios institucionales, como las asambleas ciudadanas regionales, los consejos regionales de planificación estratégica, los grupos

de impulso y seguimiento, el acompañamiento de universidades e instituciones de saberes especializados. Tal como se expresa, y cito el Plan, la garantía de su cumplimiento del Plan radica en “crear y sostener dispositivos institucionales que brinden el espacio para que en conjunto, actores públicos y privados de la provincia desarrollen y gestionen proyectos y monitoreen sus avances”.

Quiero detenerme un momento en este punto, permitiéndome apuntar algunas cuestiones en relación a los denominados Consejos Regionales de Planificación Estratégica, dado que, como intendente de la ciudad de Santa Fe integro el Consejo de la Región 3. Como se define en algunos documentos, la asamblea ciudadana es el espacio de la participación, el debate y el consenso; y el Consejo Regional el espacio para la toma de posición concertada, la planificación y gestión de proyectos comunes; y la coordinación de acciones de interés común. Esta idea del espacio regional de concertación es sumamente interesante para verificar en el territorio, un conjunto relevante de problemas y desafíos regionales, que de otra manera impactarían en cada unidad de gestión local, superando los límites y las posibilidades de respuesta de cada una de ellas, y afectando lo que se denomina la gobernabilidad del sistema en su conjunto.

En principio, esto sería el motivo principal para avanzar decididamente hacia un proceso de planificación y gestión regional. En términos generales, la idea de gobernabilidad se asocia inicialmente a las capacidades político-técnicas y de gestión que tienen los gobiernos locales para resolver problemas metropolitanos y regionales. Es decir, contar con disponibilidad de recursos de conocimiento y actuación para minimizar los efectos de los problemas que surgen en relación al comportamiento funcional, la configuración territorial y la significación social del área, la consideración de los conflictos, las decisiones públicas coherentes e informadas, la implementación de acciones consensuadas. Asimismo resulta necesario tener en cuenta que los procesos de planificación y gestión a un nivel superior al local constituyen operaciones complejas y conflictivas, ya que su implementación no resulta de planes intercomunales o de una simple coordinación de actividades destinadas a orientar el desarrollo de ese espacio común con mayor eficiencia en la provisión de servicios y bienes urbanos, sino que se trata de generar una nueva instancia de poder sobre problemáticas compartidas, lo cual no constituye una práctica incorporada al “sentido común” de la comunidad ni de las organizaciones municipales y sociales locales.

En este sentido, resultan significativas las conclusiones de Pedro Pérez,⁴ un estudioso en la temática, respecto del resultado de algunas experiencias nacionales. Dice que en Buenos Aires, “las experiencias que se intentaron no concretaron

⁴ Abogado. Posgrado en Sociología. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales.

ningún nivel de institucionalidad. Esos repetidos intentos frustrados no habrían logrado superar las limitaciones, particularmente debidas a la composición político-institucional y a las dinámicas políticas a ellas asociadas. Sin embargo, es común en todos los discursos de los gobiernos locales la importancia que se le otorga a las necesidades de concertar estrategias y acciones conjuntas con los demás gobiernos de la región a partir de articular intereses en una política regional que permita eficientizar los recursos ante temas comunes”.

En otras palabras, lo que se podría expresar a manera de hipótesis es que la falta de respuestas a los crecientes problemas regionales de comportamiento funcional, la configuración territorial y la significación social encuentran su explicación en la imposibilidad de definir y viabilizar un modelo de gobernabilidad capaz de articular una política regional con apropiados mecanismos de planificación y gestión. En definitiva, lo que centralmente trato de expresar es que para avanzar decididamente con las grandes líneas del Plan Estratégico Provincial, es necesario desarrollar un conjunto de capacidades institucionales regionales que habilite a este espacio de concertación plural como es el Consejo Regional de Planificación Estratégica a tomar decisiones con un alto nivel de legitimidad, una importante participación social y un grado aceptable de eficiencia. Todo esto, por supuesto, en un marco de juridicidad acorde a este tipo de propuesta.

Por último, me interesa plantear la institucionalización de la región, partiendo de la base del absoluto acuerdo que existe con la filosofía que plantea el Plan Estratégico Provincial cuando expresa que no se trata de un plan cerrado ni mucho menos de un recetario para gobernar. Es un instrumento de trabajo flexible con el que habrá que orientar la gestión gubernamental actual y las próximas. En este sentido quiero reforzar esta idea de que planificar no consiste en escribir un plan y ejecutarlo. No es simplemente identificar objetivos y estrategias para alcanzarlos. La multiplicidad de actores y de intereses en juego y las diferentes visiones que puede tener un problema, en este caso un problema regional, impone la necesidad de introducir en este proceso de planificación y gestión que se comienza a desandar, una dimensión específicamente política.

Quiero significar que gestionar y planificar una región, pero también una ciudad o una provincia, es un acto de poder; y por lo tanto es un ejercicio que requiere de la mayor legitimidad política. La mejor actitud frente a este dato de la realidad no es añorar una neutralidad imposible o desechar como nociva esta dimensión política sino, por el contrario, asumirla en su complejidad y cuestionarse acerca del carácter que debe poseer ese poder. El verdadero desafío radica en que el proceso de planificación y gestión regional que estamos poniendo en marcha sea verdaderamente consecuente con los principios que enuncia el Plan Estratégico respecto a la consolidación de una forma de construcción política vinculada a la legitimidad de un poder democrático, representativo y participativo.

Esta cuestión no es menor, teniendo en cuenta las nuevas capacidades institucionales que se construyan y consoliden con el tiempo, y las renovadas formas y mecanismos de gobierno y gestión que se adopten en este espacio regional, darán cuenta de un determinado estilo de construcción política, es decir, de construcción de poder. Finalmente, quiero remarcar que estas propuestas asociativas, además del necesario consenso para su implementación, requieren de un sólido andamiaje jurídico e institucional a los efectos de no producir vacíos o superposición de competencias.

En palabras del constitucionalista cordobés Pedro Frías: "se debe institucionalizar la región como un organismo adjetivo de integración económica, pero sin suplir políticas que tienen las órbitas municipales". Los municipios son un ente natural, una realidad sociológica y por tanto no pueden desaparecer en una estructura macroeconómica y política mayor. Sí pueden integrar un organismo superior y compartir acuerdos, reglas y funciones diversas. A los municipios hay que darles el lugar que les corresponde. Precisamente, la aparición de organismos supramunicipales pone en el centro del debate la cuestión de la autonomía municipal y las posibilidades que ésta se vea afectada por las competencias que los municipios ceden hacia arriba. Una de las dificultades en este punto es la ausencia de normas de derecho público de fondo que contribuya a resolver o destrabar algunas complicaciones apuntadas. Las disposiciones de la Constitución Nacional que consagran la autonomía municipal, en los artículos 5º y 123º por un lado, y la integración regional de las provincias y sus órganos, en el artículo 124º, establecen los principios constitucionales y marcan la tendencia en materia de asociacionismo municipal. De todas maneras, considero imprescindible avanzar en nuestra legislación provincial a partir de normativas específicas, que tracen los lineamientos básicos en esta cuestión. Creo finalmente que éste es un debate abierto.

Pienso sinceramente que se ha avanzado mucho, y también falta mucho por recorrer. Estamos en el camino correcto y es por ello que me permito hacer estas reflexiones apostando constructivamente a que el Plan Estratégico Provincial pueda, como él mismo señala, constituirse en un antes y un después en la forma de gobernar y de relacionarnos con la provincia.

MIGUEL LIFSCHITZ

*Intendente de la Ciudad de Rosario,
al momento del Congreso*

Es realmente un gusto recibir en la ciudad de Rosario a tantos intendentes, presidentes de comuna y funcionarios provinciales que representan a distintas regiones, a las distintas geografías de esta extensa provincia de Santa Fe. Creo que todos los momentos son buenos para encontrarnos, para intercambiar experiencias, para reflexionar juntos y para comprobar que las diferencias que aparentemente nos separan no son tales, entanto las coincidencias son más de las que podíamos imaginar. Tanto es así que podría suscribir casi en un 100% lo que acaban de desarrollar y exponer los intendentes que me precedieron. Hoy asistimos en Argentina al debate por el federalismo. Las provincias reclaman a la Nación mayores competencias, mayores recursos y, fundamentalmente, mayor participación en la definición de las grandes políticas nacionales, exponiendo como argumento lógico y legítimo el hecho de que estamos en un Estado federal, que las provincias fueron preexistentes a la Nación, y fueron quienes constituyeron la Nación, nombrando sus diputados y representantes, aquellos que declararon primero la independencia en el Congreso de Tucumán y después, en nuestra ciudad capital, en Santa Fe, sancionaron en 1853 la Constitución Nacional.

Pero lo que no siempre se dice es que antes que las provincias, estuvieron los municipios. Que la primera organización institucional en América fueron casualmente los cabildos, los municipios, la propia ciudad de Santa Fe es preexistente a la provincia. Rosario, que no tiene fundación como todos sabemos, ya era una pequeña villa con 500 o 600 habitantes antes de 1810. Lo mismo ocurrió con Córdoba y con Tucumán. Es decir, si pensamos una nueva Argentina, más federal, también tenemos que pensar en una Argentina más local, que es la otra mirada del federalismo. Creo que hay que dar vuelta la visión que tenemos del país y en lugar de mirarla desde la Nación hacia abajo, mirarla desde abajo hacia arriba, desde las comunidades locales, allí donde habita casi el 80% de los argentinos, tanto sea en localidades grandes, intermedias o pequeñas. En definitiva, tenemos una sociedad predominantemente urbana.

Por eso creo que es indispensable dotar a los municipios de mayores facultades, de mayores competencias y también de mayores recursos y responsabilidades, porque nadie pretende tener solamente recursos o facultades, sino también asumir nuevas responsabilidades. Por eso a lo largo de tantos años hemos reclamado la autonomía de los municipios y por eso pretendemos una autonomía plena, con una amplia base de sustentación, que provenga de una reforma de la Constitución Provincial, como además lo establece la propia Constitución Nacional en su artículo 123º.

Una autonomía otorgada solo por una ley, que todavía no ha sido debatida ni discutida con los intendentes de la provincia de Santa Fe, sería una forma absolutamente menguada, débil, precaria y coyuntural, de dar algún pequeño margen de autonomía a los municipios, para que no cambie nada en profundidad, porque no podemos pensar la autonomía de los municipios si no pensamos un proyecto integral de provincia que se debe plasmar en una nueva Constitución Provincial.

Para que los municipios tengan más autonomía es necesario también repensar la estructura institucional de la provincia. Por eso adherimos a la idea del gobernador Binner en relación a que es indispensable abordar un proceso de reforma constitucional que incluya también la autonomía municipal. Y si bien es cierto que no todos los municipios por sus dimensiones, por su tamaño, pueden asumir las mismas responsabilidades, como se ha expresado previamente, es posible pensar en formas asociativas, como las áreas metropolitanas. Y donde no es posible un área metropolitana seguramente es posible una red, una asociación de municipios que por sus realidades similares y su cercanía geográfica, pueden encarar proyectos en común. Es decir, autonomía, asociativismo y cooperación internacional son caras de una misma moneda.

Es evidente que desde los gobiernos locales podemos asumir mayores responsabilidades en temas tan importantes como la educación, la salud, como lo viene haciendo la ciudad de Rosario desde hace muchísimos años; pero también en materia de seguridad, de prestación de servicios públicos esenciales como el servicio de saneamiento, de agua potable, incluso de energía. Fórmulas para llevarlo a cabo puede haber muchas. De manera asociada entre varios municipios, de manera compartida con la provincia, pero en todos los casos es indispensable que los municipios asuman mayores competencias en cada uno de estos temas.

Lo mismo podría ocurrir en relación a los aspectos ambientales. Hoy las ciudades son quienes producen la mayor carga, el mayor pasivo ambiental del planeta. En las ciudades se produce el 80% de la emisión de gases de efecto invernadero. Somos responsables de gran parte del calentamiento global y por lo tanto es indispensable que haya políticas locales en materia de medio ambiente, concertadas con estrategias provinciales y nacionales. Por lo tanto estamos reclamando, y creo que con eso hay una amplia coincidencia, una reforma constitucional en la provincia que contemple una reforma profunda del Estado como la que se

está llevando adelante. Y esa reforma de la Constitución debe tener una mirada local, debe incluir la perspectiva de los gobiernos municipales. Los desafíos que tenemos como ciudades por delante, como gobiernos municipales, son muchos. Tenemos que promover, organizar, ordenar, planificar el desarrollo sustentable, un desarrollo urbano sustentable.

En décadas pasadas, las ciudades y las localidades crecían desordenadamente, espontáneamente. Los gobiernos municipales en todo caso regulábamos, dictábamos algunas normas de uso del suelo dentro de la ciudad, interveníamos en algunos conflictos. Recién en los últimos años hemos tomado conciencia de que los gobiernos municipales pueden ser promotores del desarrollo. Que pueden ser protagonistas del desarrollo urbano pero también del desarrollo integral de la ciudad, porque cuando hablamos de desarrollo no sólo pensamos en el desarrollo físico, urbano, sino que también miramos la dimensión económica porque las ciudades necesitan tener una dinámica económica que les dé sustento. Miramos la dimensión social e incorporamos la visión de las problemáticas sociales, y la dimensión cultural en tanto tiene que ver con la historia, con las tradiciones, con la identidad de cada comunidad local. Y como decía previamente, la dimensión ambiental, cada vez más importante.

Cuando incorporamos todas esas miradas, estamos pensando en un desarrollo integral, en un desarrollo sustentable de la ciudad. Y ese desarrollo tiene que ser planificado, no puede ser espontáneo y anárquico, tiene que generar espacios de concertación entre los distintos actores políticos, sociales y económicos. ¿Para qué la concertación? Para darle continuidad en el tiempo, porque ningún proceso de desarrollo de una ciudad puede darse en cuatro años, que es el término de un gobierno municipal; necesita de términos mucho más largos, por lo tanto necesita de políticas de Estado. Las políticas de Estado solo son sustentables cuando son el fruto de un amplio debate, de un amplio consenso de los actores sociales, económicos y políticos de una comunidad. Por eso hemos abordado la planificación estratégica como una herramienta que nos permite lograr esos acuerdos, definir esos objetivos comunes y establecer una política de Estado alrededor de la transformación de la ciudad. De la misma manera, se lleva adelante una experiencia realmente innovadora en la mecánica de la planificación estratégica de dimensión provincial, con toda la complejidad y la diversidad que ello supone, pero también con el importante desafío de demostrar que la participación y el consenso no tienen que ver solamente con la escala local, sino que es una herramienta que se puede utilizar en cualquier escala territorial.

Tenemos que construir ciudades más urbanas y más humanas. Más urbanas porque queremos que sean cada vez mejores ciudades, con más confort para los ciudadanos, con mejor calidad de vida, con mejores servicios, con mejores dotaciones de infraestructura. Pretendemos ciudades dinámicas en el aspecto económico, que al mismo tiempo mantengan una escala humana, una dimen-

sión en la cual las personas puedan desarrollar su vida, cultivar determinados valores, garantizar que sus hijos tengan oportunidades de acceso a la educación, a la cultura; ciudades que sean seguras.

Y todo esto tiene que ver con una concepción de la ciudad que debemos instalar, promover, discutir y acordar con nuestros vecinos, con los ciudadanos, con la sociedad civil, porque en definitiva son ellos quienes van a construirla. En la ciudad necesitamos tener no solo usuarios sino socios. Es decir, vecinos que además de utilizar los servicios que presta el municipio, se sientan comprometidos y partícipes de la vida de la ciudad. En ese sentido, creo que si hablamos de ciudadanía y de participación, es probable que tengamos que atrevernos a profundizar aún más los espacios de democracia y de participación directa de los ciudadanos.

Es cierto que hemos hecho muchas experiencias en estos años. En Rosario, particularmente, hemos trabajado la herramienta del presupuesto participativo, una herramienta realmente magnífica para permitir que muchísimos ciudadanos, vecinos, puedan intervenir de manera directa en la discusión, el debate sobre las cuestiones de políticas urbanas, sobre todo en la escala barrial. Pero probablemente no es la única herramienta y tengamos que pensar en nuevos espacios y nuevas herramientas, y seguir haciendo experiencias. Las experiencias de participación no son siempre todo lo exitosas que uno pretende. Es difícil sostenerlas en el tiempo, lograr que sean masivas y que haya realmente una convocatoria amplia, pero creo que tenemos que seguir profundizando y avanzando en ese camino, porque necesitamos construir una democracia de más participación y más compromiso. Necesitamos pasar a ese nivel superior de la participación que es el compromiso voluntario de los ciudadanos. Y esto significa poder incentivar, promover, auspiciar una participación mucho más amplia.

Probablemente en localidades más pequeñas esto puede ser mucho más sencillo, más simple de implementar. O quizás no, habrá que verlo. Pero lo real es que es el camino para construir gobiernos de sustentación más amplia y para lograr un mayor involucramiento de los ciudadanos en la construcción de nuestras ciudades, de nuestra provincia, de nuestro país. Algunos hablan de una democracia de más temperatura, una democracia de alta energía. No sé exactamente cómo podría definirse una democracia de ese tipo, pero sí está claro que una democracia apática, que solamente se moviliza en los momentos electorales no nos alcanza para construir la sociedad que pretendemos y es necesario generar otros espacios y otras motivaciones para la participación democrática de los ciudadanos.

Y tenemos otro desafío en relación a la economía de nuestra ciudad. En los últimos años, hemos demostrado que desde los gobiernos locales, los gobiernos provinciales y las instancias regionales podemos ser protagonistas del desarrollo y del crecimiento económico de nuestra zona. Para eso tenemos que tener políti-

cas activas, intervenir directamente y ser protagonistas del crecimiento, de nuestras pequeñas empresas, de nuestros emprendedores, de las distintas formas de economías solidarias, economía social y economía cooperativa, que florecen a lo largo y a lo ancho de la provincia y que se han multiplicado en la ciudad de Rosario, especialmente después de la crisis del 2001.

Las cooperativas de trabajo, los emprendimientos comunitarios y pequeños emprendimientos familiares, son una alternativa realmente extraordinaria, no solo para darle posibilidad de trabajo a muchísima gente que no la tendría de otra manera en el mercado formal del trabajo, sino también para generar espacios asociativos, cooperativos, que en definitiva permitan a la gente tener un proyecto de vida en la ciudad. Entiendo que esa economía de pequeña escala, tiene una enorme posibilidad de crecimiento y desarrollo especialmente en nuestra provincia, que cuenta con una tradición en ese sentido. La mayoría de nuestros empresarios de hoy surgieron hace 30, 40, 50 o 60 años atrás a partir de un pequeño taller mecánico, de una pequeña fábrica en el fondo de la casa o en el garage. Y luego fueron desarrollándose y creciendo. Nosotros tenemos que alentar esa capacidad emprendedora que está latente en nuestras comunidades. Los gobiernos locales tenemos en ese sentido una tarea realmente importante, cuyos resultados sostenidos en el tiempo permitirá construir una economía más democrática y más social.

Finalmente nuestra responsabilidad primaria como intendentes es la mejora la calidad de vida de nuestros vecinos, de los habitantes de nuestras localidades. Esta es la demanda cotidiana. Esto implica trabajar en el mejoramiento de los servicios, de la higiene urbana, de los servicios de transporte en el caso de las grandes ciudades. La movilidad entendida como la posibilidad de trasladarse con comodidad y de manera adecuada de un lugar al otro de la ciudad, sobre todo para aquellos que no disponen de movilidad privada. Es un derecho de los ciudadanos. Como lo son también las infraestructuras básicas que garanticen el saneamiento, la provisión de agua potable, todo aquello que hace a condiciones mínimas de habitabilidad. El hábitat es otra de las grandes demandas, sobre todo en las grandes ciudades donde tenemos miles y miles de familias en condiciones de hacinamiento y de precariedad.

Estas tareas tienen que ver con la ciudad concreta, con la ciudad física, son responsabilidades que tenemos que enfrentar todos los días, a veces con recursos escasos. Pero la calidad de vida tiene también una dimensión más subjetiva, no solo tiene que ver con las condiciones materiales, sino muchas veces con otras circunstancias. En muchas ocasiones personas que están en igualdad de situación desde un punto de vista material, pueden tener distinta calidad de vida, pueden sentirse de diferente manera en la ciudad. Esto tiene que ver también con la cultura, tiene que ver con el acceso a la educación, con la identidad, con el sentimiento de pertenencia, con el orgullo ciudadano, con el sentimiento de un

destino común en la ciudad que uno está habitando. Y esto también tiene que ser una tarea y una responsabilidad de quienes ejercemos el gobierno local, si queremos mejorar la calidad de vida de nuestra gente.

Por eso en Rosario, nos hemos preocupado también por promover la cultura, por generar proyectos que fortalezcan la identidad de la ciudad, por exaltar los valores, las tradiciones, los logros de la ciudad, por hacer que no sólo los visitantes hablen bien de nuestra ciudad o que se hable bien de la ciudad en otros ámbitos, sino que los propios ciudadanos sientan que están en una ciudad de la que se sienten orgullosos. Esto no quiere decir que se sientan conformes con el gobierno. Lo importante es que se sientan parte de la ciudad y que se sientan identificados con el destino común de una ciudad que debe contener a todos.

En una charla en la que me tocó participar, un filósofo y sociólogo expuso algunas ideas muy desafiantes. En algún momento dijo que es necesario “pensar lo no pensado, construir lo no pensado”. En definitiva es de lo que estamos hablando. Todos hemos llegado hasta aquí poniendo todo el esfuerzo, el compromiso, la creatividad para dar respuestas a las demandas de nuestros ciudadanos. Pero hoy estamos mirando hacia adelante, estamos mirando hacia el futuro. Entonces tenemos que seguir innovando, seguir pensando cosas nuevas para nuestras ciudades, para la provincia, para el país, porque las soluciones que estamos reclamando no deben ser más de lo mismo. Deben generar nuevos paradigmas, nuevos modelos de gestión. Tenemos que atrevernos a ensayar nuevas experiencias.

JOSÉ LUIS FREYRE

*Intendente de la Ciudad de Venado Tuerto,
al momento del Congreso*

Quiero felicitar a los organizadores de este encuentro, la verdad que la posibilidad de este espacio para poder compartir, de poder escucharnos es fundamental y muy importante. No sólo por la posibilidad de asistir a ponencias muy interesantes, sino por el intercambio y el hecho de compartir experiencias, de aprender de otros. El objetivo de mi presentación es compartir nuestra experiencia tomando como eje el trabajo en red, y en esa experiencia, los aciertos y desaciertos que puedan servir como espacio de reflexión, como mojones o desafíos para el futuro. Tal y como lo expusieron los colegas intendentes. En realidad cada vez que compartimos una mesa, más allá de los posicionamientos políticos nos damos cuenta cuántas coincidencias y cuántas afinidades tenemos. En principio, porque nos une un gran amor, el amor vocacional a la gestión pública. También nos unen las problemáticas comunes, los desafíos comunes y hasta las soluciones que se pueden encontrar en conjunto. De modo que tenemos una especie de unidad en el amor y en el espanto al mismo tiempo, que nos ha permitido en este tiempo enriquecer el trabajo cotidiano de cada uno.

Como se decía, también, desde nuestro lugar de responsabilidad territorial, los municipios han evolucionado vertiginosamente desde aquel modelo en que se reducía a barrido, alumbrado y limpieza. Las demandas de los vecinos afortunadamente fueron cada vez mayores y hubo, además, un corrimiento, una descentralización del Estado, sobre todo en la década del '90, donde los municipios empezaron a tener cada vez más injerencias y responsabilidades, sin su correlato en recursos frente a los mayores desafíos. Y así los municipios ya no sólo tenían que brindar servicios y resolver problemas de infraestructura; y tenían que pasar de aquellos planes reguladores que se aplicaban por igual a Las Toscas, a Rosario o a Venado Tuerto, a planes de desarrollo urbano que contemplaran la idiosincrasia del lugar, los valores sociales y culturales.

En relación a los desafíos productivos, los municipios empezaron a tener muchísima injerencia en el desarrollo, en la potencialidad o las problemáticas productivas de su territorio, donde empezó a desdibujarse esta cuestión de la responsabilidad constitucional y en la que nosotros damos respuestas a la gente en materia de salud, de educación, de seguridad. Y esta dinámica ha generado que los gobiernos locales tengan que ponerse al día, que agotar el ingenio y la innovación para encontrar o llevar adelante estos desafíos.

La primera cuestión, sin dudas, es que esto no puede hacerse solo y desde hace mucho tiempo se viene pensando cuán importante es sentar en la misma mesa, en la intervención de cualquier política pública, a los tres estamentos del Estado: el Estado nacional, el Estado provincial y el Estado municipal. En el caso de los municipios y en lo que refiere al trabajo puertas afuera, esto se reproduce en un proceso de pura participación democrática en el cual los vecinos, la industria, el comercio, las vecinales, las entidades intermedias empiezan a participar en la generación y resolución de políticas públicas.

Quiero comentar algunas experiencias de Venado Tuerto. A lo largo del desarrollo del Plan Estratégico de la ciudad, tuvimos momentos muy intensos, con participación de más de 150 entidades intermedias y más de 1.000 vecinos en cada una de las asambleas o de los talleres que se generaban, y momentos donde eso decayó y fue muy difícil mantener esos niveles de participación. Pero lo cierto es que para nosotros fue una experiencia totalmente enriquecedora y para los municipios en general, una herramienta muy válida a la hora de generar y pensar políticas públicas. Otra experiencia interesante al respecto fue armar la red de instituciones, fundamentalmente sociales. En el caso de Venado Tuerto, se hizo un esfuerzo muy grande en relación al desarrollo cultural y social, con un aporte de recursos muy importante. En todas las políticas públicas, tanto sea en deporte, cultura, promoción social, hábitat, educación o salud, intervenían los miembros de esta red donde distintas instituciones de la ciudad, ONGs, entidades públicas o privadas, que no sólo generaban políticas públicas sino además las sostenían en el tiempo.

Una experiencia interesante refiere al cooperativismo. Santa Fe tiene una rica historia y desarrollo del movimiento cooperativista y el movimiento mutualista, en particular en el sur de la provincia, donde el desarrollo de las cooperativas es muy fuerte. Además de las cooperativas ligadas fuertemente al sector agropecuario, contamos con cooperativas de servicios. En Venado Tuerto en particular hay una cooperativa de servicio eléctrico, de energía eléctrica y alumbrado público, pero además también hay otra cooperativa que lleva adelante las obras de saneamiento, lo cual constituye otra forma de proveer un servicio, normalmente propio del Estado. Esto se originó en un momento en el que se argumentaba que el Estado era burocrático, lento, incapaz de resolver las problemáticas de la gente y frente a ello, la panacea de la privatización como la resolución de todas las

problemáticas. La instancia del cooperativismo en realidad es una instancia muy interesante, de muchísima participación ciudadana, en la que los propios vecinos llevan adelante una política para brindarse sus propios servicios, el Estado participa como socio y regulador, pero también como promotor de los servicios de infraestructura, y la comunidad vuelca iniciativas y aquello que tiene que ver con el desarrollo de infraestructura.

Otra experiencia interesante ha sido la referida al desarrollo productivo en general. Las mesas productivas regionales que se han conformado a lo largo de estos últimos años han dado resultados por demás de interesantes. Se conocen las experiencias de Rafaela, del área metropolitana de Rosario, del sur de Santa Fe en relación a las mesas de consenso regional, a través de las cuales pudo potenciarse el desarrollo productivo de manera importante, aprovechando estos últimos años una política un poco más sostenida en el tiempo para darse mayor valor agregado y diversificar la economía. En el caso de nuestra región, la actividad principal es la actividad agropecuaria, pero pudo darse un desarrollo muy importante a la actividad industrial, en industrias muy fuertes no ligadas directamente a la actividad agropecuaria. Y también se fortaleció muchísimo el sector de servicios, el sector comercial y distintos sectores, que no sólo han crecido en el sur de la provincia sino que llega a otros lugares, al norte de la provincia de Buenos Aires o al sur de la provincia de Córdoba.

Una de las experiencias asociativas locales que empezó a crecer fuertemente, sobre todo a partir del 2001, fue la economía social, donde el asociativismo, los emprendedores sociales y productivos empezaron a generar sus espacios sin la intervención del Estado como coordinador o promotor, a través de movimientos cooperativos o de ONGs para fomentarlo y propiciarlo.

Menciono el trabajo en red de las ciudades, para establecer un paralelismo entre los desafíos que tenemos en cada una de nuestras regiones. Vemos con absoluta satisfacción el proceso de regionalización, porque tiene que ver con un sinceramiento de las realidades en una provincia muy extensa, con una gran heterogeneidad cultural, productiva y donde deben atenderse las particularidades de cada una de las regiones. No se puede pensar una política productiva por igual para el norte de la provincia, para el centro o para el sur. La verdad es que ha sido una iniciativa por demás de interesante pero conlleva muchísimos desafíos.

El proceso de crecimiento de estos últimos años en nuestras ciudades ha generado, en las ciudades intermedias y por supuesto en las ciudades grandes, un desafío. Ustedes saben que algunos años atrás las ciudades y las comunas nos mirábamos de reojo, en esta competencia por ver quién captaba inversiones o quién desarrollaba más infraestructura, y desde hace cierto tiempo hemos comprendido, como es necesario hacerlo en el aspecto social y cultural, que no hay salvataje individual. Es imposible que a alguien en la región le vaya bien cuando al resto de nuestros vecinos le está yendo mal, por la cantidad de problemas que

eso genera. Entonces ha empezado a producirse un proceso de asociativismo. La regionalización potencia y ayuda en ese proceso de asociativismo entre las distintas localidades de una región.

A nosotros, por ejemplo, nos ha permitido unirnos para diversificar los roles productivos de cada uno. Hay determinadas comunidades que están en mejores condiciones de recibir o generar distintas inversiones productivas y hay otras que no. Las actividades ligadas a la actividad agropecuaria para el municipio de Venado Tuerto, que tiene una ocupación urbana grande y una extensión rural chica, son una complicación. Como lo es por ejemplo, la instalación de un gran *feed lot*. Pero para una comuna con una extensión rural importante, es una solución. Esto es algo de lo que ha empezado a generarse en estos últimos tiempos.

Y otra cuestión fundamental, es la posibilidad de compartir la gestión. En un marco de unidad, distintas localidades gobernadas por distintos signos políticos, hemos trabajado juntas en distintas temáticas como las grandes obras de infraestructura, acueductos, gasoductos y vías de comunicación, autovías y accesibilidad a comunas hoy desconectadas de la comunicación vial de nuestra región y por lo tanto del circuito productivo. También lo hemos hecho en temáticas como la seguridad o la regulación conjunta de la seguridad vial para que la política en una localidad no sea absolutamente diferente a la de la localidad vecina. Y en políticas educativas y sanitarias; políticas que tienen que ver con el desarrollo de nuestra producción.

Una experiencia concreta es la gestión conjunta de un Juzgado Federal. Nuestra región no cuenta actualmente con un Juzgado Federal, y esto lo estamos gestionando en conjunto todas las localidades del sur de la provincia. La creación de una universidad agraria nacional también ha sido un trabajo en conjunto que han llevado los municipios, y cuando hablo de municipios me refiero a los intendentes, presidentes de comuna y concejos, pero también a las organizaciones intermedias y al sector privado. Un ejemplo de esto, es la generación de un resguardo aduanero y un depósito fiscal. En esto participaron las localidades cercanas, el sector privado, las ONGs, y en esa oportunidad estuvimos reunidos el gobierno nacional, el provincial y los municipios.

En ese marco de trabajo asociativo, uno de los desafíos que queda por delante es delimitar un poco más y mejor el alcance de las regiones, y no me refiero a trazar nuevamente un límite sino, básicamente, a continuar sincerando el alcance productivo, cultural, social de las regiones. Hay que generar la interacción interprovincial. Trinchieri, el intendente de Sunchales, tiene clara relación con sus vecinos de la provincia de Córdoba; nosotros, con el norte de la provincia de Buenos Aires y sur de la provincia de Córdoba. Tenemos temáticas en común, servicios en común y una realidad productiva en común y esto es un marco que tenemos que empezar a pensar, a debatir y a resolver.

El siguiente aspecto que me interesa retomar es el proceso de descentralización. En este marco, hemos descentralizado servicios sociales, concretamente, servicios de salud. A través de 15 centros de salud hemos hecho un trabajo en conjunto con la política de salud provincial, donde el hospital provincial tiene un rol claro y fundamental en la región que nosotros complementamos con nuestros centros de salud. En esto hay un proceso de descentralización muy interesante que ha empezado a producirse en los últimos años, pero hay algunas cuestiones a tener en cuenta en las experiencias de los municipios, que me parece importante observar para que ese proceso de descentralización sea lo más pleno posible.

La descentralización es descentralización de atención, de servicios, de responsabilidades, pero también de recursos porque con ello se transfiere la solución o la posibilidad de la solución. La segunda cuestión es que en esa transferencia de responsabilidad, se intenta brindar un servicio lo más cercano al ciudadano, al vecino. Y en esa situación, si no están los recursos y no está la segunda cuestión importante a transferir que es la capacidad de toma de decisión, se hace muy difícil, porque si uno mantiene la centralidad en la toma de decisiones y transfiere el servicio, no tiene la capacidad plena de respuesta.

Y una tercera cuestión es el "exceso" de descentralización. En Venado Tuerto ha ocurrido, principalmente en el ámbito administrativo y atención institucional, que a fin de brindar un servicio cada vez mejor, se instaló una mayor cantidad de interlocutores o de espacios para el servicio de atención, generando una gran cantidad de lugares donde está el servicio y la consulta, pero no está la toma de decisión; donde muchos somos responsables pero en definitiva nadie tiene la definición plena.

Mi intención es compartir los aspectos a favor y en contra de algunas experiencias personales, por lo menos respecto a este proceso. Para considerar, para crecer en la dimensión regional, local y provincial. Creo que hay un camino interesante trazado y un debate importante puesto en marcha. Tenemos muchas cosas para aprender, pero es posible avanzar en ese camino, hay muchísimas coincidencias sobre las cuestiones de fondo, independientemente de los modos o las maneras.

Quisiera resaltar aquello que refiere a nuestros valores culturales y sociales, como ciudadanos, como dirigentes, y por supuesto, como responsables de gobierno. El desarrollo de nuestros valores sociales y culturales es una clave importantísima para que estos debates puedan prosperar en el mejor de los sentidos, y puedan ser logros plenos para la ciudadanía. A partir de los desafíos que han aparecido y han promovido un trabajo progresivamente en red, asociados inicialmente en la dimensión local, después en la regional y también en la provincial, se ha verificado cómo se puede lograr estos procesos, a través de los cuales se espera que la ciudadanía y el pueblo en general cuente con políticas públicas

sostenidas en el tiempo, no atada a los vaivenes de las políticas transitorias, y donde el trabajo en red asegura el buen hábito del trabajo en conjunto. Pero más allá de las buenas relaciones que podemos mantener algunos dirigentes en un determinado momento, es posible plasmar un buen hábito a través de ordenanzas, de una legislación correspondiente, de un fundamento claro que deje pautado institucionalmente ese trabajo en conjunto.

Por esto es que retomo el tema de los valores, porque este trabajo depende de los valores sociales que desarrollemos en nuestra joven y recuperada democracia, en la que todavía nos falta avanzar en valores como la tolerancia, la justicia social, el desarrollo y el compromiso colectivo. Por otra parte, muchos de los temas que empezamos a incorporar desde tiempo atrás y que procuramos aplicar en los municipios de la provincia son, todavía, una consigna, un slogan, algo divisado en los discursos pero poco en las acciones.

Este desarrollo que parte de los dirigentes y participa fuertemente a la población ciudadana y a la comunidad en general, con valores fundamentales como los que mencionábamos recién, promueve que el debate se enriquezca y que podamos pensar en todas las deudas pendientes que tenemos en relación a la justicia social y la equidad que tenemos que alcanzar, el desarrollo pleno en educación y salud, el desarrollo territorial en producción, en empleo genuino y fundamentalmente, en institucionalidad. Ese marco de valores nos va a permitir discutir con absoluto compromiso y responsabilidad la reforma constitucional necesaria, la reforma de nuestros ingresos en lo que refiere a la distribución a través de la coparticipación de la nación a la provincia y de la provincia al municipio, y a partir de allí, a la afectación territorial.

No hay política económica, productiva y social que no esté atada a una política de valores. Si nuestros valores no están asentados, conciliados y son sostenidos, no hay política productiva e institucional que pueda sostenerse en el tiempo, quedando siempre supeditada a vaivenes circunstanciales. Por el contrario, si se basan en valores sociales y culturales, cobran sustentabilidad en nuestras políticas productivas, nuestras políticas culturales y sociales. Nuestras crisis pueden ser sociales, económicas o productivas, pero nunca pueden ser crisis de valores.



CONFERENCIA





CONFERENCIA/
Liderazgo local en un
contexto de cambios.
Desafíos y oportunidades

EUKEN SESÉ SARASTI¹

*Director de Fomento de Donostia–San Sebastián
(España), al momento del Congreso*

Primeramente, quiero agradecer a la Diputación de Barcelona, que me cursó esta invitación a venir aquí, a tierras argentinas, a la provincia de Santa Fe. Además, debo reconocer que no sólo tengo una estrechísima relación con la Diputación sino con lo que podríamos denominar la “escuela catalana”. Muchos de nosotros a lo largo de nuestro desarrollo profesional en la planificación estratégica hemos aprendido con autores como Jordi Borja o José María Pascual, hemos estado implicados en el aprendizaje a través de los institutos de dirección y gestión pública, y tenemos una relación muy estrecha con muchos municipios catalanes en relación al aprendizaje y la participación en red. Y hay cosas que te siguen sorprendiendo.

Me ha parecido espectacular lo que oído hasta el momento, e increíble que en Argentina se empiece a plantear un proceso serio de desconcentración, o de descentralización como ustedes lo denominan. Realmente esto me lleva a congratularme y a agradecerles especialmente esta invitación. Por otra parte, y esto no es algo que aparezca en el propio currículum, está vinculado a opiniones más personales, en algunos casos de carácter ideológico.

Toda mi vida profesional ha estado inmerso en el ámbito local. Les puedo confesar que he tenido suculentos ofrecimientos para desplazarme a otros niveles de la gestión pública, pero realmente siempre me he encontrado muy confortable en el ámbito de lo local, porque he visto que allí hay desarrollo, posibilidades, opciones y potencialidades de futuro. En mi carrera profesional también hay dos momentos, un momento inicial de unos 25 o 30 años en el que estuve comprometido y vinculado con el fenómeno de lo local, muy mar-

¹ Director de Fomento de Donostia–San Sebastián (España), al momento del Congreso. Especialista en desarrollo económico sostenible, planificación estratégica, gestión de organizaciones y recursos humanos del sector público, concertación público–privada, redes y clústers.

cado por el activismo. Un activismo de gestión, casi de desarrollismo. Y estos últimos años creo que han estado marcados por una especie de inmersión en el ámbito teórico-conceptual.

Y realmente me parece muy interesante, porque creo que es un muy buen equilibrio adecuar la práctica, la realidad empírica de nuestra praxis, con la realidad académica. Si sólo nos quedamos en la realidad académica, veremos que en los congresos de hoy en día la mayoría de los contenidos son concurrentes. Hoy se habla de creatividad o de innovación, como hace ocho años se hablaba de competitividad, o hace otros diez, lo hacíamos en el ámbito de la internalización. La única manera de buscar una cierta coherencia en el quehacer de la gestión pública es entre el concepto y la práctica, entre la praxis y la realidad académica. En este sentido pienso que la legitimidad, muchas veces la credibilidad que nos da la experiencia en aquellos que gestionamos en el ámbito local, es muy importante.

Me gustaría estructurar esta ponencia, que lleva por título “El liderazgo en el ámbito local”, a través de un esquema mediante el cual, introducir algunos planteos.

ESQUEMA DE LA PRESENTACIÓN

- > CONTEXTUALIZACIÓN
- > LIDERAZGO
- > REDES
- > ARTICULACIÓN TERRITORIAL
- > MARCO REGULADOR
- > CONCLUSIONES

El liderazgo es fruto, fundamentalmente, de la contextualización. Por qué en este momento es tan necesario que emerjan nuevos líderes en el ámbito territorial próximo a los ciudadanos. También me gustaría analizar las realidades de los ámbitos locales. Por qué, en este momento, la ciencia social plantea el alejamiento de la sociedad civil con respecto a la clase política, en última instancia a clase pública. Por qué la crisis es un excelente detonante. No hay reformulación, no hay planteamientos de reforma, no hay un proyecto sólido que no venga acompañado por un fenómeno de crisis, por un fenómeno de desestabilización y un replanteo de los grandes paradigmas que generalmente sostenemos. También tenemos que hablar de la transformación del modelo, qué está pasando hoy en día en relación a unos cambios trepidantes, cambios que llegan en la dicotomía entre la absorción inmediata dentro del contexto político, de la retórica política, y la realidad de estos contextos en la vida práctica. Por último, me gustaría hablar en esta introducción, del peso de la realidad local, especialmente en Europa.

En segundo lugar, quisiera realizar una pequeña aproximación a algunos factores determinantes de las características de los proyectos liderados por el entorno local. También me gustaría hablar muy brevemente del ámbito de las redes. Un tema importantísimo es la articulación territorial, el nuevo espacio público que estamos constituyendo de cara a habilitar y generar canales de participación, a hacer real este concepto de la gobernanza multinivel, a estructurar de manera horizontal la integración de las fuerzas civiles, las fuerzas sociales. También habría que hablar de un marco regulador, porque a estas experiencias se las llevaría un cambio legislativo. Un cambio legislativo acabaría con cualquier tipo de experiencia y la única manera de buscar la estabilidad y perdurabilidad de este tipo de ámbitos y nuevos territorios, depende de la posibilidad de generar un marco regulador.

Lo decía previamente el gobernador, (Hermes Binner) y es cierto, la provincia de Santa Fe se destaca por tener la primera Constitución provincial de toda la Argentina y, desgraciadamente, en esa constitución no tiene presencia la autonomía municipal, mientras que en la última reforma de la Constitución argentina sí se reconoce tímidamente esta autonomía. Si ustedes, los santafesinos, fueron capaces de desarrollar un marco organizador o regulador de esta relación y si pudieran avanzar en el futuro, estoy absolutamente convencido de que van a ser pioneros, van a ser líderes en la adecuación de un marco regulador con el propósito de que esto tenga un desarrollo más allá de las ideologías y de los procesos electorales. Por último, voy a hacer una brevísima reseña de algunos de estos elementos a través de unas conclusiones.

CONTEXTUALIZACIÓN

Creo, que en este momento, hablar de los contextos es hablar de por qué necesitamos líderes, en este ámbito de proximidad a la ciudadanía. Creo que todos somos conscientes de que los gobiernos nacionales, especialmente, en Europa y, probablemente, aquí —a medida que avancen en la consolidación del Mercosur— han perdido capacidad de liderazgo, han perdido capacidad de dirigir una sociedad, que se enfrenta a un proceso de globalización cada vez más competitivo y abierto.

Esta afirmación se ejemplifica en el hecho de que mi país, España, en estos momentos, no puede asumir la crisis con los mismos instrumentos que tienen ustedes. Argentina, probablemente, crecerá este año en torno al 3% o al 5% y digamos que el desajuste, de lo que puede llegar a ser la inflación, probablemente, lo compensen con una devaluación de la moneda. España no tiene moneda que devaluar. En este momento, nuestra capacidad regulatoria en el marco económico-financiero no existe. No tenemos capacidad de desarrollar nuevos planes con un mayor nivel de endeudamiento público, que aquel que nos lleva a la convergencia en el 2012, del 3%. Evidentemente, esta afirmación se sustenta en que,

como país, en este momento, no somos capaces de articular todas las políticas en el ámbito financiero, en el económico y en otras facetas.

Paralelamente a esto se ha producido en muchos países europeos, y en España con mayor virulencia a partir del post franquismo, una descentralización progresiva hacia los organismos de carácter regional. Para entendernos, porque este término seguramente va a surgir en varias ocasiones en el transcurso de lo que es la ponencia, me gustaría aclarar que al hablar de regiones me refiero a lo que aquí equivaldría a la provincia y, cuando hablo de provincia, me estoy refiriendo probablemente, a las regiones subprovinciales que tienen aquí.

Este proceso reafirma algo propio de la cultura europea en la cual estamos inmersos, reafirmando esos principios descentralizadores que datan de los años noventa, que es esa unidad específicamente dirigida hacia la política regional, a partir de disponer de instrumentos de medición y de tener una Europa fundamentalmente integrada por regiones.

Nos falta el otro gran eslabón, el eslabón donde aparecerá la Europa de los ciudadanos y de las ciudades. Yo creo que, en este sentido, la descentralización avala la pérdida de este liderazgo que estaba encuadrado en nuestros propios países, en nuestros líderes políticos. Por otra parte, creo que todos somos conscientes de que ni el mercado, ni muchas veces las políticas nacionales, solucionan los problemas de la regulación.

Becattini y Rullani,² hablando sobre la globalización, nos proporcionan dos variables fundamentales del conocimiento acerca de cómo podemos interpretar la globalización en este momento. Una de ellas, es el un conocimiento digitalizado, universalizante, que lo encontramos en la red de redes, en Internet. Y hay otro conocimiento fundamental de cara a su articulación, que está basado en el conocimiento contextual. Podemos entender, seguramente, que la penetración en nuevos mercados es un problema de globalización, pero si no somos capaces de articular un conocimiento de proximidad, un conocimiento diferenciador, identitario y local, difícilmente podemos luchar o complementarnos en este ámbito.

Por otra parte, hay que ser conscientes de que las políticas en el ámbito local, tienen un efecto de carácter inmediato. Cuando queremos resolver un problema de desempleo accedemos a los municipios, vamos a donde está el intendente y desarrollamos una política de Estado. El gran paquete de medidas contra la crisis en España, ha descansado en los ayuntamientos. Cuando hablamos de cambio climático y de medidas directas de cara a la ciudadanía, estamos hablando de las agendas locales. En términos de gestión, aunque no haya un reconocimiento del marco jurídico, la realidad y la práctica hacen que gran parte de esas medidas y de esas políticas aterricen en el ámbito local.

² Giacomo Becattini. (1927) Florencia, Italia. Economista. Enzo Rullani. (1947) Siena, Italia. Docente de Economía.

Tal vez algunos de ustedes han leído un ensayo titulado *Territorios Inteligentes*,³ de Alfonso Vergara y por Juan Luis De las Rivas. Estos autores nos plantean que vamos a cambiar gran parte de la filosofía de la competitividad. En este momento, especialmente en la economía del conocimiento, no están compitiendo ni los países, ni las regiones, ni sus provincias; están compitiendo las ciudades. Es más, los logros de esas ciudades probablemente redunden en los logros de esas regiones y los logros de esos países.

Un ejemplo muy sencillo y muy claro es la posibilidad que tuvimos hace dos años, cuando la Universidad de Stanford, que quería desarrollar una unidad, una línea de investigación, se sintió atraída por nuestra ciudad, San Sebastián. En aquel momento empezamos a competir con Barcelona y con Toulouse, una potencial localización. En una Europa en la que ya no es factible el captar grandes multinacionales a base de ayuda pública, ni dar suelo gratis ni financiar los contratos, porque tenemos un tribunal de la competencia, ¿con qué estamos jugando, con qué estamos compitiendo? Con el valor de nuestras ciudades. Estamos compitiendo con nuestra sostenibilidad, con un ambiente agradable, con una buena programación cultural. Estamos compitiendo con buenas escuelas, que pueden disponer de formación internacional. Estamos compitiendo con valores que solo pueden ofrecer las propias ciudades. Yo creo que son las que verdaderamente están compitiendo en un mercado globalizado, en este momento.

Otra de las razones que señalan la necesidad de que emerjan los líderes, se basa en la transformación que se ha producido en la visión de ciertos aspectos. Imagínense ustedes que quince años atrás, alguien preconizara en una empresa que iba a contratar un alto directivo, con competencias en el ámbito relacional y en el ámbito emocional. Alguien se reiría seguramente, aún si fuera un seguidor de las teorías de Daniel Goleman⁴ y de la inteligencia emocional. Hoy en día eso está incorporado en gran parte de la gestión empresarial, fundamentalmente con un objetivo productivo, con un objetivo de beneficios.

Pensemos también en la creatividad. La creatividad es un elemento absolutamente socializado. Probablemente la innovación se produzca en un contexto sofisticado, en el cual el caldo de cultivo es determinante en la generación de más o menos innovación, especialmente la innovación productiva. Pero la creatividad, como estadio previo, está absolutamente socializada en países pobres, en países ricos, en países emergentes, etcétera. En este sentido, tengo que reconocer en el ámbito de la creatividad a uno de sus máximos teóricos como ha sido

³ Alfonso Vergara y Juan Luis de las Rivas, *Territorios Inteligentes*. Editorial Fundación Metrópoli, Madrid, 2005.

⁴ Daniel Goleman. (1947) Stockton, Estados Unidos. Psicólogo. Autor del libro *Emotional Intelligence*, aparecido en 1995.

Richard Florida,⁵ por otra parte un gran actor contemporáneo del discurso económico; y también, tendría que reconocer que uno de los factores más importantes de competitividad de su país es la creatividad.

Así que tal como preconizaba, este cambio importante que se está produciendo en nuestras sociedades se manifiesta, según Richard Florida, en tres variables claras: el talento, la tolerancia y la tecnología. También es verdad que en su último discurso las ha ampliado, las ha adecuadas a los nuevos paradigmas sociales y ha incorporado el territorio. En todo caso es sorprendente plantearnos que, en este momento, la tolerancia es un factor determinante en la generación de mayor o menor creatividad. Esto lo exponía el presidente del Consejo Económico y Social de Cantabria en uno de los cursos de verano de la Universidad Menéndez Pelayo. Un estudio riguroso, de carácter cuantitativo indicaba que mayor tolerancia social, mayor capacidad creativa.

Pero volviendo al ámbito de nuestras administraciones públicas, al ámbito local. Hoy en día está entrando una corriente, en el fondo es una transformación, que nos habla más de conceptos inmateriales que materiales. Que nos habla menos de la infraestructura, que hasta ahora había sido el devenir en la manera de hacer política, la manera de reconocernos de cara a la población en general y, sobre todo, la manera de pasar cada cuatro o cinco años las fronteras electorales.

Estamos hablando, y Manuel Castells ya preconizaba esto respecto a la política pública hace unos cuantos años, de que la política pública tiene que basarse no tanto en el *hard* como en el *soft*, y yo creo que son conceptos básicos para plantearnos que estos nuevos líderes locales tienen que empezar a asumir esta nueva amalgama de términos, por encima de los términos de la realización práctica y de la coherencia, en ámbitos que no son exclusivamente los infraestructurales.

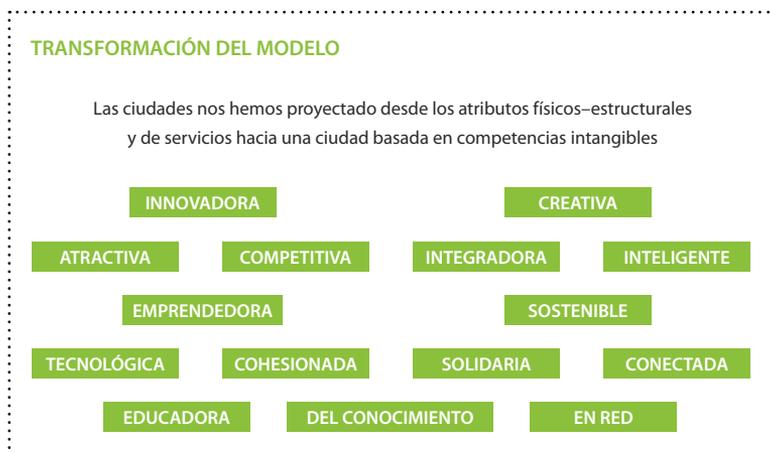
Hoy en día, en nuestras ciudades y nuestros territorios intentamos proyectarnos en una tecnología difusa y compleja de entender. Compleja de entender en términos sociales, compleja de asumir técnicamente y compleja de desarrollar desde directrices y líneas de actuación política, más allá de la retórica. Hoy nuestras ciudades quieren ser innovadoras, quieren ser creativas, quieren ser atractivas, y ya no quieren captar grandes inversiones de multinacionales cediendo el suelo gratis y asumiendo problemas y riesgos importantísimos de deslocalización, sin tener en cuenta el tejido empresarial de la pequeña empresa, a la cual a veces no hacemos caso, abandonamos, no escuchamos y generalmente presionamos con muchos impuestos.

Hoy estamos bajo el concepto de atraktividad, algo factible, interesante para el talento que venga a nuestras ciudades para hacerlas más competitivas. Estamos hablando de ciudades que compiten y que al mismo tiempo colaboran. Este

⁵ Richard Florida. (1957) Newark, Estados Unidos. Experto en geografía y crecimiento económico.

es un término difícilmente asumible, es una dicotomía verbal que tiene mucha incidencia en el propio ser humano y también en la integración de las propias redes. Estamos hablando de que nuestras ciudades quieren ser inteligentes. Antes teníamos unos coeficientes, medíamos fundamentalmente a través de test cada coeficiente intelectual. Hoy queremos tener una inteligencia colectiva.

Queremos avanzar entre todos bajo un planteamiento de crecimiento no sumativo sino exponencial. Queremos que nuestras ciudades emprendan y que una ciudad emprenda no significa tener muchos emprendimientos puntuales en el sector privado, queremos que la ciudad se haga para el futuro con mucho aprendizaje. Queremos ciudades evidentemente sostenibles, queremos ciudades tecnológicamente avanzadas, ciudades posicionadas que no tengan un crecimiento económico fruto de una mala distribución de la riqueza. Queremos ciudades solidarias, que eduquen en valores a nuestros jóvenes. Queremos ciudades del conocimiento, conectadas de cara al exterior, conectadas internamente y que funcionen en red.



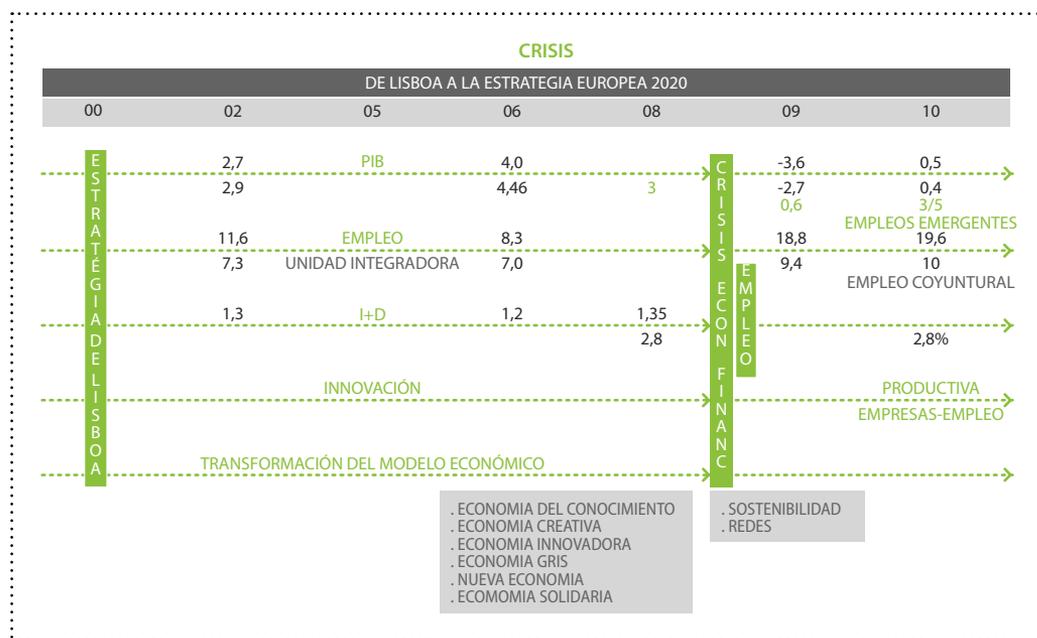
Detrás de este planteamiento, detrás de esta gran sopa de letras y de conceptos, se esconde gran parte de los retos del nuevo espacio público y de los nuevos líderes de gestión pública y política. El desarrollo real de los mismos, el hecho de llevarlos a la práctica, el camino que se hace al andar y el modelo a través de la experimentación, necesitarán una transformación, una verdadera revolución en el espacio y en el sector público, tal y como apuntan algunos teóricos.

La crisis tiene un efecto detonante, especialmente positivo para cualquier proceso de transformación, de cambio, de oportunidades. Analizando a las estrategias priorizadas en Europa y su correlación en términos de PIB y empleo con respecto a la situación argentina, puede verse que en el año 2000, Europa se plantea un objetivo muy ambicioso. En aquel momento, el país en su conjunto, la Unión Europea, se plantea ser la potencia que más creciera de todo el mundo.

Pero no un crecimiento productivo tradicional, sino un crecimiento basado en la sociedad del conocimiento. Surge este planteamiento fundamentalmente porque tenemos una Europa envejecida y porque tenemos que abordar y enfrentarnos al proceso de globalización.

Además, se pretendía que ese crecimiento se mantuviera desde los principios de cohesión social, que hubiera una mayor relación y una mejor calidad de empleos. ¿Sobre qué se basaban los criterios objetivos, medibles de cara al cumplimiento de lo que se denominó *Estrategia Lisboa*? Fundamentalmente en tres aspectos: el crecimiento del producto interior bruto, el empleo y especialmente la inversión que se tenía que hacer, respecto a nuestro producto interior bruto, en el ámbito de la investigación, el desarrollo y la innovación.

Estrategia de Lisboa



Debido a la crisis del 2008, y no sólo a ella sino a una Europa que crece de 15 países a 27 y que tiene profundos problemas de traslación en el complejo ordenamiento jurídico acerca de los principios realmente europeos, nos hemos encontrado que los objetivos de empleo, en gran medida, no han sido alcanzados.

Nuestro país, España en su conjunto, alcanza el 20% de desempleo con esta crisis. El crecimiento ha sido un crecimiento negativo y si bien nuestra ciudad ha tenido un saldo positivo en cuanto a la atracción y el I+D respecto al producto interno local, en general no se ha cumplido el objetivo de alcanzar ese 3% de la media comunitaria en inversión de producto, porque teníamos

que transformar nuestro modelo económico, nuestro modelo productivo, y porque tienen que surgir nuevas áreas de actividad y de actuación. Y en este sentido, no estamos hablando solamente de la economía del conocimiento, la economía innovadora, creativa, la economía gris, vinculada fundamentalmente a la prestación de servicios. Por encima de todo, lo que se plantea es una innovación de carácter productivo, el apoyo a la generación de nuevo empleo y de nuevas empresas.

En nuestro caso concreto, se trata de una crisis de carácter coyuntural, una crisis derivada del efecto financiero, de la que más tarde o más temprano nuestro país saldrá, pero creo que realmente en algunos países subsiste una crisis de carácter estructural, de credibilidad, de funcionamiento, de recaudación. Y lo digo realmente sin ánimo de crítica, porque me unen relaciones de amistad y colaboración con Argentina, pero he visto en algunas ocasiones niveles de recaudación inferiores al 37% por parte de los municipios argentinos. Es insostenible el modelo con esos niveles de recaudación. En España, en vías voluntarias estamos en el 99,2% y probablemente alcancemos el 99,8% mediante recaudación.

Entonces, creo que hay problemas importantes que no son crisis, porque yo creo que la crisis en lo económico, en Argentina no es grave. Los parámetros fundamentales de la economía crecerán, pero más tarde o más temprano, la sociedad argentina tendrá que abordar ciertos factores estructurales.

No me gustaría acabar esta primera parte de introducción y ahondar en la necesidad de esta nueva figura, de este nuevo perfil, sin referirme a la ciencia social de hoy. En este momento hay diversos autores que apoyan la idea de que existe una profunda desconfianza. Nuestros ciudadanos no creen en las instituciones, ni en las públicas ni en las privadas ni en las organizaciones no gubernamentales. Hay una falta de credibilidad total. Un autor estadounidense que he tenido posibilidad de leer, Hugh Hecló, que fue profesor de sociología en Harvard y actualmente es profesor de administración pública en la Universidad de George Mason de Estados Unidos, ha hecho un análisis muy interesante y publicado recientemente en el libro *Pensar Institucionalmente*.⁶

Hecló hace un análisis de la sociedad estadounidense, en términos de la pérdida de confianza por parte de la población. En el caso del sector privado, empezando por grandes empresas como Enron⁷ y las grandes consultorías.

⁶ Hugh Hecló, *Pensar institucionalmente*. Paidós, Barcelona, febrero 2010.

⁷ Enron Corporation fue una empresa de energía con sede en Houston, Texas, EEUU, que empleaba cerca de 21.000 personas hacia mediados de 2001, antes de su quiebra. Una serie de técnicas contables fraudulentas, apoyadas por su empresa auditora, el entonces prestigioso despacho Arthur Andersen, permitieron a esta empresa llegar

a ser considerada como la séptima empresa de los Estados Unidos, y se esperaba que siguiera siendo empresa dominante en sus áreas de negocio. En lugar de ello, se convirtió en ese entonces en el más grande fraude empresarial de la historia y en el arquetipo de fraude empresarial planificado.

Parece paradójico que los “Arthur Andersen”⁸ o los “Price Waterhouse”⁹ de turno antes de la crisis, hayan podido actuar negligentemente con criterios de prevaricación respecto a auditorías y hoy estén auditando nuestros países y definiendo cuál es la prima de riesgo de nuestra deuda externa. Nos incorporan en el *ranking* y ellos pueden evaluarnos a nosotros, cuando realmente no han dado ninguna muestra de fiabilidad, al igual que el sistema bancario, las hipotecas basura, Lehman & Brothers.¹⁰ El análisis de Hecló me parece realmente interesante.

Un autor español, Juanma Roca,¹¹ hizo recientemente un análisis de las escuelas de negocio, que lleva por título *MBA's ¿Ángeles o Demonios?*. Él planteaba que hay una importante responsabilidad de las escuelas de negocios en esta crisis, en esta gran hecatombe financiera que ha sacudido a todo el mundo. Hay una responsabilidad en el ámbito de la formación, porque no hemos formado adecuadamente a esos cargos, a los altos directivos, a los líderes de muchas empresas. Y lo que propugna es una mayor diversificación, una actuación más ética desde una perspectiva empresarial, los conceptos de sostenibilidad, etcétera. Y también, el autor propone la posibilidad de que se asuma un código ético, tal y como en este momento ya está haciendo la propia Universidad de Harvard en sus másters, una especie de juramento hipocrático, un código deontológico bajo el cual exista un compromiso formal de tener una buena ética empresarial.

Las organizaciones no gubernamentales tampoco se libran. Es más, el nivel de confianza de la sociedad estadounidense en las ONG's es mayor al del sector público y alcanza el 15%. Concretamente, se hacía el análisis de la Cruz Roja de Estados Unidos y el compromiso de que los fondos recaudados con motivo del atentado del 11-S,¹² casi 500 millones, se destinara enteramente a las víctimas del atentado. Y ciertamente, fruto de una investigación del propio Congreso, se descubrió que se habían dedicado 250 millones en las víctimas, y que más del 50% lo habían destinado a otras actividades de la Cruz Roja y también no sé si a un cierto enriquecimiento de algunos miembros. Obviamente, dimitió la presidenta de la Cruz Roja de Estados Unidos inmediatamente.

⁸ Arthur Andersen LLP fue hasta el año 2002 una de las cinco grandes compañías auditoras del mundo. Su sede se encontraba en Chicago. Además de la auditoría, ofrecía servicios de asesoramiento fiscal y jurídico.

⁹ PricewaterhouseCoopers (PwC) es la mayor firma de servicios profesionales del mundo, por volumen de facturación. Aunque sus orígenes se remontan a 1849, la configuración actual fue fundada en 1998 como fruto de la fusión entre Price Waterhouse y Coopers & Lybrand.

¹⁰ Lehman Brothers Holdings Inc, fundada en 1850, fue una compañía global de servicios financieros de Estados Unidos. Destacaba en banca de inversión, gestión de activos financieros e inversiones

en renta fija, banca comercial, gestión de inversiones y servicios bancarios en general.

El holding tenía su sede social en la ciudad de Nueva York, con sedes regionales en Londres y Tokio, así como oficinas ubicadas en todo el mundo. El 15 de septiembre de 2008, la compañía anunció la presentación de quiebra.

¹¹ Juan Manuel Roca Rodríguez. (1978) Lugo, España. Doctor en Comunicación por la Universidad de Navarra, periodista económico especializado en *management* y escuelas de negocios.

¹² Atentado al World Trade Center en Nueva York el 11 de septiembre de 2001.

Aún detrás de esto nos queda el sector público. Un análisis que me ha sorprendido es el recorrido del baby-boomer,¹³ es decir el recorrido de una persona que nace después de la Segunda Guerra Mundial, en torno a los años '50. El análisis busca una analogía entre los hechos de corrupción, de affaires políticos, y la vida laboral de esta persona. Digamos que no ha habido casi ningún año que la sociedad norteamericana se hubiera librado de una noticia convulsa o negativa respecto a la clase política. Y este buen hombre cuando le llega la jubilación tiene que escuchar las palabras de un presidente diciendo que el sexo oral no es realmente una manifestación de una práctica sexual.

Es lógico que no tengamos credibilidad en esta clase política, que tengamos que empezar a recuperar y generar un nuevo liderazgo capaz de combatir gran parte de estas apreciaciones. Por otra parte, creo que mayoritariamente la gente no implicada en la política, por ejemplo, los sectores más progresistas del ámbito cultural, tampoco confían, son anti-institucionalistas, aún cuando reconocen los principios básicos, el marco constitucional, las instituciones en su conjunto, pero no la práctica.

En este sentido, en esta brevísima reflexión acerca del porqué, me gustaría incorporar a un autor vasco, un autor de Bilbao, es Daniel Innerarity.¹⁴ Es un filósofo que, además, ha tenido en su vida personal diversos momentos. Próximo al Partido Socialista, co-organizador de la Cumbre de Gobiernos Locales celebrada a principios de año en Barcelona. Fue Premio Nacional de Ensayo y tiene algunos ensayos sobre el nuevo espacio público. Plantea que tiene que haber una transformación del poder público, que no nos sirve, en este momento, gran parte de los parámetros sobre los cuales ha funcionado. Necesitamos fundamentalmente un poder público más comprensivo de las singularidades, de las identidades, de la pluralidad. Y habla de un término que en cierta manera racionaliza gran parte de su obra, que es el pluralismo, yo entiendo, territorial. Creo que éstas son razones suficientes para plantearnos por qué tenemos que cambiar este modelo y por qué es necesario un cambio de perfil.

LIDERAZGO

En cuanto al liderazgo, no voy a definir lo que es un líder pero sí me gustaría buscar una cierta sintonía entre el concepto del líder y el concepto de aprendizaje. En nuestro país durante muchos años no ha habido aprendizaje. Hasta la década de los noventa el emprender una iniciativa empresarial era sinónimo de explotación, "keynesiano", "post fordista", toda la terminología que generalmente solemos utilizar.

¹³ *Baby boomer* es un término usado para describir a las personas que nacieron durante el baby boom (explosión de natalidad), que sucedió en algunos países anglosajones, en el período posterior a la Segunda

Guerra Mundial, entre los años 1946 y principios del decenio de 1960.

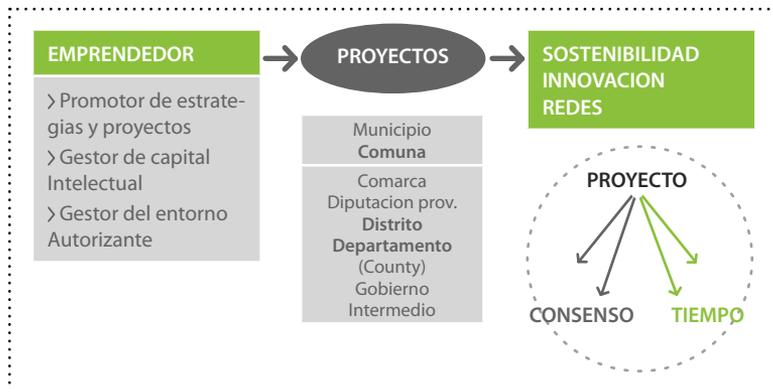
¹⁴ Daniel Innerarity. (1959) Bilbao, España. Catedrático de Filosofía Social y Política en la Universidad de Zaragoza.

Afortunadamente, en estos últimos veinte años se ha recuperado notablemente este espíritu del emprendedor, del aprendizaje; el emprendedor político, el emprendedor en definitiva de la gestión, que debería basarse en tres fundamentos básicos.

No son fundamentos míos, son fundamentos que he aprendido a través del Instituto de Gestión Pública y que ya preconizaba Mark Moore¹⁵ diez años atrás en una excelente publicación en torno a la gestión estratégica y la creación de valor en el sector público. Nos hablaba claramente de la necesidad de desarrollar y promover estrategias y proyectos, de la posibilidad de gestionar el capital intelectual. Cuántas actividades desarrollamos en el seno de la administración que no agregan ni aportan nada de valor. Es más, a veces somos capaces de subcontratar lo que agrega valor y quedarnos con procesos metódicos, con procesos que realmente no aportan nada. No tenemos personas para pensar, tenemos personas para tramitar.

Esto es fundamental en la concepción de un Estado moderno y una administración pública moderna y progresista, y por supuesto, también es fundamental la gestión del entorno autorizante. La gestión del entorno autorizante es aquella que posibilita y faculta el desarrollo de gran parte de estos proyectos, a veces bajo una dirección única. En particular para el caso de ese proceso que están iniciando ustedes con el espacio de los nodos regionales, es fundamental la gestión del entorno autorizante plural, de lo contrario no va a haber legitimidad, no va a haber más que una burocracia de planificación estratégica. En la década de los '90, Argentina experimentó una profusión de planes estratégicos, muchos de los cuales quedaron burocratizados y desprovistos de practicidad. Eso lleva a deslegitimar la energía de la participación privada.

Liderazgo



¹⁵ Mark H. Moore es Hauser Professor en Nonprofit Organizations y Faculty Chair of the Hauser Center for Nonprofit Organizations at the John F. Kennedy School of Government at Harvard University. Es el autor del libro *Creating Public Value*.

Creo que hay tres componentes fundamentales a la hora de interpretar este perfil de liderazgo. Esta es una de las claves de la transformación argentina. ¿Por qué no hay confianza en la gestión pública? ¿Por qué no tenemos a buenos profesionales en la gestión pública? ¿Por qué no hay una continuidad en la planificación de la gestión pública? Les comento mi pequeña experiencia. Desde el año 1995 he organizado unos cinco o seis cursos de formación diferenciada, fundamentalmente para secretarios de producción, en algunos casos intendentes y técnicos. El volumen total vendría a representar unas cien personas aproximadamente, que han pasado por San Sebastián. En la capacitación, hemos puesto énfasis en el componente práctico y el componente teórico, intentando transferir conocimientos más que recursos, ayudas e infraestructuras. Les puedo decir que de esas cien personas, con muchas de las cuales mantengo relación, ninguna está en el sector público, a menos que sean políticos. Están en consultorías, están en organismos internacionales, están en empresas, pero ninguno en el sector público.

Y esta es una de las claves de la legitimación del sector público; no podemos pretender un Estado de bienestar social, o la economía americana y el modelo europeo, sin entender que hay que hacer una importantísima inversión en recursos para la gestión pública y bajo estos conceptos, de lo contrario será difícil producir un cambio, una crisis de carácter estructural. En ello, también es importante el reconocimiento a la capacitación, y si bien, no es solamente un tema dinerario, sí manifiesta claramente cuál es el convencimiento de un proceso de transformación en las bases de la crisis estructural.

Por otra parte, desgraciadamente en muchos países se ha producido una descapitalización del sector público, a través de la venta de los activos que ha quedado en manos del sector privado. Este liderazgo solo se puede realizar o impulsar —y reitero que es liderazgo, no es protagonismo, son dos conceptos totalmente diferentes— desde el sector público. Esto lo decía Jordi Borja:¹⁶ “cada vez que inicias un proceso basado y fundamentado en la iniciativa privada, si no hay un control, un elemento de regulación público, acaban tomando rentas de posición y rentas de monopolio; y es un conflicto mucho mayor que el que se podía producir”.

Decimos que queremos proyectos de carácter sostenible. ¿Qué es esto de la sostenibilidad fuera del discurso que utilizamos alegremente en nuestros planteamientos y exposiciones? La sostenibilidad no es solamente ese 20–20–20 que nos está planteando Europa, es decir que nuestras ciudades consigamos reducir en un 20% la emisión de gases de efecto invernadero, que las ciudades consigamos reducir un 20% el consumo energético y que seamos capaces de generar

¹⁶ Jordi Borja Sebastià. (1941) Barcelona, España. Geógrafo y político catalán. Licenciado en sociología y ciencias políticas.

a través de energías renovables o energías alternativas el otro 20%. La sostenibilidad tiene también una visión y una faceta de carácter económico. Hoy en día, en España se dice que es más fácil desarrollar una infraestructura, conseguir una financiación para un nuevo equipamiento social que mantenerlo. Las hipotecas que generamos en la gestión con proyectos que no son sostenibles económicamente, limitan muchísimo la disponibilidad futura de servicios, de prestación, de procesos perdurables.

Les voy a poner como ejemplo la institución que dirijo. Nosotros somos una sociedad mercantil íntegramente pública, cuyo presidente es nuestro alcalde y que tiene más de 107 años de historia. El término de sostenibilidad es relativamente reciente, pero les puedo decir que el hotel más importante de la ciudad, el María Cristina, que lo constituyó esta institución en el año 1902, nos sigue generando sostenibilidad económica, unas rentas anuales superiores a los 200 mil dólares, fruto de la explotación a través de la cadena Starwood. Tenemos otros hoteles que ni siquiera los hemos construido nosotros, únicamente hemos conseguido un derecho de superficie, a partir de lo cual la iniciativa privada, ha construido el hotel, lo explota, nos paga un canon, en muchos casos de carácter variable según la explotación y dentro de cuarenta años, cuando restituya el patrimonio, incrementaremos nuestros activos. Este es un planteamiento de sostenibilidad económica.

Nuestra institución tiene un despliegue de energía solar fotovoltaica que está casi por encima del mega a escala urbana. Hoy en día gracias a las primas, estamos hablando de un ingreso de más de 600 mil o 700 mil dólares anuales fruto de la producción. Estamos hablando de que nosotros no estamos viviendo la crisis porque hemos generado operaciones basadas fundamentalmente en financiación que se amortiza con los propios alquileres, bajo un planteamiento de viabilidad y con un plan de explotación que la haga factible y viable.

Creo que es fundamental interpretar el territorio como una oportunidad realmente económica más que como un marco que contiene la economía. Y en esto, les compete a los municipios, a los gobiernos locales porque tienen capacidad de interpretar en un plano un poco más alto, que no bajan a la sectorialidad, que tienen la posibilidad de detectar oportunidades. El incremento del *wi-fi* y próximamente una red de fibra neutra incrementarán este proceso de sostenibilidad; la inversión en recursos humanos, el capital intelectual es lo que nos va a dar estas nuevas oportunidades de cara al futuro. Esto es sostenibilidad. Y es sostenibilidad, evidentemente, la sostenibilidad social, es contener, es reequilibrar.

Aporto un concepto que aprendí concretamente trabajando en un pequeño foro de diez personas sobre política comunitaria a futuro, respecto a la cooperación. El tema, en el caso de la transferencia de riqueza, no es un planteamiento de solidaridad; es un planteamiento de supervivencia. Un buen municipio, aquí en Argentina, gestionado con importantes logros por parte de un intendente, con proyectos de promoción económica, con generación de empleo, puede ge-

nerar migraciones internas que no sean en ningún modo asumibles desde una perspectiva de planificación en términos de servicios. Hemos tenido casos de crecimientos exponenciales absolutamente incontrolables, de modo que el crecimiento también tiene que tener algunas capas que en cierta manera protejan la sostenibilidad del mismo.

Es evidente que en Europa y especialmente en España soportamos una decisión que ha sido clara, una decisión de carácter militar. Estamos transfiriendo riqueza para intentar acercar esos dos mundos, un mundo que tiene una diferencia aproximadamente uno a diez en términos salariales, el Magreb y el África subsahariana con respecto a Europa. Y reitero, esto no es un planteo de solidaridad, es un planteamiento de protección del modelo. Aquella ciudad que crece sola, se verá absolutamente desequilibrada por fenómenos de migración interna. Creo que este es un aspecto clave en relación a la sostenibilidad.

En relación a la innovación, creo que hay que aprender acerca de ella en la propia historia. La innovación se traslada como conocimiento acumulado y es importantísimo que aprendamos de ello. En este sentido, propongo que se analice la innovación en la propia historia. Yo realicé este ejercicio, descubrí muchas cosas a través de una lectura transversal de la historia, identificando algunos elementos que tenían un componente de innovación. Por ejemplo, me enteré que en San Sebastián, en el Siglo XIII, Leonor de Aquitania,¹⁷ se planteó contraer nupcias con Enrique de Inglaterra. A partir de ello, muchos gascones huyeron despavoridos pensando en que iban a pasar a ser súbditos ingleses y muchos vinieron a nuestra ciudad. Además de algunos toponimios que nos ha dejado la historia y esa importante influencia francesa, incorporaron dos elementos de una valía tecnológica no equiparable a ningún ningún centro de investigación contemporáneo. Sustituyeron nuestro timón tradicional por un timón de codaste, con lo cual los barcos navegaban mucho más rápido; y modificaron el sistema de arado, con lo cual se consiguieron dos cosechas anuales cuando la producción era inicialmente de solo una.

Esto en términos de grandes innovaciones. Verdadera innovación, como fue el aspecto turístico en nuestra ciudad, en el año 1845 cuando Isabel II, empieza a recalar con toda su corte en nuestra ciudad y nosotros nos preguntábamos “qué es esto, qué está pasando”. Aquellos ciudadanos no sabían que se trataba de un nuevo sector. No era la tecnología, era el turismo. Y fíjense la evolución que ha tenido el turismo en nuestra ciudad, siendo para mí, la gastronomía el elemento más importante de innovación productiva. Hubo un turismo termal, después un turismo

¹⁷ Leonor de Aquitania. (1122) Poitiers, Francia–(1204) Fontevraud–l'Abbaye, Francia. Fue duquesa de Aquitania y Guyena y condesa de Gascuña por derecho propio, así como reina consorte de Francia e Inglaterra. Fue la mayor de los tres hijos del matrimonio entre Guillermo X, duque de Aquitania, y de Leonor de Châtellerault.

Aquitania, antiguamente Guyena, *Guyenne*, es el nombre que recibió, a lo largo de la historia, la región sudoeste de la actual Francia. En la actualidad, se corresponde con la región francesa compuesta por los departamentos de Dordoña, Gironda, Landas, Lot y Garona y Pirineos Atlánticos.

centrado en la plástica, en la belleza, hasta llegar al turismo gastronómico, al incentivo gastronómico. No surge de la nada; había una fuerte base en las sociedades gastronómicas, en el hogar de los vascos, y eso produjo ese tipo de innovación.

Creo, por otra parte, que hay un importante desequilibrio en el ámbito de la innovación. A la innovación generalmente la entendemos como un elemento más de competitividad y así muchas veces nos lo dice Europa. Pero también es verdad que se está produciendo un importante desequilibrio. Estamos innovando muchísimo en el ámbito tecnológico, en el ámbito técnico, en el ámbito económico, pero no estamos innovando nada en el ámbito social. ¿Dónde está la sociedad capaz de asumir y avanzar en nuevos instrumentos y en nuevas herramientas innovadoras de cara a poder asumir este tipo de innovación? Creo que podemos afirmar que no puede haber innovación sin sociedad. Este es un importantísimo desequilibrio que se está produciendo. Necesitamos una inversión intensiva en innovación social, en términos de participación.

San Sebastián ha crecido mucho en relación a los centros tecnológicos. Tenemos 22 centros tecnológicos que trabajan sobre materiales, pasando por la tecnología, las biociencias, etcétera. Y por otro lado, tenemos una disociación del valor que aporta esto a la población de San Sebastián. Parte de la población no entiende esto; solo entiende que si tiene unos cubos de Moneo,¹⁸ se siente orgullosa frente a los visitantes. Al final de lo que estamos hablando es de la infraestructura física, pero es capaz de interpretar la importancia que tiene para nuestro futuro este embrión de carácter innovador y tecnológico. Allí descansan, las claves donde se mueve el nuevo modelo urbano, se trata de entender e interpretar lo inmaterial respecto de lo material. Socialmente tenemos que avanzar, tenemos que socializar el conocimiento y, especialmente, tenemos que tratar de integrar nuevas innovaciones de carácter social, que no son solamente las redes sociales, sino transformaciones realmente importantes de carácter social.

Me gustaría retomar un lema chileno que refiere a la relación entre proyecto, consenso y tiempo. Si tenemos proyectos y no tenemos tiempo para su ejecución, no pensemos en consensos, hagámoslo, si estamos sujetos a unas elecciones y tenemos que capitalizar en términos electorales una actuación, no busquemos consensos, porque el proceso de consenso siempre es directamente proporcional al tiempo que le dedicamos. Un proceso de consenso generalmente es un proceso a medio y largo plazo. Es tener la mirada un poco más allá de lo que puede ser el período electoral, es saber que detrás de esos cinco años vendrá alguien y ese será su contexto, porque el entrar en esta dinámica no tiene vuelta atrás. No es un tema ideológico; es un planteamiento de vertebración y estructuración.

¹⁸ Se refiere al Palacio de congresos y auditorio Kursaal, inaugurado en 1999 en San Sebastián, España. El proyecto es del arquitecto Rafael Moneo (1937) Tudela, España.

Al final de lo que hablamos es de gobernanza multinivel, y no hay marcha atrás en esto. Seguramente habrá una marcha hacia adelante, habrá un proceso de descentralización nuevo hacia organismos e instituciones mixtas, saliendo de las comunas o saliendo de los distritos. En este momento seguramente hay un fenómeno de participación en la propia gestión. Creo que estas son variables que tenemos que tener en cuenta, al menos a la hora de plantearnos posturas y proyectos reales de consenso.

REDES

En relación al tema de las redes, hoy en día se ha puesto de manifiesto la importancia que tiene el fenómeno de las redes. Ahora bien, por encima del trabajo en red, red de redes, informales, formales, públicas, privadas, en concertación, sin concertación, redes que tienen conocimientos, redes que buscan recursos; hay una gran dicotomía en la interpretación del propio proceso de la constitución y, sobre todo, del funcionamiento de la red. Esto lo aprendí en los años '90, a partir del sector empresarial. Cuando las empresas tenían problemas de supervivencia, se constituyeron consorcios de la exportación y a partir de ahí se empezó a utilizar una doble terminología: tenemos que competir como empresas en este mercado local, en este mercado regional, pero tenemos que colaborar para lograr nuestra penetración en mercados internacionales.



A las ciudades nos pasa lo mismo. Las ciudades en muchos casos competimos y en otros, colaboramos. La integración de estos dos términos no es para nada sencilla. A veces buscaba cierta similitud con lo que es la psicología evolutiva y la relación que a veces tienen los niños, los infantes. Cuando tienes un trato realmente afectivo hacia ellos y en un momento dado le recriminas o le reprimas, aparece un momento de desconcierto, en el cual no sabe si lo quieres o

no lo quieres. Esto es un poco parecido: coopero o no coopero, quiere decir que hay que asumir que, tal vez, estos términos pueden parecer contradictorios, pero están en la misma vida.

Una red tiene fundamentalmente relaciones de carácter horizontal. Podemos hablar de colaboración interinstitucional en un sentido vertical, que puede ser la gobernanza multinivel, pero fundamentalmente es de carácter horizontal. Especialmente, una participación voluntaria; accedemos a la red por voluntad, no accedemos porque va a haber recursos, porque va a haber una presión, porque atrás va a haber un decreto, porque va a llegar esta participación. Inicialmente, es un planteamiento de voluntad en una participación activa de cara a potencializar intereses comunes. A veces las inoperancias, las dificultades del propio aparato administrativo en torno a decretos, políticas y proyectos, consumen gran parte de nuestros recursos.

Redes



Podemos tener a diez funcionarios velando por el cumplimiento de la concesión de las subvenciones, para lo cual se presentan papeles más o menos inútiles, que ya debería tenerlos la administración, o podemos delegarlo. Esto se puede subcontratar. Podemos tener un planteamiento como el que hacía un ingeniero vasco, Arriortúa,¹⁹ con respecto a la cadena de valor de la producción de los vehículos. Él decía que había que integrar a nuestros proveedores en la cadena de valor, en el proceso de producción también están nuestros proveedores.

Doy como ejemplo, la red a la que pertenezco. Detrás de cada planteamiento, de cada proyecto hay una red. En este caso concreto identificamos los agentes, los actores que desarrollan investigaciones en mi ciudad y en algunas infraestructuras vinculadas a la misma. Este es el liderazgo que tenemos que

¹⁹ José Ignacio López de Arriortúa. (1941) Amorebieta, España. Ingeniero Industrial.

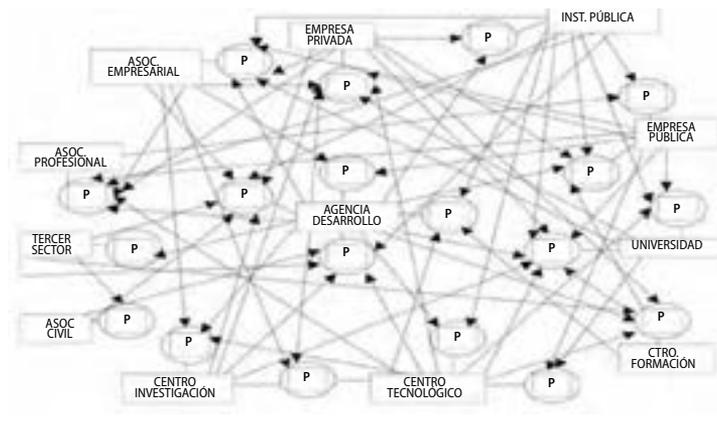
generar, no hay proyecto verdaderamente consolidado o a consolidarse a futuro, realmente maduro, si no podemos habilitar nuevos espacios públicos para la aportación de carácter local. A mayor densidad de relaciones, a mayor aprendizaje interactivo. A mayor transparencia de conocimiento, tenemos mucha más riqueza en nuestras ciudades, más riquezas en las regiones.

Red de Fomento de San Sebastián

ACTORES LOCALES I + D + i

<p>INFRAESTRUCTURAS Parque tecnológico Miramon Zuatzú Parque Empresarial Centro de Empresas de Nuevas Tecnologías. Zentek Centro municipal de empresas innovadoras Centro municipal de empresas de inserción</p>	<p>ASOCIACIONES EMPRESARIALES ADEGI IBAIA CAMARA DE COMERCIO GAIA</p>
<p>UNIVERSIDADES Universidad de Verano Universidad Pública del País Vasco (UPV) Universidad de Deusto Universidad de Navarra Universidad de Mondragón</p>	<p>RTDS CEIT INASMET FATRONIK DIPC INGEMA VICOMTECH CIDETEC INBIOMED CIO Biomagune CIC Tourgune CIC Nanaogune Instituto Bionostia</p>
<p>CENTROS PERIUINIVERSITARIOS Donostia International Physics Centre Polymere Centre</p>	
<p>CENTROS HOSPITALARIOS Hospital Donostia Policlínica Gipuzkoa</p>	<p>GASTRONOMÍA</p>

ESTABLECIMIENTO DE REDES



Es un proceso enormemente complejo. Me apasionó un artículo de la revista Harvard Review Magazine, sobre el Instituto de Inteligencia Colectiva del MIT, el Instituto de Tecnología de Massachussets, donde estaban identificando el gen o el genoma de la inteligencia colectiva en las organizaciones. Me pareció atractivo, a la hora de desbrozar esto, reconocer si tenemos algún gen identificativo dentro de este tejido, de esta concentración de actores y de agentes locales. Y es evidente que este es uno de los temas críticos; a partir de de esto se

sotiene, según gran parte de los autores, el funcionamiento futuro de nuestra sociedad, que no puede ser de otra manera más que en red. Realicé un trabajo puntual con Quim Brugué²⁰ en Cataluña, de quien aprendí mucho acerca de este planteamiento de redes.

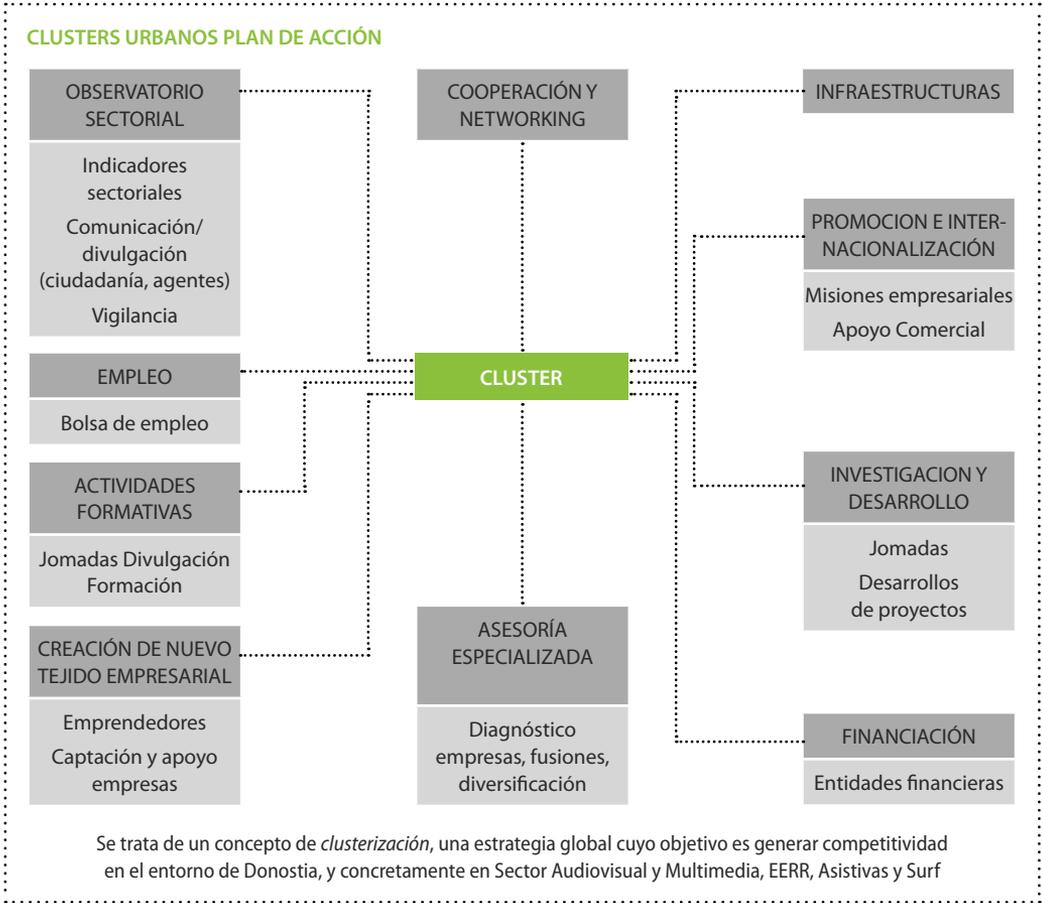
Me gustaría develarles parte de la estrategia, porque a veces las cosas no son tan sencillas, no tenemos la posibilidad de constituir un foro, como en este caso, a partir del cual avanzar. La relación que les interesaba a nuestros centros de investigación con el municipio, era una relación de dinero: “¿cuánta plata me vas a dar?, ¿cuánta subvención me vas a dar?, ¿me vas a eximir del impuesto de construcción porque me voy a localizar en el parque tecnológico?. Y realmente, no podemos poner dinero, porque en este momento, hay en circulación muchísimo dinero para los centros de investigación tecnológica en nuestro país, con algunos recortes ahora.

Nuestro objetivo central de cara a los centros tecnológicos eran dos: conseguir su apoyo para construir tejido económico y que no solo tuviéramos una importante proyección como ciudad con más de 2.000 investigadores en investigación aplicada o básica, y tratar de reducir la frontera que existía entre la ciudadanía, la sociedad donostiarra y estos centros; acercando el mundo de la nanotecnología a la sociedad en su conjunto, y arbitrando también algún proceso de innovación social.

Dándole vueltas al tema, nos preguntamos “¿cuáles son las limitaciones que en este momento tienen los centros?”. Sus limitaciones no parecen algo primario o fundamental, pero se trataba del servicio de acogida a los científicos que venían a nuestra ciudad. Dentro de sus negociaciones se incluyen los salarios, y también el atractivo que pueden tener la propia investigación. Y a partir de esa identificación dijimos: “bueno, tenemos que constituir una infraestructura, aunque para nosotros no sea primordial, de acompañamiento a los investigadores que vengán a nuestra ciudad.” Esto significa buscar empleo para el cónyuge, localizar colegios internacionales, ayudar en las tramitaciones, los permisos, las autorizaciones; promover que vayan conociendo poco a poco nuestro idioma, etcétera.

A partir de allí participan en un foro, tenemos un diálogo en el que podemos intercambiar contraprestaciones. Por nuestra parte, con la residencia ofrecida a los investigadores, ubicada un sitio excepcional, queremos concentrar conocimiento, y a partir de la instalación de más de ochenta investigadores durante cerca de hasta un año y medio, buscar una rentabilidad o transferencia social.

²⁰ Joaquim Brugué i Torruella. (1963) Barcelona, España. Lic. en Ciencias Económicas y Empresariales.



Otras ideas respecto al modelo de participación es lo que hemos hecho con los *clusters*²¹ urbanos. Independientemente del debate que se da respecto al tema de entornos innovadores, lo que hemos hecho es compatible con el modelo que, esperamos, desarrolle a futuro empleo y empresas en el sector del I+D, y se trata fundamentalmente identificar tejido, sectores que en nuestra ciudad ya tenían cierto recorrido. Hace ocho años nos juntamos con treinta empresas del sector audiovisual, pequeñas, mal dimensionadas, poco profesionales, dependientes de la televisión regional, y hemos empezado a avanzar con ellos, llegando hoy a un esquema que se desglosa en diez actividades. Esta es la única manera de avanzar. Tras de ocho años hemos dicho: “ahora es necesaria la infraestructura, ahora es necesario un proceso de concentración. Pero no inauguremos un parque tecnológico que acabe siendo una operación inmobiliaria para sacar rentabilidad, con unos contenidos aún más cuestionables”.

En pos de esto, hemos lanzado un espacio vinculado a las energías renovables, estamos concentrados casi exclusivamente en la energía solar, con algunas dificultades; y tenemos también otros dos sectores. En todos los casos, con el mismo planteo: trabajando en forma conjunta con las empresas, con los centros de investigación, y trabajando muy de la mano. Hay uno que especialmente me interesa porque es una manera de acercar dos realidades sociales de nuestra ciudad, que es el mundo del surf. San Sebastián tiene muchísimos surfistas que vienen de todas partes del mundo. Además, es una ciudad que combina perfectamente la práctica del surf con la localización urbana, está prácticamente todo integrado y no hay que hacer 200 kilómetros para tomar una copa. Y es un referente en Europa de esta actividad.

Esto nuevamente, se sustenta en la participación. Hay que contar con un tejido, *clusters*, polos de innovación, sobre el cual estructurar el futuro. Y acercar a los centros tecnológicos a este ámbito. No podemos tener centros tecnológicos de élite que solo colaboran con las grandes multinacionales. Hay que entrar y conocer las realidades de ese pequeño tejido productivo, emergente. Hay que saber hacer auditorías tecnológicas, hay que penetrar un poco más y hacer esa buena lógica de cooperación.

En al ámbito de la cooperación o de las redes, otro tema son las redes internas. Muchas veces estamos buscando integrar redes locales, redes internacionales, mientras es sumamente difícil colaborar en el seno de nuestros propios ayuntamiento. La alineación de estrategias es sumamente compleja.

²¹ Un clúster industrial (o simplemente clúster) es un concepto nacido a principios de la década de los 90, como herramienta para el análisis de aquellos factores que permiten, a una industria específica, incorporar nuevos eslabones en su cadena productiva; los factores que determinan el uso de nuevas tecnologías en sus procesos, y los

factores determinantes de la generación de actividades de aglomeración. Estas ideas provienen del trabajo pionero de Michael Porter (1947) y colaboradores, quienes analizan la adquisición, por parte de concentraciones territoriales de empresas, de ventajas comparativas en ciertos sectores del comercio manufacturero mundial.

Para ejemplificarlo, presento dos proyectos, uno positivo y uno negativo. Por un lado, el GIT, un Gestor de Infraestructuras de Telecomunicaciones que implica la reorganización de los servicios municipales, porque no había una estrategia clara. Hoy confiamos en que en dos o tres años podamos explotar una red propia, y tener la posibilidad de ofrecer fibra neutra a nuevos operadores que incrementen la competencia, que disminuyan los precios e incrementen la velocidad.

Por otro lado, una experiencia de hace cuatro o cinco años en torno a una unidad prestadora de bienestar social, cuyo director de este instituto de gestión pública me comentaba que quería acercar dos “mundos” al interior del ayuntamiento, el mundo social y el mundo económico, en un momento adecuado, porque se trataba de un momento de bonanza económica, desempleo escaso, y la acción estaba vinculada a los servicios sociales. Se crea una unidad integradora, en la que dos personas que empiezan a liderar un proceso de transformación y a compartir una visión. Esto ha sido un total y absoluto fracaso. En este momento, la mentalidad de los servicios sociales, por lo menos en mi ciudad, está más dirigida al cumplimiento de la ley y a los derechos, mientras que nosotros nos movemos generalmente en terrenos de oportunidades más amplios.

ARTICULACIÓN TERRITORIAL

En relación a la articulación territorial, traigo dos ejemplos claros, ahora sí, en relación a la Argentina. Ustedes tienen los departamentos como distritos electorales, lo que en nuestro caso son las provincias que tienen las juntas generales, es decir, un parlamento de participación. La distribución actual de este parlamento es una distribución exclusivamente electoral. ¿Qué defensa van a hacer estos diputados de los intereses de esta amalgama territorial, definida y dibujada hace más de cien años y que representa fundamentalmente un criterio electoral?. Esta es la cara negra de la moneda.

Una cara mejor es la articulación territorial en torno a las comarcas. Guipúzcoa es un pequeño territorio que se articula prácticamente desde un movimiento emergente, desde un fenómeno *bottom up*, promovido desde los propios ayuntamientos y estructurado en diez centros de comarcas. Esta es la riqueza de tener una comarca con 27 municipios, que en total tenían 30.000 habitantes, bajo un criterio de proximidad diferente al argentino, evidentemente. Estas son las dos realidades de la moneda. La permanente discusión electoral y la realidad que trabaja sin regulación, porque no tenemos una ley de comarcas dentro del País Vasco, y se ha sujeto a una interpretación de las sociedades mercantiles con capitales públicos pero que han articulado todo el territorio, que han aunado ciertamente, una voz.

ARTICULACIÓN TERRITORIAL



AGENCIAS	Nº MUNICIPIOS
Debagoieneko Mankomunitatea	8
Fomento de San Sebastián, S.A.	1
Goieki, S.A.	18
Debegesa, S.A.	8
Iraurgi Lantzen, S.A.	2
Oarsoaldea, S.A.	4
Tolosaldea Garatzen	27
UGGASA	4
Urola Kostako Udal Elkarte	5

JUNTAS GENERALES DE GIPUZKOA
Circunscripciones electorales



Comarcas/Mancomunidades
Áreas metropolitanas
Consortios/Sociedades

ADEBISA 1990-1992



- Participación proporcional a la población
- Posteriormente surgen mancomunidades

- > BELIGERANCIA TRADICIONAL COOPERACION INTERMUNICIPAL
- > INTERPRETACIÓN ESTRATEGICA COMUN DEL TERRITORIO
- > PROBLEMÁTICA Y SOLUCIONES COMPARTIDAS
- > SENTIMIENTO COMPARTIDO DE PERTENENCIA
- > CONCERTACION DE DIFERENTES SECTORES PUBLICOS Y PRIVADOS

En España, en este momento hay tres tipologías de colaboración de carácter supramunicipal. Unas son las comarcas, otras son las mancomunidades y otras las áreas metropolitanas. Aparte de eso suelen integrar consorcios o sociedades sujetas a derechos privados.

Tuve la posibilidad de gestionar el espacio territorial, actuar de alguna manera como incitador, con un entorno autorizante y viento a favor, de la articulación de dos pequeños municipios en una de estas comarcas. No me detendré en las ca-

racterísticas, pero lo más importante es que pasamos de tener una beligerancia tradicional a una cooperación intermunicipal. Habíamos vivido toda nuestra vida enfrentados, uno enfrente del otro y esto es habitual en otros lugares también, con una tradición importante de enfrentamiento más que de cooperación. Creo que fue muy importante la planificación estratégica, pero la planificación estratégica con una utilidad clara, a partir del cual crear, sin quedarnos únicamente en un modelo de reflexión.

Se buscaron problemáticas y soluciones compartidas, y fuimos más allá. Pensamos: estábamos compartiendo en este momento una problemática con nuestros vecinos franceses, con la aparición en el año 1993 del Mercado Único Europeo nos quedamos sin negocio. Ya no íbamos a tener tráfico fronterizo intracomunitario. Y nos planteamos hacer algo al respecto. A partir de aquí empezamos a trabajar entre ambos territorios bajo una planificación estratégica y a constituir un consorcio transfronterizo, bajo el derecho español que presentaba mayores facilidades. En este momento el *euodistrito*, este consorcio, integra de una manera legal los intereses de los intendentes de los tres municipios. Integra también a las secretarías, al secretario, al funcionario de habilitación nacional haciendo tareas de secretaría. Hemos creado un espacio de carácter transfronterizo realmente complejo, porque detrás del diseño, el propósito es generar e inocular identidad. Y es una identidad nueva porque, como mencionaba antes, compartimos a veces competencia, competitividad con cooperación, y somos capaces de compartir identidades. Yo puedo ser rosarino y ser de Santa Fe, y puedo ser también adscrito a un gobierno de carácter intermedio, de una región determinada. Es fundamental transmitir este principio de identidad, de compartir, porque a partir de allí seguramente vamos a avanzar mucho más.

En el ámbito de la articulación territorial, los factores son: liderazgo político en primer lugar. En segundo lugar, un diálogo de comprensión entre el más fuerte y el más débil. El más débil generalmente va a mirar con cierta desconfianza: "por qué se aproxima, por qué se acerca, qué se van a llevar". Y yo creo que la aproximación más globalizada del intendente, que en muchos casos pertenece al municipio mayor, es la de generosidad, la de la idea de que vamos a ganar los dos aunque, generalmente, esa percepción inicial no es tan acusada por parte de los municipios más pequeños. Pero aparece la crisis. ¿Qué fue lo que provocó esta articulación territorial? Fundamentalmente la crisis, el desempleo. Se nos caía el modelo, estamos hablando de finales de los años '90. Algo había que hacer y lo primero fue unirnos, compartir estos problemas con otros alcaldes y tener una estructura técnica que hoy es prácticamente la misma de 15 años atrás. Y esta es una de las grandes virtudes, la continuidad.

MARCO REGULADOR

- > INSTITUCIONALIDAD
- > DESARROLLO COMPETENCIAL
- > AUTONOMIA FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS LOCALES
- > ORGANO DE REPRESENTACION EXCLUSIVAMENTE LOCAL

Es importante experimentar pero es muy importante darle un cariz legal, un cariz jurídico, un cariz administrativo para tener a futuro un soporte. En este momento, nuestro gran debate, es la autonomía municipal, la autonomía de los gobiernos locales. Pero primero tenemos que tener una ley institucionalizada a través de la cual se nos reconozca. Qué significa el reconocimiento: el Estado español tiene una ley orgánica, una Constitución española. Nuestro gobierno autónomo, el gobierno del País Vasco, tiene un estatuto de autonomía, y los gobiernos locales no disponemos de esa institucionalidad. Cualquier legislador nacional entra en nuestro ámbito, recorre nuestro territorio, nos impone obligaciones. Es fundamental plantear un principio de protección de la institucionalidad. Tenemos que desarrollar las cosas por competencias.

Tuve la posibilidad de leer una antigua Ley de Comunas de la provincia de Santa Fe que realmente no me decía nada más que debía ser menos de diez mil habitantes para considerado comuna. ¿Cuál es la competencia real de los nodos? ¿Qué van a desarrollar a futuro en los ayuntamientos? ¿Qué labor van a desempeñar? ¿Cuáles van a ser competencias propias y cuáles impropias? ¿Cuáles van a ser compartidas? ¿Con cuáles nos vamos a poder alinear? Es importante saber esto, qué responsabilidades tenemos. Además de mantener las calles, en algunos casos la seguridad, cobrar patentes de vehículos y esas cosas, hay que definir realmente estos aspectos. Y sobre todo, además de definir estos temas, tenemos que iniciar un proceso de autonomía financiera de los gobiernos locales. No basta con la recaudación propia, porque tenemos que participar en los tributos de la provincia y en los tributos del Estado nacional, y de una manera incondicionada. Si tenemos competencias incondicionadas, tenemos que tener una financiación incondicionada. No puede ser que haya un buen año solo porque hay una sintonía entre partidos políticos, y que por ello sabemos que vamos a recibir más o menos plata. Esto no tiene ningún sentido.

En este momento en muchos foros se reivindica un organismo de representatividad exclusivamente local, un parlamento que no se vea interferido por presiones políticas. Hace unos días estaba en un foro de ciudades españolas, hablando concretamente de las competencias acerca del empleo que habían sido transferidas a las comunidades autónomas y hay dificultades para transferir a los gobiernos locales. Al lado mío había una chica de Valencia que me decía que había que reivindicar el espacio local, que había que hacer una batalla y seguro

lo conseguiríamos. En aquel momento me acordé de George Orwell, periodista y escritor anglosajón de izquierda, y de sus crónicas periodísticas de la guerra mundial. Cuando vi a esa chica con el entusiasmo propio de la juventud diciendo “vamos a ganar la batalla, en dos años tenemos las competencias”, recordé aquella escena que describía Orwell de la Primera Guerra Mundial.

Se trataba de un soldado en la trinchera con su bayoneta calada, cubierto de sacos de arena y tierra. Y cuando miraba al compañero a una distancia de cinco u ocho metros, no sabía si el compañero estaba bien, si había que avanzar o había que retroceder. No sabía si lo que caía al lado era gas mostaza. Realmente no tenía una idea de cómo iba su destacamento, los que estaban combatiendo con él. Pero iba más allá, no tenía ni idea de si estaban ocupando la plaza, si estaban ganando la batalla, si estaban tomando la colina. Mucho menos sabía si estaban ganando la guerra y por supuesto, no tenía ni idea de que era una guerra mundial. Y claro, viendo a esta chica recordé esta valentía y con el sonrojo que produce la gente que empieza, hice una recapitulación de elementos significativos.

Llevamos 25 años en Europa demandando la autonomía local. Lo decía el representante de la Comisión Europea. Fue en el año 1985 cuando España suscribió, con carácter de ley estatal, lo que fue la Carta Europea de Autonomía Local. En su artículo 4 se dice que el ejercicio de la competencia pública siempre que pueda hacerse más cerca del ciudadano, hágase, y sino, justifíquese por qué no se hace. Esto ha estado presente aquí, en el Libro Blanco de Delors,²² en la Carte de Bonn, en la Carta de Aalborg, en el Tratado de Lisboa, en los “Alcaldes por el empleo”.

En el Decálogo de Municipalismo Español, con motivo del 25º aniversario de los municipios democráticos se suscribió una carta en Vitoria en la que se puso de manifiesto que el 30% de los gastos que soportamos los ayuntamientos corresponden a competencias impropias, es decir que no tendríamos que pagar. Gastos que responden a la presión de la ciudadanía que, por proximidad, nos exige aún sin tener las competencias, una atención concreta en ese ámbito. Por otra parte se planteó la posibilidad de que la cámara territorial, el Senado, fuera también el órgano de participación de carácter local. Creo que estos son algunos de los elementos más determinantes. Es interesante la Declaración de Barcelona, aunque hay suficiente material para saber que llevamos 25 años de guerra por entenderlos. Y me gustaría destacar especialmente a la Cumbre de Gobiernos Locales.

²² Jacques Delors. (1925) París, Francia. Político europeo. Presidente de la Comisión Europea entre 1985 y 1995.

LEGITIMACIÓN LOCAL

Carta Europea de Autonomía Local (1985) Tiene la condición y rango de Ley estatal. "Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Corporaciones locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la Ley bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes". Concretando el principio de autonomía local, nos encontramos con un precepto relevante como es la proclamación, en la CEAL, del principio de subsidiariedad o proximidad, en su artículo 4.3 donde bajo el título de alcance de la autonomía local se dice que "el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general incurrir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de las tareas, o las necesidades de eficacia o economía.

Libro Blanco de Delors (1993) Descentralización del mercado de trabajo.

La Carta de Aalborg (1994) Desarrollo económico sostenible de las ciudades. Autogestión local: poderes suficientes y apoyo financiero.

Carta de Bonn (1998) Suscrita por entes locales y regionales solicitando a los gobiernos nacionales y la UE una mayor descentralización para la puesta en marcha de la Acción Local por el Empleo.

Tratado de Lisboa (2000) Subraya principios de gobierno como el reconocimiento de la autonomía local, la subsidiariedad. la ampliación de poderes del Comité de las Regiones, la diversidad cultural o la cohesión territorial que tienen una gran significación para los gobiernos locales europeos.

Alcaldes por el Empleo (2000)

Decálogo del municipalismo español (Carta de Vitoria 2004) para el siglo XXI FEMP. Gastos impropios 30%, El gasto local por habitante: En la UE 2550€ frente a los 950€ de España. Más y mejores competencias locales. Mayor y mejor financiación un nuevo Estatuto de los cargos electos locales Institucionalización del Poder Local y presencia en el Senado.

Declaración de Barcelona. Reivindica el papel de la ciudad en la promoción de empleo desde una perspectiva actual.

Carta de Leipzig (2007). Ciudades Europeas Sostenibles. Desarrollo urbano, políticas integradas. base financiera sólida, coordinación a nivel local y urbano– regional.

Foro de Ciudades por el Empleo (2008) Fortalecer la dimensión local en las políticas de empleo. La descentralización de las políticas activas de empleo hacia las CCAA y la nueva relación entre los ayuntamientos y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos

Cumbre de Gobiernos Locales (2010) Consejo de Gobiernos Locales Europeo en el Comité de las Regiones. Fortalecer y consolidar las redes europeas de ciudades. Financiación y cumplimiento del principios de subsidiariedad. Gobernanza multinivel

Había una frase de Daniel Innerarity vinculada al tema de la Unión Europea, que me pareció espectacular:

“La experiencia más sobresaliente de democracia supranacional y multiactoral ha sido precisamente la configuración de la Unión Europea, pero detrás de esto aparece nuevamente la reivindicación de la gobernanza multinivel y la posibilidad de incorporar en el Foro de las Regiones una línea de participación y representatividad de carácter local.” Creo que este es el escenario que tuvimos durante 25 años y confío que en los próximos 25 años llegaremos seguramente a algunas conclusiones.

CONCLUSIONES

En primer lugar que tenemos que profundizar en el ámbito de la descentralización, en aquellos países que tienen una distribución territorial, política y administrativa multinivel hacia los gobiernos locales. No le vamos a pedir a Dinamarca que se descentralice cuando tiene una estructura conformada solo por el Estado y el municipio, en donde el municipio se gestiona el 55% de todo el gasto público. No vamos a pedir a los países nórdicos, que tienen una concepción vinculada un ámbito de proximidad, y excelentes resultados en los ámbitos de medición educativa, por ejemplo, que se descentralicen. Lo que sí podemos hacer es que países como Alemania y especialmente como España, y ustedes, que tienen una organización de Estado Federal y en provincias, puedan generar una amplificación de sus competencias hacia otros niveles territoriales, hacia el nuevo espacio público.

Yo creo que los gobiernos intermedios son insustituibles, y en este sentido hago un reconocimiento a la Diputación de Barcelona, que es una red de 311 municipios. Es evidente que no tenemos que limitarnos a una ciudad, como podría ser Rosario, que cuenta con sus servicios. Es decir, como función reguladora, no hay mejor fondo de compensación intermunicipal que un buen gobierno intermedio. No hace falta que Rosario colaboren mucho, pero seguramente, hay muchos municipios entre los más de trescientos que tiene la provincia de Santa Fe, que van a necesitar ayuda de cooperación y ahí el factor equilibrante es básico y esto le corresponde fundamentalmente al nodo regional y a la región.

El liderazgo inicial debe ser claramente público, no el protagonismo pero sí el liderazgo. Y debe plantearse desconcentraciones progresivas de carácter horizontal en estructuras de planificación y también de ejecución, de carácter mixto. Creo que la recuperación del espacio público en Argentina, que en este momento tiene excelentes políticos, pasa por poner en valor la gestión del *manager* público. Necesitamos directivos públicos de alta dirección. En el caso de mi ciudad, aunque cambie el alcalde, siempre habrá una interlocución con una estructura clara y muy sólida.

Creo que Europa nos ha ayudado muchísimo a entender el fenómeno de las redes. También les quiero confesar que primero entramos por plata. Nos juntábamos en aquellas primeras reuniones de red con un finlandés, y yo me preguntaba qué hacía con el frío que hacía en Finlandia y lo mal que se come allí. Fundamentalmente iba por el dinero, por la subvención. —Imagino que él pensaría lo mismo, aunque España siempre es más atractiva por su clima y su gastronomía— Pero después de muchos años se llega a la conclusión de que por encima del recurso, por encima de la subvención, el valor fundamental radica en el establecimiento de la propia red. Y podemos tener mucha ayuda por parte de la cooperación, pero fundamentalmente lo que podemos aportar está dado por la transferencia de conocimientos y la integración también de su conocimiento en el nuestro.

En los procesos de concertación público–privado hay roles que están estigmatizados. Llego muchas veces a relacionarme con empresas y diversos sectores que preguntan cuánto dinero les vamos a dar. Yo no tengo dinero, desde el sector público vamos a empezar a construir con ustedes una dinámica de un sector determinado de carácter productivo. Si usted gana yo gano, si yo gano gana usted, pero tenemos que empezar a generar los dos. Tenemos que plantearnos la constitución de consorcios. Es verdad que aquella Europa de los años '90 no tiene nada que ver con la Europa actual. En muchos casos para licitar a propuestas necesitas tener un matrimonio estable en los últimos veinte años de tu vida. Es decir, que no pones en un consorcio un *partner* que has econtrado justo a la vuelta de la esquina. Tiene que haber una tradición de colaboración, con resultados por medio, de cara a poder articular. Pero hay que romper ese rol de que nosotros somos el instrumento benefactor, que vamos a conseguir recursos, que los vamos a fiscalizar, que vamos a abrir nuevos espacios de diálogo. Habrá plata, seguro que hay plata. Pero hay plata si nos unimos tú y yo, y quizás vienen de mis recursos, sino de otros fondos o de la innovación. Esto lo decía Jordi Borja, muchas veces es más fácil concertar entre el sector público y el sector privado que dentro del propio sector público, de la colaboración interinstitucional.

En ello es básico el trabajo de conceptualización previa. En muchas ocasiones nos encontramos en redes donde lo que quiere decir “economía social” para un inglés, es algo totalmente diferente para mí. La ejecución de proyectos en red es mucho más fácil cuanto más se haya trabajado en relación a los conceptos previos.

En relación a la complejidad, como decíamos antes, es más fácil gestionar proyectos de ejecución. Por ejemplo, consideremos tecnologías de la información y de la comunicación. Si quiero transferir conocimientos, si quiero transferir modelo, eso evidentemente requerirá una mayor complejidad. Las redes más flexibles e innovadoras generalmente no son redes consolidadas, articuladas y

con estatutos; son más innovadoras pero en muchos casos tienen déficits, son más personalistas y por lo tanto perduran menos en el tiempo. Tenemos que pasar de organismos autónomos, a organismos interdependientes porque no hay otra manera de crecer. Y creo que la combinación de redes informales y formales pueden optimizar los espacios de las políticas de participación.

¿Cómo elegimos a quienes forman parte de una red? Generalmente, por representatividad significada. Cuando tenemos distintos sectores, generamos foros en los cuales participan por ejemplo la Asociación de empresas productoras o de guionistas de mi ciudad. El presidente es el que acude a las reuniones, pero tenemos que tener otros cauces de participación paralelos porque ahí no es donde está la innovación. La innovación está en la empresa joven, que no tiene legitimación, que no tiene representatividad, que realmente no está en el mercado; en la empresa que está innovando y no tiene cauces de participación porque no tiene legitimidad representativa. Hay que llegar a eso porque esa es la fuente primaria de innovación. Nos tenemos que nutrir de ese *input*.

Por último creo que los gobiernos locales en general, hemos resultado insustituibles en la articulación territorial, en la concentración de los recursos, en la adecuación. A pesar de este balance nuestra representación ha sido más que contada. A veces denunciamos, por ejemplo, que en nuestro país tienen más representatividad significativa los agentes sociales, los sindicatos, la propia patronal, que los municipios que se sujetan por el sufragio universal.

En relación al flujo de ingresos, considero que la relación interadministrativa no se debe regir por el ámbito de las subvenciones. Decía antes que si tenemos subvenciones incondicionadas, estas deben ser aplicadas en aquellas competencias que desarrollamos los ayuntamientos. En aquellos casos en que exista un modelo de subvención condicionada, articulemos otras líneas. Esto significa, por ejemplo, articular convenios de relación competencial. Significa no quedar supeditados a las arbitrariedades en cierta manera "políticas", a la contención, a la ayuda. Un ayuntamiento no debe entrar en un régimen de concurrencia competitiva, en una lucha por una financiación como si se tratase de una entidad privada. Creo que estos son principios fundamentales en el ámbito de la integración.

Reitero que el liderazgo político es fundamental. Considero que si debe defenderse, de cara a experiencias como la suya y de cara a su sostenibilidad más allá de los procesos electorales, el alineamiento institucional y sobre todo el régimen competencial. Creo que los líderes de los gobiernos locales tienen que alejarse a veces de las disciplinas del partido. En muchas ocasiones vemos con vergüenza cómo aquellos que han estado defendiendo el ámbito local, el ámbito del gobierno intermedio, en muchas ocasiones siguen las directrices de los partidos y no llegamos nunca a ese punto cúlmine, que es buscar una autonomía financiera, una autonomía competencial de los propios gobiernos locales.

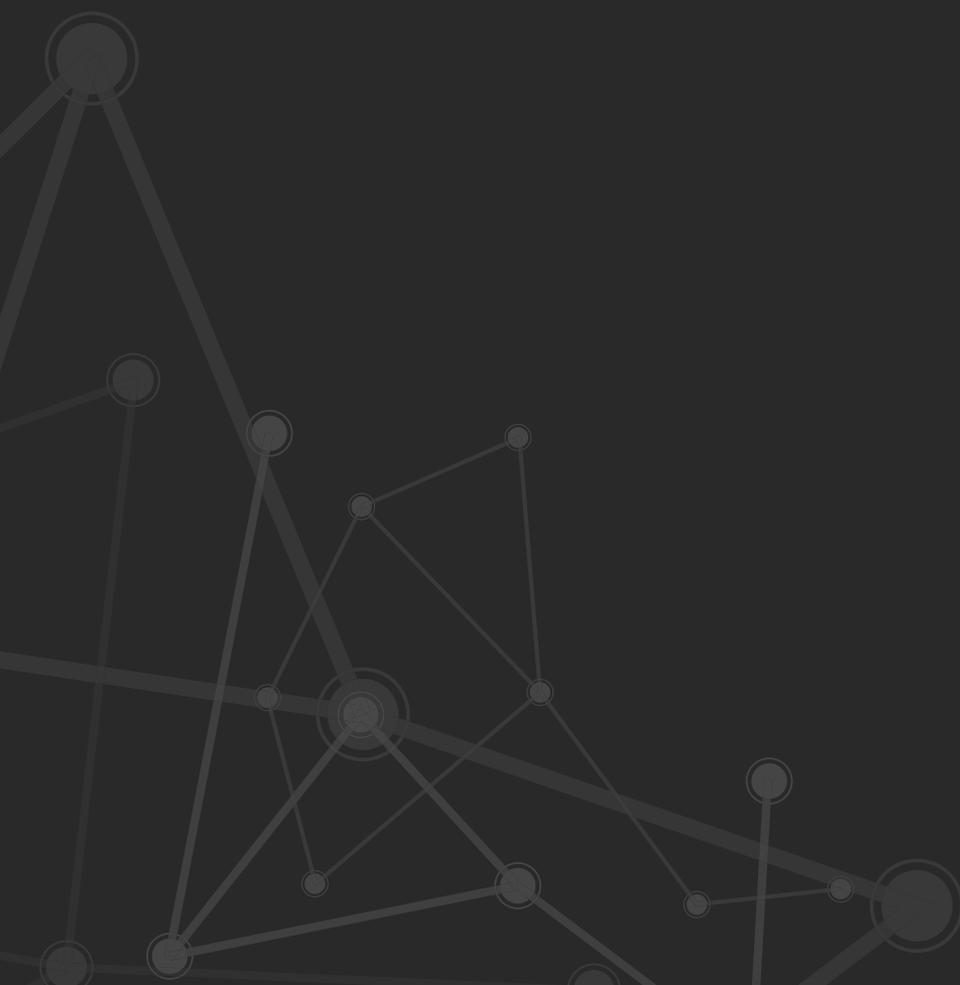
Verdaderamente confío y estoy absolutamente convencido que detrás de la aprobación en todo el Estado argentino de la experiencia de esta provincia, puede esconderse un marco regulador suficientemente válido para que los municipios santafesinos también puedan desarrollar en libertad y en colaboración sus propias competencias.

- › Se debe profundizar en la denominada “segunda descentralización” en los países con una distribución territorial político-administrativa multinivel hacia los gobiernos locales.
- › Los Gobiernos Locales Intermedios son insustituibles para alcanzar un equilibrio intermunicipal, optimizar la prestación de servicios en función de la economía de escalas y por el apoyo a la innovación en nuevos productos, procesos o servicios.
- › El liderazgo inicial debe ser público y el protagonismo compartido, generando una desconcentración progresiva hasta alcanzar la gobernanza multinivel de carácter horizontal.
- › La recuperación del espacio público y la puesta en valor de la gestión en latinoamérica pasa por la consolidación en el tiempo de directivos públicos de alta dirección.
- › Europa ha promovido la generación de redes transformado una cultura de captación de financiación por otra que pone en valor la propia red.
- › En los procesos de colaboración público-privado existe unos roles tradicionales que deben superarse: Administración Pública —entidad reguladora y proveedora de recursos económicos; sector privado sujeto a fiscalización..
- › Tal y como afirman diversos autores es más sencillo articular procesos de concertación mixtos público-privado que promover la concertación interinstitucional del sector público y el trabajo en red.
- › En cualquier proyecto transnacional, articulado en torno a una red, el trabajo previo de conceptualización es determinante para el desarrollo del mismo.
- › Las redes o foros participativos más asentadas y eficaces descansan en la combinación de una buena estructura técnica y la representatividad y legitimidad política.
- › Los proyectos basados en redes y partenariado con un objetivo de experimentación, ejecución, evaluación o hasta difusión presentan una menor complejidad que aquellos orientados a la transferencia de conocimiento.
- › Los proyectos con una expectativa de realización a corto o medio plazo son incompatibles con el consenso y trabajo en red. La generación de consenso y desarrollo de redes, requiere tiempo y mayoritariamente alcanza proyectos/ procesos más sólidos y maduros
- › Las redes informales mayoritariamente son más flexibles, innovadoras y autónomas pero al mismo tiempo más vulnerables a los personalismos y perdurabilidad.
- › La cultura del trabajo colaborativo y en red conlleva la transformación de organizaciones autónomas en organizaciones interdependientes.
- › La combinación de redes informales y formales puede optimizar la definición y desarrollo de las políticas de participación.

- › Los ayuntamientos y gobiernos locales han resultado insustituibles en: la articulación y vertebración territorial, en la ordenación, adecuación, concentración, concertación y optimización de las diversas políticas sectoriales.
- › A pesar de este balance los municipios en contadas ocasiones han participado de una manera activa, dinámica y codecisoria en la definición y diseño de políticas promovidas por otras administraciones que afectaban al entorno local.
- › Históricamente ha existido un divorcio entre los organismos que han promulgado las normas reguladoras de la concesión de ayudas y los agentes que han puesta en marcha las mismas.
- › El flujo de ingresos (subvenciones) tiene un carácter vertical, discontinuo en el tiempo en algunos casos discrecional y condicionado a los objetivos y prioridades de otros niveles de gobierno, que no coinciden en muchas ocasiones con los locales. (FSE)
- › El liderazgo político "bottom up" es determinante en la articulación territorial y configuración de nuevos espacios de cooperación intermunicipal y la participación social.
- › La sostenibilidad de estos procesos incipientes debe venir refrendado por una marco regulador que defienda los principios de autonomía competencial y financiera así como la institucionalidad para desde la voluntariedad e independencia promover la colaboración y alineamiento interinstitucional.
- › La defensa de estos principios debe defenderse desde una acción corporativa de los líderes de los gobiernos locales sin atenerse a la disciplina de partido.



TALLERES





TALLER/
Asociativismo
intermunicipal

IMPULSOR

JORGE ÁLVAREZ

Diputado Nacional, al momento del Congreso

RELATOR

JOSÉ MANUEL BENVENUTI

*Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas
y Sociales (UNL), al momento del Congreso*

Dentro del asociativismo municipal pueden trabajarse distintos temas en conjunto, como los aspectos turísticos de una región, los residuos o los parques y áreas industriales. Lo habitual es que cada intendente o presidente comunal quiera tener el parque industrial en su distrito, pero lo razonable sería pensarlo en términos regionales. Las localidades tienen que empezar a pensar en el conjunto.

Desde el departamento de San Cristóbal se expresa que una de las principales trabas para el asociativismo es la Constitución Provincial, que no permite un desarrollo de la autonomía comunal, y el impedimento político es la duración del período de un presidente comunal al frente de una gestión.

En Villa Ocampo procuran implementar un trabajo integrado o un consorcio con cuatro localidades ubicadas en los 20km alrededor del municipio, para el tratamiento de residuos. Al respecto interesa conocer la experiencia de Arequito sobre esta misma problemática, que ha podido sostenerse en el tiempo.

Desde la municipalidad de Reconquista se argumenta que si bien la reforma constitucional puede ser una asignatura pendiente, también ocurre que muchos intendentes o presidentes comunales están en el cargo durante muchísimo tiempo porque no existen límites a la reelección. En definitiva se trata de apuntar a la promoción y al aliento de las experiencias asociativas. Se pueden considerar fuentes de financiamiento para experiencias o proyectos intercomunales, pero esencialmente se trata de estar dispuestos al asociativismo y a entender las ventajas que esto tiene frente al "sálvese quien pueda".

Desde el Concejo de Capitán Bermúdez se expresa la dificultad del tema porque las dirigencias de los municipios suelen responder a cuestiones diferentes. En el caso de esta ciudad, las localidades vecinas están vinculadas al gobierno nacional y pertenecen a un signo político diferente. No obstante, todas tienen intereses en común y necesidades parecidas. Se trata entonces de iniciar el trabajo, promover el tema e introducir poco a poco a los demás.

En la región aledaña a Armstrong sucedió en un determinado momento que las autoridades de todos los distritos del departamento pertenecían a un mismo grupo político y a una misma corriente interna dentro del partido, lo cual posibilitó crear una asociación entre estos presidentes comunales y las ONGs relacionadas con los temas de la producción, dando origen a la Asociación Belgrano para el Desarrollo. En la actualidad, cuando esta alineación partidaria ya no existe, se intenta seguir con la actividad de la asociación. No es necesario que haya una coincidencia partidaria ni contar con el pleno respaldo jurídico; hasta donde las atribuciones lo permiten, los gobiernos locales pueden empezar a organizarse. En Armstrong se trabaja sobre varios aspectos, entre ellos la cuestión de los residuos.

Las localidades de Cayastá, Helvecia y Santa Rosa de Calchines están trabajando desde 2009, cuando se identificó la Cadena de la Costa,¹ en la búsqueda de la potenciación de estas localidades y el crecimiento del desarrollo turístico. En este sentido han comenzado a desarrollar estrategias de ordenamiento territorial, capacitación, sensibilización y también actividades culturales que afrontan económicamente de manera conjunta.

El área de planeamiento de la comuna de San José del Rincón, solo diez kilómetros la ciudad de Santa Fe, lleva a cabo una modalidad de asociativismo con las áreas de Planeamiento de la municipalidad de Santa Fe en lo que refiere a saneamiento y problemas de inundaciones. Esto ha generado un compromiso entre ambas partes, de modo que los temas se amplían y se consideran otros aspectos, como residuos, redes de gas y agua potable. No es solo una cuestión de marco legal, en la medida en que se avance en este sentido y se participe a la comunidad de estos procesos, será la propia comunidad quien lo sostenga.

En la comuna de Chañar Ladeado se está trabajando junto a otras seis comunas, todas ubicadas sobre la RP N° 93, en un proyecto para la provisión de gas natural en la zona. El asociativismo debe trascender las limitaciones políticas, como puede serlo el período de gestión de un presidente comunal. En el caso del tratamiento de residuos sólidos en Arequito y alrededores, la iniciativa trascendió las gestiones comunales y ya no es posible tratar el tema de otro modo. Cuando los objetivos son claros y contundentes no hay que temerle a las diferencias partidarias y son muchas veces las propias comunidades las que introducen la propuesta del asociativismo. Se estima que es un tema en el que se puede empezar a trabajar sin tener la reforma constitucional.

Desde la coordinación de producción, desarrollo local, empleo e infraestructura de la comuna de Villa Guillermina se comenta que una comuna o municipio puede trabajar de manera asociativa en al menos cuatro líneas: el desarrollo de

¹ Cadena de Valor en el área de Turismo, promovida por el Gobierno Provincial de Santa Fe

infraestructura que tiene un impacto principalmente social, aquellas cuestiones que se pueden administrar, como lo demuestra la experiencia de Armstrong, la articulación de la educación formal con la educación no formal y las actividades orientadas a la producción y el desarrollo local. En Villa Guillermina se está trabajando sobre un proyecto de Ley de Emprendedores, para complementar una norma existente, de apoyo a emprendimientos asociativos. En este tema trabajan siete comunas, de las cuales tres tienen autoridades pertenecientes a un partido y las otras cuatro a otro partido político. Se focalizado en los problemas de las personas, y dejando a un lado las políticas partidarias, se han unificado conceptos y planificado estratégicamente. También se expone con carácter institucional en diversas ferias de la provincia y se ha llegado a una en Paraguay. Esta asociación no solo se produce entre comunas, sino con instituciones como el INTA, el INTI y diversas ONGs.

En la municipalidad de San Lorenzo, a través de la Subsecretaría de Empleo se está poniendo en práctica una variada colaboración institucional para llevar a cabo diversas instancias de empleo. Los convenios se realizan con instituciones como el Club de Leones o un Centro de Formación y Oficios, que ofrecen sus instalaciones para desarrollar las capacitaciones que solventa el municipio. El objetivo es constituir una red que opere como Centro de Formación en Oficios a escala regional, para hacer más eficiente el aprovechamiento de los recursos de cada municipio y evitando, por ejemplo, que se superpongan algunas acciones. De esta red podrían beneficiarse toda una zona industrial importante, ya que desde este municipio se cuenta con los relevamientos de la mano de obra requerida.

Ha quedado demostrado que si bien existen inconvenientes, estos no impiden que pueda llevarse a cabo una acción asociativa. La reforma constitucional contribuye a fomentarla pero no es la única condición. En la experiencia asociativa para el tratamiento de residuos que involucró a las localidades de Arequito, Chañar Ladeado, Chabás, Villa Eloisa y otras, donde las comunas estaban bajo distinto signo político, se avanzó positivamente en el tema contando con el trabajo de los *ecoclubes*. Existe una organización de ecoclubes que trasciende el ámbito provincial y nacional, trabajando en estos temas, principalmente en lo que hace a capacitación. En este caso se actuaba sobre el tratamiento de residuos inorgánicos, lo cual no siempre resulta un negocio rentable, y hubo un momento en que precisamente dejó de serlo, pero hay que reflexionar acerca de los motivos por los cuales esto resulta de esta manera, de cara a nuevas experiencias. Para ello, es muy importante la posibilidad de la regionalización y el análisis de las necesidades comunes.

En este sentido, son muy interesantes las agencias de desarrollo regional que en el centro-norte de la provincia han tenido buenos resultados. La disparidad en la distribución de los recursos es un aspecto que puede reconsiderarse una vez en marcha. La Ley de Obras Menores, es una norma que se está llevando a

cabo de manera positiva, aunque podría contemplar modificaciones en relación al asociativismo, para que cada localidad sepa con anticipación de qué recursos puede disponer para esto. Cuando exista una norma similar en el ámbito nacional, quizá sea posible trabajar pensando en un poco más en clave regional y menos en relación a la alineación política con el gobierno nacional. Son temas que hay que superar; es el gran reclamo de la sociedad. Por otra parte, cuando hay participación e involucramiento de la sociedad, la situación cambia completamente.

Desde el Concejo de Villa Constitución se comenta que la zona no ha tenido este tipo de experiencias y que sin duda uno de los temas más interesantes es el tratamiento de los residuos, dentro del cual habría que trabajar sobre la minimización de los costos de trabajo y los costos ambientales. Es una tarea que deben afrontar los Estados, aunque muchos gobiernos locales no cuentan con recursos técnicos o con conocimiento para afrontarlas.

Es interesante la reflexión sobre la existencia de un gobierno intermedio, de carácter supramunicipal, asimilable a los nodos regionales en nuestra provincia, desde los cuales podrían coordinarse actividades que ayuden a salvar las deficiencias de algunas comunidades para afrontar la cuestión del asociativismo. Experiencias de otras latitudes demuestran contar con marcos institucionales más profundos y esto es una cuestión pendiente en Santa Fe. De lo que no hay dudas de acuerdo al contexto internacional, es que, en relación a este tema ya no es posible volver para atrás.

El Ministro de Obras Públicas y Vivienda, Hugo Storero, introduce una reflexión acerca de la relación entre la práctica y el derecho. En general, lo que en la práctica no existe, no es creado por el derecho. La Ley no puede crear algo que no está demandado desde una práctica, en este caso el asociativismo intercomunal. Es un camino, un proceso. Del mismo modo que hace poco tiempo atrás no se hablaba de regiones, de planes estratégicos, ni de planificación. En la actualidad se cuenta con instancias favorables, como son los espacios de encuentro y concertación regionales, las asambleas o los Consejos Regionales de Planificación Estratégica. Y el hecho de encontrarse gobiernos locales y gobierno provincial es también un hecho positivo porque permite el mutuo conocimiento; el reconocimiento. El tema de los residuos es muy convocante, como también lo son otros temas: la salida de los jóvenes a la noche, la ruta, la posibilidad de accidentes, el alcohol, el consumo de drogas. Es necesario coordinar acciones con las escuelas, la policía, los intendentes y presidentes comunales, los juzgados de faltas.

El federalismo y el municipalismo son temas que vienen abordándose en el ámbito académico desde mucho tiempo atrás. Entre ellos, en la tesis doctoral de José Manuel Benvenuti —quien actúa como relator del encuentro— titulada “El federalismo, análisis y perspectivas”, trata precisamente de un federalismo de cooperación, de concertación, aunque en general siga siendo una asignatura pendiente entre los argentinos. Esta trabajo apuntaba, también, a un régimen municipal robusto.

Es frecuente encontrar en ámbitos académicos la expresión “no es posible”, “no se alcanzan los consensos”. Sin embargo, las experiencias comentadas a lo largo del taller demuestra que hay muchas experiencias posibles. El ciudadano común, quien a menudo comprende con mucha más claridad que el científico o el académico, se encuentra con que en Argentina parece estar instalada una “máquina de impedir”. Lo cierto es que la norma jurídica no puede modificar la realidad, solo puede acompañarla, impulsarla, ayudarla. El ciudadano común, sorteando la ausencia de normativa jurídica, trata de encontrar soluciones.

El territorio de la provincia de Santa Fe tiene 1.000 km de norte a sur y cuenta con 362 localidades, cerca de cuarenta son los municipios, dos de ellos son grandes ciudades y la gran mayoría son comunas. Muchas son pequeñas pero si logran asociarse, podrían alcanzar grandes objetivos.

El federalismo que vive la Argentina está desvirtuado, en lo real es unitarismo. Dentro de un área definida por un arco con centro en Buenos Aires y un radio de 350km, se encuentra el 70% de la población del país.

En la provincia de Santa Fe, la pirámide jurídica está cronológicamente invertida: la norma más antigua es la Ley Orgánica de Comunas de 1935, luego la de Municipios de 1939, la Constitución Provincial vigente desde 1962 y la Constitución Nacional reformada en 1994. Al menos desde el año 1991, se proponen aspectos a reformar en la constitución de Santa Fe. El debate es siempre el mismo y aún no se ha llevado a cabo. Aunque desde distintos ámbitos hay coincidencia en la necesidad de reformarla, la reforma es necesaria pero no oportuna. Es importante reproducir el debate, porque será finalmente la presión de las necesidades de la gente aquello que permita comprender lo que la realidad demanda.

El asociativismo municipal es una herramienta extraordinaria² para concretar las asignaturas que tenemos pendientes los argentinos. La asociación entre comunidades, como se verifica en otras latitudes, potencia una mejor calidad de vida, porque las comunas o municipios con valores poblacionales razonables, pueden gestionarse mucho mejor que las grandes urbes.

Puede comprenderse la importancia de la gestión local en el caso de la provisión de agua potable. Si pensamos en esto como responsabilidad de Aguas Sanitarias de la Nación, es sencillo comprender que para el presidente comunal de Pozo Borrado lograr que se tuviera en cuenta su pueblo era bastante difícil. Al pasar ese organismo a la órbita provincial, seguía siendo difícil, pero más próximo. Actualmente, nada impide que ese servicio sea prestado por las comunas o los municipios. También la Corte Suprema de Justicia en relación a la energía eléctrica, ha dicho que la prestación del servicio debe estar en el área y a la dimensión

² Al respecto se menciona el trabajo de tesis de Enrique José Marchiaro. Abogado. Doctor en Ciencias Jurídicas.

del problema. Es mucho más sencillo para el ciudadano de a pie dirigirse a un organismo descentralizado, quizá a través de una figura asociativa u otras, que a una sede provincial.

Es posible tener un Estado Federal, con un poder comunal y municipal fuerte, aplicando a rajatabla el principio de subsidiariedad, emanado del Tratado de Maastricht y según el cual todo aquello que está dentro de las posibilidades de ser realizado por la unidad social menor, debe ser ejecutado por esta, y lo que no esté en condiciones, por la unidad social inmediatamente superior. En este sentido, habrá temas que solo podrá gestionar el Estado provincial y otros, solo el Estado nacional.



TALLER/
Presupuestos
participativos

IMPULSOR

JORGE ELDER

*Secretario General de la Municipalidad
de Rosario, al momento del Congreso*

RELATOR

ALBERTO FORD

*Investigador en formas de acción
democrática directa. UNR*

INTRODUCCIÓN

La dinámica del Presupuesto Participativo (PP) en Rosario se inicia con los sucesos de diciembre de 2001. En enero de 2002, 19 presidentes comunales e intendentes habían sido destituidos y lo único que quedaba por hacer era salir a debatir. Así fue como comenzaron las asambleas en las que la gente discutía dónde estaba el dinero del municipio, dónde se gastaba. En un principio estas asambleas fueron en dos distritos y asistían entre 300 y 500 personas. El Presupuesto Participativo es un descendiente de este proceso, ya que a partir de su continuidad permitió llevar los problemas a proyectos, elegir delegados que integren un Consejo y establecer una dinámica anual para su funcionamiento permanente.

Dentro de esta experiencia, se encuentra también el llamado Presupuesto Participativo Joven, que se inicia en 2004 a partir de relevar la necesidad de un espacio que permitiera a los jóvenes exponer sus problemas y ser partícipes de las soluciones. Estos encuentros tienen la misma lógica que los generales, con la diferencia de que estén orientados a un colectivo determinado de la sociedad.

En ocho años de desarrollo del PP, se han realizado 300 asambleas en las que han participado más de 50.000 vecinos y se han elegido cerca de 3.000 consejeros. Lo que no se ha cumplido o está pendiente de ejecución, alcanza el 19%. Es necesario decir en todos lados qué se hizo y qué no se hizo a los vecinos y por qué no se hizo. Es parte de esta democracia.

La ciudad de Rosario vivió la misma situación y los mismos vaivenes que todo el país. A pesar de ello, se concretaron 700 proyectos y queda pendiente de ejecución un 9% de los previstos. Los 700 proyectos tienen una materialización bien concreta, como ser semaforización, alumbrado, pavimentos, recuperación de espacios públicos. Los temas que se discuten tienen que ver con refacción de hospitales, construcción de centros de salud, equipamiento de ambulancias.

En ocasiones, los proyectos votados son acciones que el Estado ya debería haber hecho y entonces cabe preguntarse por qué no la ha hecho. En realidad, el Estado pone esta herramienta a disposición para que los vecinos prioricen las acciones.

Entre los proyectos se encuentran la capacitación, los oficios, cuestiones vinculadas con el empleo. En el marco del PP se realizaron 500 cursos de capacitación, los cuales fueron finalizados por 4.000 asistentes. También se han incorporado 1.800 niños en ludotecas y 30.000 jóvenes en talleres culturales.

Una cuestión que es importante preguntarse es si el PP es una herramienta de gestión o una política de Estado. Si se concibe como una herramienta de gestión, como ocurrió en algún momento en Rosario, se cae en la idea de que es una “cajita con plata” y de lo que se trata es de sacar dinero de esa cajita, y de ejecutar los proyectos cuando hay dinero y dejar de hacerlo cuando no hay. Entonces se deja de discutir con los vecinos y se pierde la posibilidad de reformular las propuestas a partir de los vecinos. Por lo tanto, debe inscribirse como una política de Estado y una herramienta de gestión válida.

Para poder sostenerse, el PP requiere una gestión general de descentralización, de no burocratización, en que la vecino pueda acercarse al Estado de diferente manera. Para empezar solo es necesario contar con el convencimiento de que su fortaleza reside en la discusión con los vecinos, más allá de la concreción de los proyectos.

Desde la comuna de Zenón Pereyra que preguntan de qué modo se les explica a los vecinos la no realización de un proyecto por haberlo considerado inviable.

La irrealización de un proyecto, puede tener distintos motivos. Uno de ellos es cuando los vecinos dicen, por ejemplo, que en una determinada esquina hay que poner un semáforo, y luego hay una discusión con los técnicos acerca de si la mejor solución es un semáforo y de ser preciso, deben darse los fundamentos por los cuales un semáforo no soluciona el problema. Pero si se rechaza el semáforo, hay que ofrecer otra solución, una rotonda, una loma de burro o educación vial.

Otra situación resulta cuando un proyecto tiene viabilidad y de todos modos no se hace. En este caso hay que salir a explicar por qué no se hizo; si faltó dinero o se puso en otro lado. En ocasiones las obras se ejecutan en un plazo mucho mayor a un año y no debería ser un inconveniente explicar esto. Ocurre que al iniciarse una obra, aparecen inconvenientes y hay que aplicar el dinero a solucionarlos, como el caso en que el proyecto consistía en cinco cuadras de pavimento y se descubre que había que reparar la cloaca, de modo que el dinero se desvió hacia allí. También ha sucedido que el dinero debe aplicarse a otros destinos por una razón imprevista, como ocurrió en 2009 que al área de Salud estaban destinados 90 millones de pesos sobre un presupuesto de 360 millones y con la aparición del Dengue y la Gripe A, se terminaron asignando 360 millones de pesos.

Desde la comuna de Santa Clara de Sagüer se comenta que la proximidad con el vecino se logra de una manera muy directa, ya que son 2.400 habitantes.

Cuando aparece lo imprevisible y deben asignarse las partidas presupuestarias a otros fines, deben explicarlo inmediatamente. No obstante, consideran que, al igual que otras pequeñas comunidades, están relegados y que esto se deba probablemente a la falta de políticas.

En la comuna hay un hospital pero los fines de semana se quedan sin médico en la zona, hay inconvenientes con el agua que es salitrosa y no cuentan con otras infraestructuras como el gas natural, o una vinculación en condiciones con Rafaela que es el centro urbano más cercano. Desde la gestión comunal se promueve la integración de la zona oeste del departamento Castellanos mediante una traza vial en condiciones lo cual permitiría el desarrollo de otras localidades y contrapesaría el tránsito de la ruta provincial de Córdoba, pero para ello necesitan del apoyo provincial.

No debe pretenderse que el PP sea una herramienta de solución única y no es la única forma de participación ciudadana. En la dimensión urbana, los problemas tienen otra escala. No obstante si se comprende que el PP es una herramienta de gestión y no es solo presupuestaria, es igualmente válida para una comuna pequeña. Un ejemplo se suscitó en una ocasión en que los caminos de una comuna estaban rotos y no se contaba con la maquinaria necesaria para repararlos todos ante de la cosecha, entonces se consultó y se acordó con los agricultores por qué camino convenía empezar.

En la comuna de Arequito están evaluando la introducción del presupuesto participativo a partir de dos experiencias: el Consejo Consultivo Comunal que se lleva a cabo en Buenos Aires y el Presupuesto Participativo de Rosario. Interesa conocer cómo se establece la partida para el presupuesto participativo del presupuesto general.

En Rosario, se establece un porcentaje del presupuesto anual que debe ser asignado. Generalmente, la masa salarial municipal se lleva el 48% del presupuesto y del monto restante, se destinan al PP entre un 4% y un 5%. A su vez, cuando se establece la ordenanza de asignación de fondos, también se estipula qué temas se pueden incluir en la discusión del PP. Además, hay que considerar que una vez que el proyecto se realizó y está en funcionamiento, supone otros gastos que tendrán incidencia en presupuestos posteriores.

La comuna de Villa Guillermina, en el norte de la provincia, limitando con Chaco, tiene 126.000 hectáreas de territorio, en su mayor parte rural y una población de 7.000 habitantes, de los cuales el 49% son menores de 18 años. Desde agosto de 2006 están implementando una experiencia de presupuesto participativo. En esta localidad como en otros tantos pueblos forestales, está muy inculcada la actitud de "destruir" más que "construir". Desde los tiempos de La Forestal, las actividades extractivas del monte, son las principales. Desde estos espacios participativos se intenta trabajar sobre la cuestión de plantar después de cortar, pero no se obtienen grandes logros.

También por acción de La Forestal, la mitad el pueblo cuenta con cloacas, que se están poniendo en funcionamiento. En general, se intenta construir con la gente, pero se advierte una dificultad en la convocatoria y la participación en las asambleas para establecer las prioridades de cada barrio en la asignación de los escasos recursos. En Villa Guillermina se organizan reuniones por barrios y, además de discutir los proyectos que interesan a los vecinos, se exponen los proyectos que tiene la comuna, ya que entre unos y otros suele haber coincidencias. También se acuerda en qué tiempo se pueden llevar a cabo. En estos recursos, inciden las fluctuaciones presupuestarias, cuando se esperan ingresos como el Fondo "Sojero"¹ que entran en una menor proporción a lo esperado.

Una cuestión importante es el equilibrio en las necesidades de los pueblos que muchas veces son postergadas por otros gastos y cuánto se destina al Fondo de Obras Menores, por ejemplo. Muchos de los proyectos que solicitan los vecinos implica recurrir a programas provinciales y nacionales. En estas formas participativas es fundamental hacer confluir diversos aspectos y no debe pensarse que abrir ese espacio significa ceder el poder de la comuna.

Desde el Área de Juventud del municipio de Villa Ocampo, interesa retomar el debate acerca de considerar el PP como herramienta de gestión o como política de Estado, ya que según sea el caso, será distinta no solo su funcionalidad sino el modelo de gestión, desde el que emanan las políticas de Estado. El PP requiere un modelo de gestión abierta y no hace otra cosa que priorizar obras que en el mediano o largo plazo van a concretarse. Con el PP estamos escuchando cuáles son las prioridades del vecino. En este marco podría verificarse que un año, los vecinos resignan la construcción de veredas a cambio de contar con el acceso pavimentado al pueblo.

Por otra parte, se consulta acerca del período en que una persona asume el rol de consejero y si aquellos que están durante la elaboración de los proyectos son los mismos que siguen su ejecución, a lo que se responde que los consejeros del PP en Rosario pueden ser los mismos de una año a otro, pero tienen que ser elegidos nuevamente.

En Venado Tuerto comenzaron a transitar la experiencia del presupuesto participativo a fines del año 2009 y se considera que esta es una herramienta que a futuro será lo que transforme a la población, porque incorpora cuestiones que a los argentinos se nos hace difícil llevar adelante como es la democracia directa, en la cual el ciudadano tiene la posibilidad de decidir sobre cuestiones concretas de la ciudad y los políticos deben entender que hay que dar a la gente muchas más posibilidades para que lo hagan.

¹ Fondo Integrado por el 30% de las sumas que el Estado Nacional efectivamente perciba en concepto de derechos de exportación (retenciones) de soja, en todas sus variedades y sus derivados. De

lo que ingresa en la provincia por este concepto, el 70% de los recursos son aplicados por el Gobierno Provincial y el 30% restante se coparticipa a los municipios.

A través del PP, el funcionario cuenta también con la posibilidad de quitarse la urgencia del día a día, porque a partir de la conversación con los vecinos se resuelve lo que se necesita para el año siguiente. Esto entra en un presupuesto que debe ejecutarse obligatoriamente mediante ordenanza y con ello, se elimina la urgencia. En este sentido, interesa saber cuáles son los plazos de ejecución.

En Rosario, lo que se resuelve al cierre de un año, se comunica al Concejo en febrero o marzo del año siguiente. En general, ejecutar la obra pública año a año es muy dificultoso, porque no es solo una cuestión de presupuesto, sino de las dificultades propias de la obra pública. Se está pensando en algún tipo de ajuste para la obra pública que suponga un plazo bianual.

En Fray Luis Beltrán el 85% del presupuesto municipal se destina a masa salarial. Se considera que para el desarrollo de estas actividades participativas, en su localidad debería asignarse no solo una proporción de las rentas generales sino lo que ingresa al municipio como Fondo de Obras Menores, que es anual y permanente. Y lo mismo debería hacerse con otros recursos provenientes del gobierno provincial y nacional.

Desde la comuna de El Arazá, una localidad de 1.000 habitantes, se expresa que hay decisiones que no tienen que ver con la ejecución de obras sino con acciones que deben llevarse a cabo permanentemente. En la localidad se han conformado mesas de trabajo en las que se trata temas de salud, educación, juventud, prevención y se arman pequeños grupos de trabajo, dedicados a los objetivos perseguidos en cada uno. En la comuna no se plantea la discusión sobre el presupuesto, ya que la posibilidad de ejecutar obras depende de otros niveles de decisión.

Desde la Subsecretaría de la Producción de San Lorenzo, se pregunta si los recursos humanos que participan en las tareas del PP en Rosario son permanentes o se recurre a otras entidades. Se responde que la organización del PP depende de la Secretaría General, donde se cuenta con un equipo de cinco personas que se encarga de las tareas centrales. Luego, por distritos, se ocupa del tema el director del distrito y un equipo. En el momento de las asambleas se convoca a la gente de otras áreas, ya que también es positivo que esta actividad no quede solo dentro de la Secretaría General. Los facilitadores de los encuentros, reciben una remuneración por ese tiempo extra.

En la ciudad de Reconquista se contó con una subvención europea para armar la estructura organizativa inicial. A partir de esos fondos, se conformó un grupo de 30 personas, de los cuales algunos son externos a la municipalidad. También cuentan con un equipo de comunicación y 20 facilitadores que tienen a cargo la organización de la asamblea. Requiere de una inversión y de instancias de capacitación. En un principio se lo tomó como herramienta de gestión, como cuestión operativa, pero luego se advirtió que no es así, que requiere de una decisión de gobierno porque es transversal a todas las secretarías e implica un compromiso real.

Hoy está en discusión la participación y la construcción de ciudadanía, pero esto implica la necesidad de un equipo trabajando para eso, una revisión constante, así como comprender cada contexto. En Reconquista se analizaron en primer lugar cuáles eran las instancias participativas anteriores a la implementación del PP, cuáles eran los escenarios abiertos donde participaba la gente, cuál era la participación real en estos procesos y qué pasaba cuando los abrimos, qué compromisos requieren. El presupuesto participativo ayuda a definir un modelo de gestión abierto pero debe existir una carga significativa acerca de dónde deben coincidir estos procesos de participación.

No es un proceso lineal, es normal que se planteen conflictos con los vecinos, con los funcionarios; los procesos lineales sin conflicto no sirven. Por eso no es positivo generar un área específica que se encuentre alejada del gabinete que ejecuta los proyectos. Es importante incorporarlo desde un principio en el seno del poder ejecutivo, para que asuma los problemas y la discusión con la gente y los proyectos prioritarios.

Podría considerarse que el PP en Rosario se encuentra en una segunda etapa, en la cual crecer para después integrarse la ciudad en un contexto mundial. Si bien se inicia como un ejercicio de la democracia directa, la participación es una forma de encontrar los vínculos y aquello que hay en común entre municipios y regiones, para luego ser más competitivos como país o región.

¿Cómo se logran los consensos políticos internos para salir a trabajar con la sociedad? ¿Cuáles fueron los primeros pasos y las dificultades que se encontraron en el PP de Rosario?

Podría decirse que los impulsos iniciales fueron dos. En primer lugar la crisis del 2001. Un día el entonces intendente Hermes Binner convocó al grupo político y técnico diciendo: "nos vamos, nos echan o se pone en juego todo el trabajo que se viene haciendo". Fue una gran decisión política en ese momento. La segunda cuestión favorable fue la continuidad en el signo político, ya que pudo mostrarse una acción política continuada. También participó la Universidad, de la mano del Plan Estratégico de 1995, el cual ha sido recientemente reformulado para los próximos 10 años.

Desde la Secretaría de Obras Públicas de San Lorenzo se expresa el temor de que este tipo de acciones de tipo "clientelistas", argumentando que el ciudadano necesita propuestas permanentes para participar. Entonces, ¿cómo se produce una atracción real para incrementar la participación?

Hay tener en cuenta que el Estado no desarrolla una "enseñanza" de ciudadanía, la construcción de sujeto y ciudadano es permanente, es un aprendizaje "al revés": es importante que los técnicos tengan en cuenta de que no van a enseñar nada a nadie. Por otra parte, hay gente a la que le gusta el PP, así como hay quien participa en vecinales, en clubes, en cooperadoras. Lo importante en una política de Estado es abrir las puertas para que la gente participe en todos esos espacios. Es un instrumento de participación atravesado a su vez por las crisis políticas na-

cionales, de modo que es útil para conocer el clima social. El ciudadano común está atravesado por las ganas de participar o no. Es muy simbólico que 9.000 rosarinos se hayan movido solo por querer que en el barrio ocurran determinadas cosas, sin que eso haya implicado una promesa concreta. Si se hubiera movido la estructura partidaria, la esencia se desdibuja. Para incrementar la participación se aumentó el número de asambleas y cuando la escala distrital se hizo grande, se organizaron asambleas barriales.

El relato sobre la evolución del PP en Rosario permite dar cuenta de sus logros, pero también de los aspectos complicados, que merecen análisis y modificación. Sin dudas, el balance es positivo y hay tres cuestiones que es importante resaltar.

La primera es si el PP es una herramienta de gestión o una política de Estado, y claramente ha quedado explicitado que se trata de la segunda opción.

La segunda pregunta es acerca de qué modelo de gestión acompaña este proceso. Aunque no hay recetas a seguir, es interesante reconocer que el PP implica abrir parcialmente el Estado y para ello es necesario estar muy seguro de hacerlo.

La tercera es cuál es el momento para empezar a hacerlo y en este sentido, los momentos pueden ser de diversa naturaleza y puede ser realmente cualquier momento; lo que importa es la idea que lo impulsa, el proyecto y la voluntad política.

Además de estas cuestiones, cabe también preguntarse si el PP sirve, y si sirve para localidades de diferente tamaño. Y también, para qué sirve. Por otra parte, puede considerársele una práctica valiosa y, pese a ello, dudar acerca de la posibilidad de llevarlo a cabo en el caso concreto.

Para responder a estos interrogantes cabe hacer un repaso sobre esta práctica. El primer presupuesto participativo se realizó en Porto Alegre en 1989, y al año 2010 se realiza en más de mil ciudades en el mundo. Ciudades que van desde los 2.000 habitantes hasta los 16 o 20 millones. Por otra parte, en relación a su "utilidad", cabe mencionar un trabajo de investigación realizado por John Gaventa² que analiza la implementación de políticas participativas en cien ciudades del mundo, relevando los impactos en cuatro grandes resultados: la construcción de ciudadanía, la participación organizada sobre la gente sobre la sociedad, el control del Estado y el impacto sobre el incremento de la igualdad social. En el análisis comparativo hay impactos positivos en el 75% de los casos y negativos en el 25% restante. Este estudio, entonces, demuestra que la práctica sirve pero también, que puede no resultar.

Reflexionar sobre el "para qué" del PP es reflexionar acerca de "para qué" se está al frente de una gestión comunal o municipal. Las políticas participativas y el PP en particular tienen ciertas características que una autoridad local puede estar

² John Gaventa. (1949) Sociólogo político especializado en liderazgo de organizaciones.

dispuesto a acompañar o no. En primer lugar, el PP es una política incluyente. Puede lograrlo en mayor o menor medida, pero tiene que ver con la inclusión de todos aquellos que tienen que ver con algún problema sobre el que importa tanto el saber técnico como el saber popular.

En segundo lugar, el PP apunta a generar espacios de diálogo y aunque es muy posible que se generen conflictos, no debe perderse de vista que es una herramienta para dialogar. Por otra parte, para dialogar correctamente es importante la calidad de la información que se proporciona y esta es una tarea muy significativa a cargo del Estado y de aquellas organizaciones sociales que cuentan con la información adecuada.

En tercer lugar, el PP es una política que debe tender a la equidad, no termina dando como resultado que vaya más hacia quienes más tienen. Es una política democrática y *democratizante*. Esto no quiere decir que a través del PP todo se vuelve más equitativo, pero sí tiende a ello en la medida en que se le da la palabra a actores diferentes, incluso a quienes les cuesta más hablar, haciendo que las inversiones públicas se dirijan a quienes más lo necesiten y no a quienes tienen más recursos para imponerse.

En cuarto lugar, el PP tiene que ser una política efectiva, no puede ser solo una declamación. Por último, el PP ayuda y debe apuntar a la creatividad. Quienes están vinculados a la gestión saben qué piensa la gente que no tiene participación política acerca de la política y eso constituye un gran desafío para la democracia. Se trata de buscar que la democracia tenga que ver con las discusiones que importan a todos y en ese sentido el PP es una buena herramienta solo por el hecho de convocar y abrir el espacio.

¿Qué es la construcción de ciudadanía? Un ciudadano es aquella persona que sabe que tiene derechos, que aunque tenga problemas, quiere vivir en el lugar en que vive, no porque se le concedió un derecho sino porque lo consiguió. Si se tiene en cuenta la satisfacción que siente una persona cuando hace valer un derecho de manera legítima, es evidente que el impacto de la participación y la participación organizada es muy positivo.

También es importante en relación al control del Estado. Sin duda, el PP genera ciudadanos mucho más atentos y por lo tanto, mucho más "molestos". Pero si se trata de llevar adelante un Estado que dé mejores servicios, que atienda mejor, que logre resolver problemas y que aminore desigualdades, una sociedad organizada ayuda en la tarea.

El presupuesto participativo sirve, pero también puede ir mal y puede traer problemas como cualquier otra política. Sirve para cuestiones positivas que habrá que analizar si vale la pena empujar. Es necesario que se evalúe en cada lugar para qué puede servir, y considerar que efectivamente puede generar conflictos y discusiones pero también enormes logros, y disparar una gestión y una sociedad en direcciones muy interesantes, más democráticas y más incluyentes.



TALLER/
Ordenamiento
territorial

IMPULSOR

HUGO STORERO¹

*Ministro de Obras Públicas y Vivienda de Santa Fe,
al momento del Congreso*

RELATOR

MARTA RUARTE²

*Arquitecta. Integrante directiva de la mesa ejecutiva del Colegio
de Arquitectos de Santa Fe, al momento del Congreso*

INTRODUCCIÓN

En el desarrollo del taller se intentarán conjugar dos temas, por un lado la cuestión específica del ordenamiento territorial y por otro, las redes de ciudades como manera inteligente y estratégica de repensar las ciudades, sus roles, sus articulaciones y sus nuevos formatos.

Haciendo una exagerada síntesis acerca de la conformación del territorio de la provincia de Santa Fe, puede decirse que durante la primera etapa de colonización europea, la ocupación del territorio se llevó a cabo a partir de las vías navegables, utilizando el agua como curso para llegar a los territorios inexplorados. Los cursos de agua son entonces los que definen el primer atisbo de ordenamiento en el territorio, como medio de circulación y como fuente de agua dulce.

Otro momento decisivo es aquel en el que Santa Fe “abre las puertas a la tierra”, en el siglo XIX. Puede considerarse que hubo allí un ordenamiento tal vez espontáneo y de bajos recursos, de la mano de los contingentes de inmigrantes que llegaron con su cultura de origen, su impronta, su manera de ocupar el territorio. En los sistemas de estos hombres, se fundaron ciudades bajo una forma de ordenamiento donde la tipología urbana crecía posiblemente acompañando el tiro del carro, en tramos de 20 kilómetros.

Es importantísima también, la impronta del ferrocarril, que surca el territorio en muchos casos acompañando los cauces de los ríos y va determinando la ubicación de enclaves urbanos, a veces acompañando y otras tensionando el

¹ Docente universitario. Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNL entre 1989 y 1994. Rector de la Universidad Nacional del Litoral, entre 1994 y 1999. Subsecretario de Cultura de la Nación entre 1999 y 2001. Diputado nacional entre 2001–2005 y 2005–2007.

² Coordinadora de la Comisión de Ordenamiento Territorial y del Proyecto para Comunas y Municipios del Distrito 2 del Colegio de Arquitectos.

territorio, a través de aquellos incipientes poblados. El ferrocarril rediseña esa primera ocupación territorial, en algunos casos con intervenciones de alto impacto, como Paiva o San Cristóbal, que constituyen claros lugares de referencia.

En siglo XX aparecen nuevos modelos, la introducción del automóvil promueve otro tipo de localizaciones y es el momento del desarrollismo, que da lugar al polo petroquímico a la vera del río Paraná, hacia el norte y el sur de Rosario, con la consecuente configuración de áreas urbanas que prosperaron con incipiente o nula planificación. Una imagen actual de nuestro territorio provincial demuestra un claro desorden, la presencia de lugares con bajo capacidad de atracción y con ello, una incesante migración que va desdibujando los lazos con la ciudad o pueblo de origen, en un desarraigo indeseado. Movimientos migratorios con un evidente desplazamiento norte-sur. Esto significa el despoblamiento de lugares que podrían ser muy atractivos. Para ello debe estar también el Estado intentando acciones y adoptando decisiones a los efectos de generar iguales posibilidades en una y otra parte del territorio.

En relación a la cuestión de las redes, su definición se podría abordar con una frontera difusa, una configuración abstracta que puede ir cambiando su alcance a partir de acontecimientos que den lugar o hagan desaparecer determinadas condiciones. Una red es siempre aleatoria, nunca es definitiva no se constituye sobre un territorio determinado, si no que lo trasciende. Una red puede estar hoy fuera de la provincia o fuera del país. Ciertas alianzas desarrolladas por algunas localidades han generado conexiones o articulaciones que dan lugar claramente a una red y con ello a condiciones que bien utilizadas, pueden potenciar los recursos de estas localidades.

En términos de ordenamiento territorial, un aspecto importante es, dentro de los cortos plazos con los que cuenta una gestión, dos años en una comuna o cuatro en un municipio, encontrar aquellos patrones que sean determinantes en la mejora de las condiciones de un lugar. La administración de una ciudad requiere arbitrar mecanismos de acción y gestión que trasciendan los formatos habituales. Trascenderlos significa buscar otros disparadores no solo para la contención de los habitantes de un lugar sino para lograr una mejor posición relativa en un mundo cada vez más complejo y competitivo. La competitividad es una relación entre los recursos que tenemos y los resultados que obtenemos. En este salto de recursos a resultados hay mejores y peores performances. Entonces, debemos preguntarnos cuáles son aquellos patrones que pueden llevar a obtener los mejores resultados con los recursos que tenemos. Mejores resultados para introducirnos en un espacio más propio, más abordable y más próximo desde lo territorial. Para ello es necesario que todos asumamos las responsabilidades que tenemos.

Tenemos experiencias, incluso de poblaciones muy pequeñas, que han logrado dar este salto de competitividad, insertándose en el mundo, como es el caso de Vigía, en Guadalupe Norte. Este es solo uno entre otros casos que han

buscado nuevos horizontes tomando los recursos propios. Recursos que da la tierra y recursos humanos. Y también otros recursos menos tangibles, como la historia y la cultura del lugar.

Se trata, entonces, de indagar las maneras, de articular en red y buscar la competitividad. Para ello, unos de los factores es la conectividad, física en principio y de formas menos intangibles pero útiles también como la complementariedad. Sin vínculos, sin los cauces que entran en el mundo de la información, sin contacto permanente y articulaciones mutuas, y sin complementariedad, especialmente en el caso de las localidades pequeñas, es difícil alcanzar competitividad. En el caso de las comunas, por una simple razón de escala, el hecho de complementarse con otras puede dar buenos resultados a la hora de mejores performances para determinados emprendimientos productivos.

¿Qué es lo que pretendemos con esto? Lograr mejores condiciones de vida para la población que conducimos como presidentes comunales o intendentes.

El subsecretario de Planificación del Ministerio de Obras Públicas³ agrega que esa falta de orden en distintas áreas, las actividades económicas y los aspectos sociales de la provincia, es parte de ese proceso de construcción del territorio, con una fuerte impronta de su constitución política, dada por la definición de los 19 departamentos y donde prevalecían disputas de índole política antes que económicas. En este contexto la gestión provincial hace una apuesta fuerte que tiene que ver con el desarrollo y el ordenamiento territorial a partir de la regionalización, donde se pretende que la articulación del territorio no se produzca por afinidad política, sino por afinidad geográfica, de producción, de conectividad. Interesa, en este sentido, conocer la opinión de intendentes y presidentes comunales respecto de esta apuesta.

Desde la Secretaría de Obras Públicas de la municipalidad de Reconquista se considera una medida acertada la regionalización de la provincia, porque permitiría resolver algunas cuestiones de la región de un modo más autónomo. No obstante, sería importante tratar el tema de la competitividad y de cómo se implementaría el ordenamiento territorial, ya que los gobiernos locales deberían familiarizarse con el levantamiento de datos, los análisis y diagnósticos para evaluar las soluciones o tratamientos. Sin lugar a dudas, estos procesos son los que conducirán a la comprensión de la necesidad de la complementariedad y cómo conseguir que ese ordenamiento territorial esté en armonía con la planificación estratégica de la provincia y con las políticas locales y provinciales.

³ Arquitecto Julio Talín, subsecretario de Planificación del Ministerio de Obras Públicas, al momento del Congreso.

Desde la comuna de Acebal se comenta que se está llevando adelante un proceso de asociativismo entre las comunas de Villa Amelia, Coronel Domínguez, Santa Teresa, Peirano y Acebal, con el que están avanzando en un plan de residuos, que es una problemática que enfrentan todas las localidades. Si bien es posible mejorar el proceso con asesoramiento y estrategias, el emprendimientos es altamente positivo.

Desde la municipalidad de Armstrong, se comenta la experiencia del departamento Belgrano, donde también se está trabajando en red con otras ciudades. Cuando se presentan proyectos, procuran evaluarlos en conjunto antes de elevarlos a la instancia provincial. Para ello, se convoca a los intendentes, a los presidentes comunales, las ONG's, los centros comerciales, industriales, las cámaras de comercio. Esto posibilita cierta complementariedad en lo que refiere a la eficiencia de los recursos. Cuentan en la zona con un centro tecnológico; la ciudad de Armstrong se encuentra en el centro de un área tradicionalmente industrial. Se considera que si bien es mucho más sencillo mantener vínculos con Rosario como sede del nodo regional, esta región tiene poca relación con otras áreas incluidas dentro de la Región 4, en tanto que se daría una mejor complementación con otras ciudades del sur de la provincia.

En relación al trabajo en red, es importante el tema de la conectividad con las localidades vecinas y para ello serían necesarias mejores vías de comunicación, así como también el tratamiento de residuos, como uno de los principales retos para las autoridades locales, que requiere un cambio de paradigma y de complementariedad entre localidades.

En el municipio de Villa Constitución se está realizando un plan estratégico, con la idea de mejorar la integración de la ciudad en la región y planificar de forma ordenada el crecimiento y aquellos aspectos considerados fundamentales para el desarrollo de la ciudad. Dado que en ocasión de ciertos proyectos que involucraban a distintos municipios, han prevalecido los intereses de aquellas ciudades que tenían mayor poder o injerencia económica dentro de la provincia, sería interesante alguna forma de incentivo o financiamiento para aquellos proyectos beneficiosos para el conjunto, de modo que se promueva un sentido estratégico por sobre una cuestión de influencia. En Villa Constitución, se mantiene una estrecha vinculación con la ciudad de San Nicolás, ubicada a solo 15 km y perteneciente a la provincia de Buenos Aires, siendo esta relación un aspecto que se debería potenciar.

Desde la Secretaría de Planeamiento de la localidad de San José del Rincón se trae a debate la cuestión de las autonomías locales. El ordenamiento territorial de esta y otras localidades está muy vinculado a la RP N° 1, que se encuentra bajo jurisdicción de la Dirección de Vialidad Provincial y cuenta con importantes problemas. Se han realizado algunos convenios con el municipio de Santa Fe para trabajar sobre el ordenamiento hídrico, y se han efectuado planteos al Ministerio de Obras Públicas de la Provincia para independizar de la ejecución de la obra

prevista para esta ruta la ejecución de las alcantarillas, para resolver los problemas de escurrimiento que tienen actualmente las dos ciudades, sin esperar a la ejecución total de la obra. Ejercer la autonomía es difícil cuando se plantean cuestiones que no puede resolver ni uno ni otro municipio.

Desde la comuna de Villa Amelia se expresa que sería interesante trabajar desde el Gobierno Provincial las formas jurídicas y el tratamiento impositivo de las formas de asociativismo comunal, porque en la experiencia transitada por esta comuna junto a otras doce, se han encontrado frecuentemente con muchos inconvenientes. De acuerdo a otras experiencias de corredores productivos, como en las provincias de Mendoza o Buenos Aires, sería importante que desde el nivel provincial se discuta cuál es la forma asociativa, dentro de qué marco jurídico se encuadran y lograr las exenciones impositivas necesarias para los agrupamientos de comunas. En este tipo de iniciativas, uno de los impedimentos mayores que encontraron las comunas de Uranga, Albarellos, Coronel Bogado, Coronel Domínguez y Villa Amelia para realizar una obra de provisión de gas en forma conjunta, fue la forma jurídica bajo la cual realizarla.

La comuna de Weelwright manifiesta que no tienen conocimiento de que se lleven adelante emprendimientos de asociativismo entre las localidades del departamento General López y que si bien se habla con frecuencia de que estas iniciativas deben partir desde las localidades hacia niveles superiores, deberían existir políticas de Estado que ayuden en este sentido. En el departamento General López se están poniendo de manifiesto algunas situaciones que podrían calificarse como la *concentración de la descentralización*. La ciudad de Venado Tuerto está creciendo de manera desmedida y esto se manifiesta en la capacidad de las escuelas, en la seguridad o en la salud, pero las localidades alrededor, en general se han reducido demográficamente. Se están creando urbes con los problemas habituales de las grandes ciudades y llevando los pueblos hasta casi desaparecer. Cuando se habla de descentralización, no se atacan los problemas que ya existen, quedando solo en una expresión, en una manifestación que no se traduce en políticas. Para la comuna de Weelwright, el nodo regional es un lugar al que solo se los convoca cuando asisten funcionario provinciales. Esto quizás se deba a que este espacio no se encuentra aún en pleno funcionamiento, pero es una situación que hay que tener en cuenta a tiempo.

Desde la comuna de La Sarita, en el departamento de General Obligado se mencionan los inconvenientes que tienen allí en términos de infraestructura, concretamente la RP Nº 98 que vincula la comuna con las ciudades de Reconquista y Avellaneda. En esta ruta subsisten aún puentes de madera, de paso estrecho, construidos en tiempos de La Forestal, es decir que tienen entre 90 y 100 años. Un problema similar tiene la ruta que los vincula con el distrito de Garabato y la RP Nº 3, que cruza sobre el arroyo Malabrigo con este mismo tipo de puentes. Desde hace muchos años desde la comuna se intenta conseguir la llegada de vías asfaltadas hasta la comuna de La Sarita sin haber obtenido resultados.

Una concejala de la ciudad de Villa Constitución manifiesta que es necesaria la presencia de un marco jurídico para la coordinación regional, como organismo supracomunal. La regionalización se inició sin contar con el marco jurídico adecuado. Si bien la cuestión del asociativismo y la regionalización son cuestiones insoslayables, significa la aparición de numerosos inconvenientes, porque para lograr oportunidades equilibradas entre localidades hace falta una distribución y una reproducción de todos los mecanismos del Estado en los nodos. La gestión a través de los espacios de descentralización es una práctica a las que todos debemos acostumbrarnos. Si se persigue una mayor acción en términos de comunidad y menos de actividad sindical, es necesaria una institucionalización política del asociativismo, que es lo que aún falta.

Desde la comuna de Cepeda se manifiesta que efectivamente, se descentraliza desde Rosario o Santa Fe y se centraliza en alguna ciudad intermedia. Se propone que los recursos se distribuyan entre varias localidades, es decir, si en una se instala el hospital, en otra se instale la sede de vialidad, en otra la de provisión de gas o de tratamiento de residuos. Desde esta manera se descentralizaría y se generaría trabajo en todas las localidades.

El área de Turismo de la Comuna de Cayastá comenta que en la comuna han comenzado a trabajar en un plan de ordenamiento territorial con el objetivo de mejorar los servicios para la comunidad y la infraestructura turística, aunque la idea es trasladarlo a las localidades vecinas para mejorar el turismo de toda la ribera santafesina. Sostienen que si se lograra un mejor ordenamiento de esta área, les permitiría posicionarse mejor como destino turístico.

La comuna de General Nelly, en el sur de la provincia, alerta sobre el peligro de desaparición de esta comuna, promovido por el gran aislamiento que sufre ante la falta de pavimento en sus accesos y tras la eliminación del ferrocarril. Desde la comuna se han planteado el desafío de lograr esta vinculación con el resto del territorio provincial para mantener la población que vive allí y llevar adelante diversos proyectos de iniciativa privada con los que cuentan. Desde hace algunos años tienen una escuela secundaria, de modo que los chicos pueden permanecer más tiempo en la comuna.

De la comuna de Santa Clara de Sagüier, en el departamento Castellanos, se insiste sobre la cuestión de que a los nodos les falta mucho para estar en funcionamiento y, a la vez, las comunas aún tienen que habituarse a dirigirse allí en lugar de recurrir directamente a Santa Fe. Si bien se podría considerar que este departamento es de los más privilegiadas en relación a sus actividades productivas, la ciudad de Rafaela absorbe permanentemente población de las localidades pequeñas como esta, que no cuentan con infraestructura básica o calidad de agua adecuada. Independientemente de la planificación, es necesario subsanar estas situaciones y recuperar los pueblos. En Santa Clara de Sagüier se está retirando una empresa para radicarse en San Francisco, Córdoba y tienen inconvenientes para atraer a otras empresas por falta de gas y presencia de agua salada. Por otro lado, cuentan con dos escuelas

primarias que tienen capacidad para recibir más alumnos. Se propone la instalación de registros del automotor en diversas localidades con capacidad a otras tantas, en lugar de que se encuentren solo en los grandes centros urbanos.

Existe también una problemática en relación a la vivienda, ya que si bien hay una gran cantidad de casas en venta, la gente no cuenta con capacidad adquisitiva para comprarlas; además de la demanda de viviendas para gente de bajos recursos.

Desde la Subsecretaría de Obras Públicas de Venado Tuerto, señalan que la ciudad está verdaderamente desbordada y que desde la gestión provincial están haciendo estudios, diagnósticos y reuniones, pero no se han registrados respuestas concretas en diversos temas de infraestructura.

La Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad de Firmat indica, en relación al ordenamiento territorial, que no están coordinadas las acciones que refieren al territorio. Las distintas áreas del gobierno provincial tienen planificaciones diferentes y es difícil para la acción local contar con definiciones ciertas.

Desde la Secretaría de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de Santa Fe se comenta la experiencia de la ciudad en relación al plan de desarrollo de la ciudad iniciado con la gestión que asume en 2007. En este marco se plantea una descentralización de la gestión en ocho distritos a donde puede acercarse el vecino. En estos puntos, muchas veces la demanda se agudiza, pero es parte del proceso de transformación. Indudablemente el ordenamiento territorial tiene que venir primero. Retomando la metáfora, no se puede jugar al ajedrez si las piezas están descoordinadas, si no se cuenta con una estrategia. A lo largo de esta gestión también se ha elevado al Concejo Deliberante un nuevo reglamento de ordenamiento urbano, con buena repercusión. Sin un ordenamiento territorial y sus aspectos administrativos y legislativos es imposible hablar de transformación territorial.

El Ministro de Obras Públicas y Vivienda retoma la palabra y explica que al inicio de la gestión, un 80% de los caminos provinciales no estaban pavimentados y existía un presupuesto equivalente a la tercera parte de la obra contratada, lo cual necesitó de una administración prudente. El procedimiento implicó la revisión de solo un proyecto, el de la RP N°1 que, de ser ejecutado, hubiera acarreado otros problemas.

La relatora del taller expone un análisis realizado en base a dificultades y amenazas, por un lado y fortalezas y oportunidades del territorio, por otro, que se realizó a partir de la actividad del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Santa Fe. Dentro de lo que podemos considerar debilidades y amenazas, se releva en las localidades ausencia de planes urbanos y de relevamientos cartográficos ajustados, incompatibilidad de usos en la planta urbana y en relación a sus bordes, loteo sin control, falta de continuidad del espacio público en la ribera del río Paraná, falta de un plan de tratamiento y disposición final de residuos, desorden en el tránsito de cargas, contaminación ambiental, falencias en las redes de servicios, en muchos casos, inexistencia de redes externas de desagües cloacales domiciliarios e industriales.

Por otra parte, dentro de las fortalezas y oportunidades encontramos comunas autosustentables, e independientes de la cabecera departamental; plantas de tratamientos de residuos cloacales y plantas potabilizadoras de agua, reacondicionamiento de los corredores viales y ferroviarios. También se cuenta entre los valores el paisaje y el patrimonio urbano y la ribera como patrimonio natural, la posibilidad de revalorizar áreas históricas. También, una instancia propicia para la elaboración de una agenda conjunta entre localidades que encuentren solución a problemáticas comunes.

En relación a las cuestiones jurídico-políticas se detectan como debilidades la falta de equipos técnicos en las localidades. Se relevan procesos de especulación económica ante la falta de normativas en el crecimiento de las localidades que integran el área metropolitana de ciudades mayores, y que no están preparadas para absorber este crecimiento. No obstante, en términos de fortalezas y oportunidades, se encuentran localidades que han elaborado planes y dictado ordenanzas destinadas a implementar políticas de ordenamiento; que han cumplido con leyes nacionales y provinciales como las normas referidas al ambiente.

También se cuenta en la actualidad con una herramienta como el Plan Estratégico Provincial que promueve la regionalización y la descentralización, un espacio que genera proximidad con las políticas públicas y promueven la participación colectiva.

Estos datos, que aparecen complicados y contradictorios, estos problemas y oportunidades, pueden ser ordenados mediante planificación, con directrices estratégicas que consoliden las fortalezas y minimicen las debilidades.

El ordenamiento territorial entendido como política de Estado, como proceso de planificación política, técnica y administrativa tiene por objetivo central armonizar y hacer eficiente la ocupación del espacio a fin de que esto contribuya al desarrollo humano sostenible, especialmente armónico y socialmente justo. En la provincia de Santa Fe, el 80% de las localidades son comunas, —con menos de 10.000— de las cuales el 75% tienen menos de 5.000 habitantes. Sin embargo las experiencias conocidas sobre planes urbanos refieren mayoritariamente a ciudades centrales o intermedias, teniendo las comunas o pequeñas localidades, dificultades operativas para llevar adelante una práctica de planeamiento.

Un concepto importante es el asociativismo entre localidades, en donde es posible hablar de un modelo solidario de planeamiento en el que se pueda articular una política de cooperación, potenciar soluciones y optimizar recursos. Cuando se habla de complemento entre ciudades, estamos hablando de que cada ciudad tendrá un rol necesario para otra.

Es necesario decir que un instrumento importante para acompañar al plan estratégico provincial es una ley de ordenamiento territorial, un marco de orientador de políticas sectoriales que debe ser consensuado entre los actores del territorio. Es necesario avanzar en dos sentidos; por un lado, en políticas públicas urgentes para mejorar las condiciones del territorio y por otro, en leyes estratégicas que den cuenta de las problemáticas existentes.

En el Colegio de Arquitectos de Santa Fe, se elaboraron las siguientes pautas para avanzar:

- Implementar la creación de unidades técnicas locales y subregionales para el análisis y la definición de prioridades ejecutivas.
- Viabilizar acciones tendientes a la definición de agendas locales de gestión comprometida entre municipios y comunas.
- Analizar marcos jurídicos legales y administrativos adecuados para las acciones comunes.
- Realizar relevamientos cartográficos y de dominio que den cuenta de la condición actual del suelo urbano.

Contamos hoy con el Plan Estratégico Provincial, con la regionalización, los nuevos espacios de participación ciudadana, los planes de obras en el territorio y en todas las áreas de gobierno. Y contamos también con algunas normas importantes. En este escenario es necesario contar con equipos multidisciplinarios y especialización técnica. Nos encontramos frente a una gran oportunidad para producir cambios en la comunidad mediante el trabajo colectivo y en forma independiente a los gobiernos de coyuntura, para dar un salto en el desarrollo y consolidar una sociedad más justa y equitativa. Para ello, consideramos que el ordenamiento debe constituirse en una cuestión de Estado en el territorio provincial.



TALLER/
Construcción
de datos y manejo
de la información

IMPULSOR

ROBERTO MEYER¹

Director del Observatorio Social de la Universidad Nacional del Litoral. Matemático, al momento del Congreso

RELATOR

JORGE MOORE²

Director del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de Santa Fe (IPEC), al momento del Congreso

INTRODUCCIÓN DE ROBERTO MEYER

En este tema, la construcción de datos y el manejo de información, mi misión es explicarles la experiencia del Observatorio Social. En el ámbito académico hacemos una distinción entre lo que significa la construcción de datos y la construcción de información. Construir datos implica la realización de tareas repetitivas, aunque no exentas de calidad, mientras que la construcción de información es un trabajo mucho más creativo e involucra la resolución de problemas que promueven el pensamiento lateral o creativo. En ese sentido, hemos creado hace cierto tiempo el Observatorio Social, que es actualmente una dirección del Rectorado de la Universidad y coordina actividades con la Secretaría de Extensión.

¿Qué es un observatorio? Como se sabe, hay diversas fuentes de origen de los datos. La información de fuentes primarias es aquella que se recolecta por medios propios, y otra opción es utilizar metadatos, es decir, información producida por otras entidades. En un observatorio se manejan los dos tipos de información, sin embargo hay tres características que han tratado de fortalecerse a lo largo del tiempo. La primera de ellas es que un observatorio debe ser metodológicamente riguroso y estar conceptualmente posicionado, dada la diversidad temática factible de abordarse o la diversidad conceptual que puede haber dentro de una misma temática. La segunda característica es tener capacidad propia para la recolección de datos y la tercera, contar con la capacidad de recolectar y producir información con regularidad en el tiempo. En el caso del Observatorio Social, el objetivo general es utilizar la información procesada y relevada como insumo en un proceso de socialización interna

¹ Magíster en Estadística y doctor en Educación. Docente universitario. Director asociado argentino del Proyecto de Cooperación Bilateral Argentino-cubano. Consultor de acreditación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

² Economista. Docente universitario. Exdirector Provincial de Asistencia Técnica. Consultor para el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Asesor de organizaciones empresariales.

y externa de la universidad, entendida como una organización social con capacidad de transferencia de sus saberes, tecnologías y procesos de integración que maximicen el beneficio mutuo y ayuden en la toma de decisiones en políticas públicas.

La característica instrumental principal es que el espacio del observatorio se define como un vector de recolección de datos, en el que procuramos ser metodológicamente rigurosos. Hay metodologías que se mantienen en el tiempo como medio de recolección de información en distintos períodos y también de diseño *ad hoc* cuando somos requeridos por parte de organismos públicos, organizaciones no gubernamentales, investigadores o personal de gestión de la universidad. La población objetivo de nuestro trabajo es la sociedad civil.

Al observatorio llegan clientes con necesidades de información que muchas veces el INDEC o el IPEC no proveen. También diseñamos procesos metodológicos para proyectos de investigación de la universidad. En este momento,³ nuestro proceso más importante es el Panel de Hogares Santafesinos. El panel es una metodología mediante la cual se evalúan los mismo actores en diferentes períodos de tiempo. Tiene como fundamento la medición de satisfactores, pero lo más importante es la identificación de necesidad siguiendo la teoría de desarrollo a escala humana. Entonces, el observatorio que hemos construido, se fundamenta en una determinada teoría desplegada a través de una proceso de recolección de datos, es decir, está orientado específicamente a determinada cosa.

Otra línea de trabajo se fundamenta en establecer un diálogo con la sociedad y los medios de comunicación que son los temas de la agenda contemporánea. También trabajamos sobre una serie de indicadores socioeconómicos que tratan de romper con los indicadores tradicionales, es decir, aquellos que se utilizan en la comparación internacional. A partir de otros indicadores y sus estimaciones en el tiempo tratamos de estudiar su relación con los indicadores tradicionales.

Un proyecto importante que subsidió la Dirección Nacional de Evaluación y Calidad Educativa de la Nación, tenía por objetivo general encontrar a través de datos cualitativos y cuantitativos clústers de establecimientos educativos homogéneos respecto a ciertos indicadores empíricos, es decir, construir indicadores a partir del análisis de datos que permitieran definir una organización político-administrativa distinta, tendiente a mejorar la administración de recursos y la calidad de la educación en los establecimientos. Para decirlo más claramente: la división político-administrativa de la educación en la República Argentina es esencialmente geográfica y dentro de cada una de las regiones que componen el sistema nacional, hay direcciones que atienden a los distintos establecimiento según otra clasificación, generalmente en relación a los niveles educativos, por ejemplo; la dirección de escuelas primarias, secundarias, etc.

³ Julio 2010

Lo que propusimos desde el Observatorio es tener un agrupamiento político-administrativo de los establecimientos educativos en base a los indicadores empíricos que pudiéramos encontrar como podría ser, por ejemplo, la deserción en séptimo grado. De esta manera, tendríamos una sección administrativa dedicada a esta problemática. Es decir, si a través de un análisis multivariante se encuentran índices que caractericen grupos de escuelas y se descubre que en cada grupo hay establecimientos con la característica 1 y 2, solo la característica 1 y solo la característica 2, entonces tendremos tres agrupamientos diferentes que podrán ser atendidos con mayor eficiencia.

Otro trabajo que conocido como “Santa Fe, ciudad de contrastes” se realizó entre los años 2005 y 2007 con el propósito de definir insumos para las políticas públicas. A través de este trabajo se identificó una serie de variables en torno a la medición de satisfactores y también de la identificación de necesidades según las definiciones de M. Magnif, a partir de lo cual hemos desarrollado diversos indicadores *ad hoc* que nos permitieron constituir hasta hoy un sistema de indicadores basados en ese panel.

En términos generales, se puede decir que es necesario contar con el apoyo por parte de quienes tienen en sus manos las decisiones políticas, para replicar este tipo de experiencias.

DEBATE

Desde la Asociación para el Desarrollo Regional asentada en Reconquista se indica que la entidad agrupa a quince distritos, alcanza las 690.000 hectáreas e involucra una población de 120.000 habitantes. Entre los distritos, se incluye tres ciudades: Avellaneda, Malabrigo y Reconquista, que concentran el 85% de la población. Tienen inconvenientes a la hora de obtener datos estadísticos, actuales o históricos, que habitualmente canalizan por medio del Ministerio de la Producción o la Secretaría de Ciencia y Tecnología.

Este tipo de planteo es la motivación principal de quienes están en el lugar de decidir. Es decir, se necesita información cuya naturaleza no está contemplada en las líneas oficiales de relevamiento, con lo cual hay que pensar en hacer un desembolso para construirla y eso muchas veces es costoso. Esto conduce a intentar la construcción de datos propios, lo cual no siempre es recomendable, aunque en entornos geográficos reducidos es interesante.

Desde la comisión comunal de El Arazá, que ha integrado también la Agencia de Desarrollo antes mencionada manifiesta que dado que el 85% de la población está concentrado en tres ciudades, generalmente los datos opacan la realidad de las comunas. Muchas de estas comunas se están organizando con colaboración de la Región 1, ya que para planificar en sus territorios y necesitan contar con bases de datos desagregadas por localidades. Aquellas comunas

que están más próximas a los grandes centros de población tienen el trabajo realizado pero en zonas como la Cuña Boscosa, es más dificultoso. Por otra parte, la distancia intercensal no permite conocer la migración que se produce entre nuestras ciudades, y eso se traduce en una falta de representatividad en los montos de la coparticipación. Habría que encontrar un mecanismo para contar con esa información de manera continua y realizar los ajustes que atiendan a los movimientos migratorios.

Desde la Subsecretaría de Prevención y Seguridad Ciudadana de la ciudad de Santa Fe se comenta que junto al Observatorio Social han llevado adelante una encuesta de victimización que ha sido de gran utilidad, porque normalmente es muy difícil georreferenciar este tipo de cuestiones ya que no existen cifras confiables para llevar adelante un trabajo serio y coordinado. Los únicos datos con el que habitualmente se cuenta son los que provee la policía, y no suelen ser confiables.

En general se piensa que los relevamientos de datos a unidades primarias; familias, personas o unidades económicas, son costosos. En realidad, tienen un costo pero existe la posibilidad de contar con organizaciones públicas que cuentan con personal que debidamente especializado en el tema, y esto puede colaborar con la reducción de esos costos. La encuesta de victimización mencionada se realizó sobre un muestrario de 3.800 hogares de la ciudad de Santa Fe, dividida en sectores y buscando representatividad dentro de ellos. El cuestionario era ocasiones extenso, pero pudo llevarse a cabo porque el personal de campo se componía de estudiantes universitarios con entrenamiento intelectual. El encuestador tiene que ser una persona honesta, paciente y debe tener consciencia del valor de ese dato. La sensación o percepción de inseguridad es una variable muy importante para la creación de clima social. Las percepciones colectivas son muy importantes, realmente existen, son construcciones y determinan que haya una reacción, a veces muy importante.

Desde la coordinación de la Región 1, nodo Reconquista, se expresa que dada la necesidad de información por parte de quienes están en la función pública, en las comunidades menores debería poder construirse mecanismos sencillos para realizar mediciones de manera local con el propósito de medir la eficiencia de las gestiones en este ámbito. ¿Tienen las comunidades la posibilidad de construir y manejar cierto tipo de relevamiento con el presupuesto habitual?

Existen experiencias en las que las comunas o las organizaciones delegan estas tareas a terceros o colaboran con el Observatorio. Es decir, pueden considerarse los relevamientos de datos primarios que esta entidad y otras como universidades ya realizan, solicitar ayuda en el diseño y ver qué parte del proceso se realiza en la localidad. El problema es, en todo caso, político, ya que pueden presentarse inconvenientes si con la construcción de cierto tipo de datos en forma local, se cuestionan los datos producidos por el IPEC, por ejemplo.

Se comenta una experiencia realizada en México, para hacer una investigación sobre la fertilidad de cierta zona, en el que el Banco de Yucatán, quien financiaba la investigación, exigió una justificación de las variables a relevar. Para ello, era necesario contar con una hipótesis de trabajo que justificara la relación entre el comportamiento demográfico y el comportamiento productivo, que era lo que se postulaba con el relevamiento. A partir de ello, interesa saber cuál fue la hipótesis de trabajo mediante el cual se seleccionaron las variables.

Se explica que en el caso del estudio sobre establecimientos escolares no se hizo un análisis de sensibilidad, ya que las variables tampoco fueron seleccionadas por el Observatorio y solo se contaba con una base de los datos correspondientes a la Encuesta Nacional de Establecimientos Escolares. Las variables fueron seleccionadas dentro de un análisis factorial. Se construyeron variables de cambio neto y de cambio relativo respecto a los relevamientos de los años 1999 y 2005, y se obtuvo una proporción de todos los ítems. Luego se realizó un análisis factorial para evaluar qué variable dentro de cada factor que se formara estadísticamente, tenía mayor importancia o correlación con el factor.

Se trata de una análisis de 900 variables y en cada análisis se utilizaban entre 100 y 200 de esas variables. El método estadístico de análisis factorial agrupa esas 200 variables estadísticamente, midiendo distancias entre grupos de variables. A cada grupo se lo llama factor y dentro de cada uno de ellos las variables clasificadas tendrán una correlación distinta con el factor formado. Aquellas que estén más fuertemente asociada al factor, serán las variables se tomen como indicador empírico.

Desde la coordinación de la Región 3 se pregunta si el IPEC o el gobierno provincial participa u opina de alguna manera en el diseño de los censos nacionales y, en caso de no ser así, si existe la posibilidad de proponer algún relevamiento adicional que sea de interés de las regiones sub-provinciales, de modo de aprovechar el esfuerzo económico que significa un procedimiento de esas características. También se plantea la necesidad de contar con variables para medir la eficiencia de los servicios locales y en este sentido se propone que las entidades especializadas en metodologías estadísticas brinden apoyo técnico para que este estudio se realice de manera homogénea en las distintas localidades, sin necesariamente realizar todo el trabajo.

Desde el IPEC, se explica que evidentemente hay carencias de información. Desde muy poco tiempo atrás, se dispone de un censo económico, el cual es indispensable y tiene una desagregación geográfica que posibilita efectuar los análisis. No obstante, estos todavía distan entre 5 y 6 años del momento en que se recoge la información, así que posiblemente la realidad haya superado las variables evaluadas. En esto hay responsabilidad tanto del Estado nacional, como provincial, como del propio IPEC. En el país no han podido instalarse todavía encuestas inter-censales. El censo es, hasta la fecha, la fuente de información

más completa y no ha sido superada aún, aunque es cierto que no se registran convenientemente las diferencias culturales, demográficas, de desarrollo, de tecnología. Esto se esperan captar en el próximo censo, para el cual se han modificado ciertas variables del censo 2001. Hay necesidad de realizar un relevamiento inter-censal de algunos estudios en particular.

Desde el ámbito provincial, específicamente desde el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, se intenta facilitar la capacitación a aquellos que lo solicitan. También es importante considerar que muchas veces la información primaria no es buena y que los municipios y comunas cuentan con mucha información que no requiere de encuestas o muestras para ser relevados; hay una cantidad de datos administrativos que no son utilizados. En este sentido, lo primero que habría que hacer es ver cuáles son los datos administrativos que puede tener categoría estadística.

Para responder a las inquietudes planteadas a lo largo del debate, una de la tareas que se están llevando a cabo desde el IPEC es no solo construir datos, sino también información. Es decir, se genera mucha información a través de censos y encuestas de distinto tipo, pero además es necesario explicarla, facilitar la lectura de esos datos. Un experiencia piloto que se está realizando es una EPH (Encuesta Permanente de Hogares) normalmente prevista para los grandes aglomerados, en la escala provincial, con el objetivo de que se instale en los programas nacionales y pueda contarse con un relevamiento semejante al menos una vez al año. La EPH es la única fuente de información periódica sobre algunas variables clave, como desempleo y condiciones de trabajo. También se iniciará en breve una encuesta industrial representativa de la realidad provincial, en lo posible con una periodicidad mensual. Hasta el momento se llevaba a cabo un relevamiento de expansión nacional que no era indicativo de la situación de Santa Fe.

Se invita a conocer el espacio disponible en Internet del IPEC y la Infraestructura de Datos Espaciales (IDESF), que contiene toda la información producida por el organismo, a partir del cual pueden plantearse otras necesidades.

www.santafe.gov.ar > accesos directos > IPEC
www.idesf.santafe.gov.ar



TALLER/
Los niños
y la ciudad

IMPULSORA

SONIA GIANELLO¹

Directora Provincial de Relaciones Institucionales. Ministerio de Innovación y Cultura de Santa Fe, al momento del Congreso

RELATORA

CAROLINA BALPARDA²

Directora General de Programas Educativos y Tríptico de la Infancia. Secretaría de Cultura y Educación. Municipalidad de Rosario, al momento del Congreso

INTRODUCCIÓN DE SONIA GIANELLO

Aquello que pensemos de los niños, de la infancia, significará decir quiénes somos y qué esperamos de nosotros como sociedad. Si pensamos en el desarrollo integral de los chicos, hay que hablar de políticas integrales sobre los grupos sociales a los cuales ellos pertenecen, es decir, sus familias, su barrio, su escuela, su club. Y hablar de políticas integrales implica romper la organización esquemática del Estado para concretar acciones transversales. Estas acciones significan la generación de grandes redes, la congestión y implementación de políticas sistemáticas. Cuando hablamos de una política integral “para chicos” aparece como cuestión principal la expresión “con los chicos para todos”.

La ciudad es para un niño su lugar de pertenencia para siempre, es donde percibe los primeros sabores, las primeras formas, los primeros olores; entabla los primeros vínculos y arma su identidad. Por eso tenemos que poner a su disposición el espacio público, ese espacio donde estamos unos con otros y nos pertenece a todos.

En general, cuando se habla de derechos de los niños, se lo hace en términos de protección y no de autonomía, que es lo que los chicos necesitan para ser escuchados y sentirse protagonistas de su ciudad. Esto propone el proyecto de Francesco Tonucci³ sobre la Ciudad de los Niños y que Rosario tomó años atrás. Tonucci dice que a los chicos hay que darle la palabra, que ellos son lo nuevo en una ciudad que no los contiene. Los chicos piensan cosas que nosotros no pen-

¹ Lic. en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Integrante del equipo creador y coordinador del Proyecto Ciudad de los Niños y del equipo creador y coordinador del Tríptico de la Infancia en Rosario.

² Lic. en Comunicación Social, master en Sociología. Coordinadora del programa 0–25 para niños y jóvenes en Rosario.

³ Francesco Tonucci. (1941) Fano, Italia. Conocido por el seudónimo “Frato”. Es pensador, psicopedagogo y dibujante. Es autor de numerosos libros sobre el papel de los niños en el ecosistema urbano y de artículos en revistas italianas y extranjeras.

samos y en general piensan para todos, mientras que los adultos pensamos para nosotros mismos. Tonucci es un ferviente defensor del juego. Dice que un niño que juega en su infancia todo lo que tiene que jugar, cuenta con muchas más posibilidades de ser un adulto feliz. No olvidemos, por otra parte, que el artículo 12 de la Convención Internacional de los Derechos de los Niños dice que a los hay que consultarlos en todo aquello en lo que estén involucrados.

A partir de esto se crean en Rosario los Consejos de Niños, constituidos por chicos entre siete y once años, elegidos en las escuelas por sus compañeros. En estos Consejos no hay orden del día, los chicos pueden jugar, debatir, generar sucesos sociales, inventar, proyectar, proponer. En este marco, los chicos se plantearon por qué los adultos nunca tenían tiempo de jugar y por qué solo convivían con su entorno más cercano. Entonces propusieron al intendente, en ese momento Hermes Binner, llevar al Concejo Deliberante la propuesta de que Rosario tuviera un día anual dedicado al juego y la convivencia.

El Concejo aprobó el día de la Convivencia, que iba a ser un día en que los adultos tuvieran que parar a jugar. Hubo que explicar que el juego en su sentido más amplio es simbolizar, disfrutar, darse a conocer, socializar. El juego era la forma más importante de participar y convivir, una gran desafío en la era del individualismo. En la convivencia aparecen conceptos como la trascendencia, la pertenencia, la identidad. Aparece la complejidad de la trama social y la diferencia. La razón de la convivencia es incluir al diferente, justamente por ser diferente.

A partir de ese primer día del Juego y la Convivencia se decidió crear espacios estables dedicados a ello y fue así que apareció el Tríptico de la Infancia; La Granja de la Infancia, el Jardín de los Niños y la Isla de los Inventos. Estos tres espacios afrontan el desafío de convertirse en paisajes de ciudadanía donde se pretende que el cuerpo y la mente, la teoría y la práctica, la participación y el conocimiento, el juego y el compromiso no sean cuestiones escindidas. En los tres espacios se pone el cuerpo en juego: las sensaciones, las percepciones y los conceptos; los afectos y el pensamiento.

Posteriormente, se intentó llevar la experiencia de Rosario al Gobierno de la Provincia a través de la Red Latinoamericana del Proyecto Ciudad de los Niños.

DEBATE

En Reconquista, justamente a partir de la Red Latinoamericana, se empezó a trabajar de otra manera con los niños. Se han seleccionado a las personas que van a coordinar los consejos y se elaboraron las estrategias para seleccionar a los chicos que los integrarán.

En San Carlos Centro estas iniciativas se han extendido a chicos de preescolar y del secundario también. También en Sunchales cuentan con Consejos de Niños y están viendo de extender la experiencia a otras edades como lo hicieron en San Carlos Centro.

En San Justo el Consejo de Niños se inauguró a fines del año 2009 y está integrado por quince chicos que, por el momento, están trabajando acerca de cómo ellos perciben y viven la ciudad. Una ciudad en la que, por su tamaño, ellos se sienten seguros y se mueven con mucha autonomía. Han planteado que quieren un cine para San Justo ya que en realidad, entre Santa Fe y Reconquista no hay ningún cine.

La ciudad de Santa Fe también integra la Red y desde el año 2008 se encuentran trabajando también en estos procesos. Desde la Subsecretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad se empezó a trabajar en la idea del Consejo de Niños y Niñas, donde la experiencia resulta interesante no solo por lo que supone dar la palabra a los chicos y trabajar con ellos, sino por todo lo que se suscita a partir de allí. En Santa Fe se decidió hacer base en las escuelas, y eso generó demoras en el trabajo con los chicos porque primero hubo que trabajar en las propias escuelas, con los docentes y los directivos, pero justamente, fue positivo por ello también. Costó mucho trabajo hacer entender que se trataba de un Consejo de ellos, donde lo que importaba era su palabra, que no eran concejales del Consejo Deliberante, a donde llevar los reclamos de cada una de las escuelas.

Uno de los proyectos que los chicos de Santa Fe propusieron fue un espacio público para jugar, construido como ellos quieren que sea un espacio para jugar. Trajeron una maqueta de la plaza con túneles donde esconderse, laberintos, una fuente con agua, arena, tierra, espacios para andar en bicicleta; un espacio completamente diferente a los que existen en la ciudad. Posteriormente, el intendente de la ciudad de Santa Fe, Mario Barletta, y el arquitecto encargado de tomar el proyecto, les presentaron el proyecto desarrollado en las oficinas municipales y no les gustó ya que no respondía a lo que habían propuesto. Así que se continúa trabajando en ello.

También le plantearon al intendente que querían festejar el Día del Niño en toda la ciudad de tal forma que se convirtiera en el Mes del Niño. Allí se discutieron muchas propuestas, de las que eligieron tres, porque entendieron que era difícil llevar todas a cabo. Entre las elegidas se contaban funciones de cine y teatro gratuitas, fiestas en las calles con murga y disfraces, y una bicicleteada.

Se menciona que es importante tener en cuenta cómo conseguir que espacios como los que integran el Tríptico de la Infancia se sostengan a lo largo del tiempo sin decaer, sin tornarse aburridos, y por otro lado, cómo conseguir interesar a quiénes tienen la capacidad de impulsar este tipo de proyectos.

Se explica que en este sentido, la gestión municipal de la ciudad de Rosario dio un giro a partir de las repercusiones del Día del Juego y la Convivencia. Un aspecto importante es no defraudar a los chicos y si alguno de los proyectos no se puede llevar a la práctica, hay que explicarles por qué. Esta es una instancia más de participación y como tal debe contener el compromiso de llevar adelante lo que allí se genera, lo cual no significa efectivizar todas las acciones que allí se proponen, pero sí habilitar el proceso en toda su magnitud y con calidad.

En todos los casos, es importante plantear la enorme responsabilidad y decisión política que debe existir para llevar a la práctica estos proyectos. La idea de “con los chicos para todos” tiene que ser algo más que un juego de palabras y, como Estado, debe asumirse esta responsabilidad, que de otra manera se convierte en una “instantánea”. Una vez que el proceso está iniciado, debe producirse una apropiación de estos espacios que son necesariamente demandados, innovados, modificados y transformados por la gente que lo transita.

En Coronel Bogado también se celebran los Consejos de Niños. Una de sus coordinadoras destaca que un aspecto interesante de los encuentros es el modo en que circula la palabra, cómo se apropian de los pensamientos, cómo genera autonomía y se logran vínculos con otros amigos. Aparecen un sinfín de afectos, de emociones, de inteligencias, de pensamientos, de experiencias que van más allá de los proyectos y de los recursos, ya que muchas veces, es difícil contar con un espacio apropiado para el desarrollo de estas actividades.

También es interesante considerar la mirada de los niños en otros ámbitos de la gestión, no necesariamente vinculados a las políticas que los tienen a ellos como destinatarios. Por ejemplo, en otros espacios de discusión, como el Presupuesto Participativo.

Desde la comuna de López, departamento San Jerónimo, de unos 1.600 habitantes, se expresa el interés por este tipo de proyectos y se plantea la duda acerca de por qué resulta conveniente independizar estos procesos de la escuela, siendo que son los maestros los grandes convocantes. Se indica que si bien la convocatoria surge en las escuelas, los chicos participan como sociedad civil y es necesario lograr la participación de todas las voces también de los más tímidos. Por eso, se considera la implementación de un sorteo que realizar la selección.

Gessler, una localidad de 1.200 habitantes, realiza una convocatoria general, no realiza una selección de chicos. En esta localidad se mantuvo una discusión por la instalación de un espacio para jugar al fútbol que fue saldado con el acuerdo entre el presidente comunal y los chicos. También se propuso la instalación de un cine, momentáneamente subsanado con proyecciones periódicas a las que asiste todo el pueblo. Considerando el hecho de que un campeón argentino y americano de ciclismo, Daniel del Barco, procede de la localidad se organizó con su colaboración la primera bicicleteada de la zona.

En la comuna de Pueblo Andino, de aproximadamente 2.000 habitantes, también se convocó a todos los chicos de la localidad. Surgió la propuesta del cine, solucionada a través de salas con proyector en el Centro Cultural. Durante las vacaciones de invierno se organizaron actividades vinculadas al cine y las ciencias. Allí también se trabajó por fuera de las escuelas a fin de que los chicos no se sintieran condicionados en presencia de sus maestros, para expresarse sobre ciertas cuestiones. Habitualmente se preguntaba a los padres qué querían que

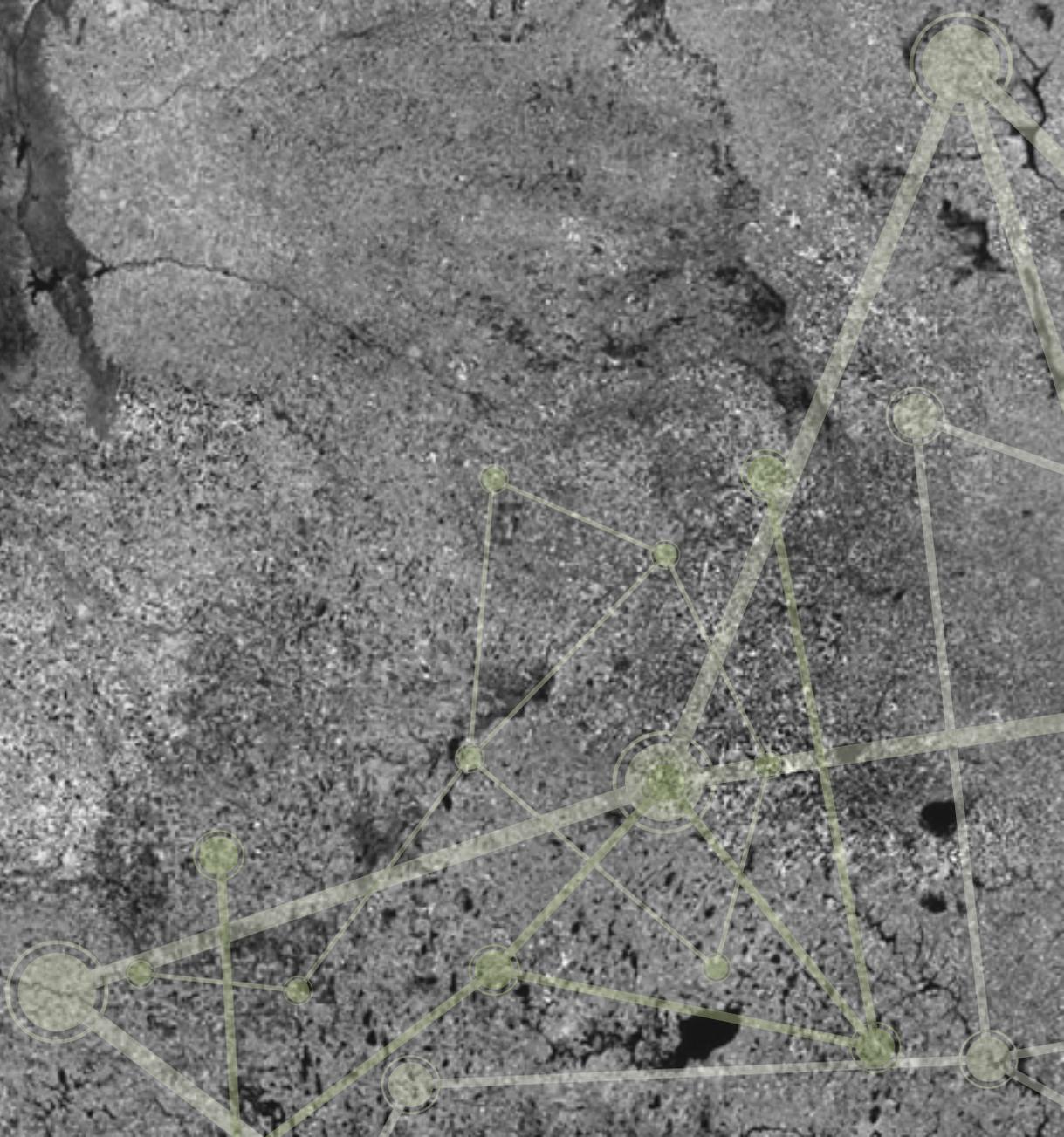
ofreciera el Centro Cultural a sus hijos, y comenzaron a hacerlo al revés: preguntando a los chicos qué querían hacer en el centro cultural.

Los entornos y las ciudades plantean situaciones distintas y si bien se procura concertar aspectos conceptuales y metodológicos, debe existir un compromiso y una responsabilidad para aplicarlos en contextos y ámbitos particulares. La autonomía de un chico es muy distinta en una localidad de 1.600 habitantes o en una ciudad grande.

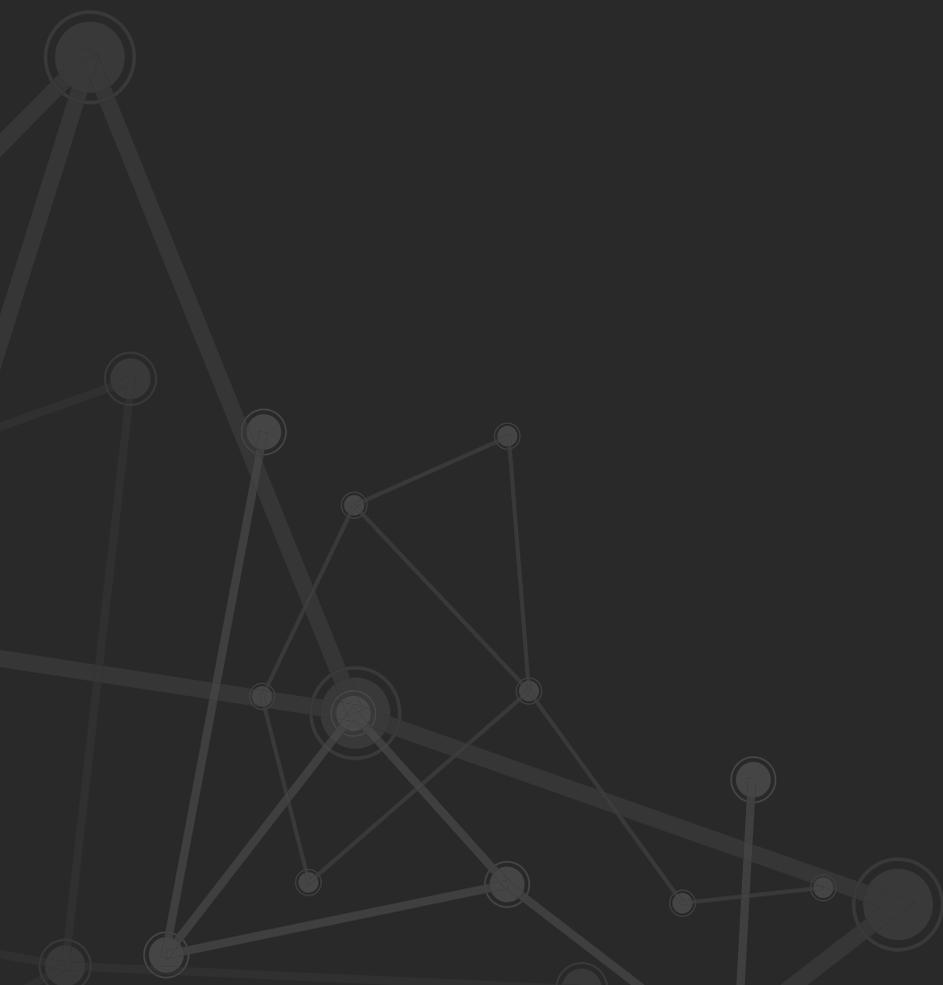
Los chicos construyen terrenos más humanizados, son capaces de construir narrativas más inclusivas, y también... quieren un cine! Estos dispositivos son estrategias de participación, de modo que no puede habilitarse el espacio y luego desoír lo que allí se dice. Luego, los chicos, como grandes aliados, son quienes acercan la familia y la escuela a estos espacios y con ello la posibilidad de pensar la acción constante y la innovación en todos los ámbitos de gobierno.

La Ministra de Innovación y Cultura, Ma. De los Ángeles González expresa que construir una cultura de la infancia es, en definitiva, un problema político, planteado por el niño hacia toda la comunidad. El niño menor de cuatro años pasa de lo simbólico a lo imaginario y de lo imaginario a lo real sin transición, acepta la poesía como fuente de vida y la ciencia como forma de curiosidad y de saber. Entonces, es posible que si conducimos procesos culturales y políticos con la "mente" de un niño menor a cuatro años y no solo con sus propuestas, estemos fundando un nuevo humanismo, más múltiple, más imaginativo, más altruista, más asociado a la inquietud y menos a las normas y las reglas.

PRIMER CONGRESO DE CIUDADES
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE



CIERRE



MÓNICA BIFARELLO

Queremos agradecer, en primer lugar, a la Unión Europea y su apoyo por medio del financiamiento para esta actividad, a través del Programa URBAL III. También a nuestros socios¹ en este proyecto, que nos han estado acompañando en los dos días del trabajo. Ellos son la Diputación de Barcelona, el Consejo de Alcalde del Área Metropolitana de San Salvador, los representantes de la Región de Arequipa de Perú, y FUNDE de San Salvador. Queremos destacar la labor de nuestros equipos de trabajo y agradecer especialmente la cooperación que hemos tenido de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia Santa Fe, y en particular destacar el trabajo del equipo de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas que han preparado con mucho esfuerzo este encuentro. Y, por supuesto, agradecemos a los participantes, sabiendo la dificultad que representa para los intendentes y presidentes comunales dejar dos días la labor en sus comunas.

Gracias también a los legisladores, a los ministros y a los funcionarios del gobierno provincial por acompañarnos. Se habló mucho aquí de la excelencia de los paneles. Realmente tuvimos la presentación de expertos que nos han enriquecido y, como decía al inicio de las jornadas el ministro (Antonio) Bonfatti,

nos han provocado con sus ideas para seguir pensando. También hubo trabajo en talleres, los cuales han sido altamente participativos y enriquecedores, pero también quiero destacar la función que cumplió, el espacio informal de encuentro y el espacio de exposición en el que intentamos mostrar algunas experiencias, algo de lo que las ciudades producen, las buenas prácticas, las buenas experiencias y también, las herramientas de gestión que desde el gobierno provincial podemos acercarles para que los intendentes, los presidentes y las comisiones comunales tengan una mejor gestión.

Los intercambios de este evento pueden ser compartidos en nuestras comunidades, a partir de ahora. Seguramente ustedes podrán trabajar en espacios de capacitación, en espacios de debate y de ese modo podremos reproducir en nuestros territorios aquello que hemos aprendido en estos días.

Y fundamentalmente, quisiera decirles a las autoridades locales que nos seguiremos encontrando como lo hacemos cotidianamente, para resolver o tratar de ayudar a resolver las gestiones y los problemas del día a día; así como también en las reuniones y en los espacios de intercambio y en los espacios de encuentro que estamos consolidando entre el Gobierno de la Provincia y los municipios y comunas, en el marco del Plan Estratégico Provincial.

¹ Socios del Plan Estratégico de Santa Fe en el Proyecto "Innovación institucional en gobiernos intermedios: la regionalización como un instrumento clave para promover democracias de proximidad"

HERMES BINNER

La verdad es que ha sido un encuentro muy fructífero, el trabajo en las comisiones, en los talleres, los plenarios, la enorme satisfacción de encontrarnos todos sin identificarnos con la responsabilidad que cada uno tiene al frente de su institución política, independientemente de los colores políticos. Y creo, realmente, que es un avance esta unidad que hemos logrado en la provincia de Santa Fe y este diálogo que permite identificarnos con prácticas comunes más allá del proceso político del que provenimos. Ante todo, somos un conjunto de ciudadanos que hemos tomado la responsabilidad de ser útiles a nuestra sociedad, hemos ido a una compulsa electoral, nos han elegido en los cargos en los cuales estamos y tenemos la obligación de compartir enseñanzas, aprendizajes, y consensos para lograr avances en nuestras localidades. Por lo tanto, es un ejercicio realmente extraordinario el que estamos logrando.

Creo que esta reunión, esta red de ciudades que se va formando es un gran avance para lograr una mejor democracia, para dar un paso real de la simple condición de habitante a la condición de ciudadano. Y aquí se origina una gran responsabilidad que hay que asumir. La gran responsabilidad tiene que ver con el lugar que nosotros vivimos, con el pueblo o la ciudad más grande o más pequeña en la cual vivimos y donde nos debemos a la ciudadanía que nos eligió. Por eso aquí hay dos posiciones diametralmente opuestas en su sentido. Hay ideas que tienden a la centralización, a la concentración, lo que indudablemente termina siendo parte de la concen-

tración económica, creyendo que de esta forma se puede administrar una política duradera. Y hay otras ideas que tienen que ver con la descentralización, con buscar en las democracias locales, en las autoridades locales, la posibilidad cierta de encontrar los caminos que representen los valores, las necesidades, las propuestas de esa comunidad.

Creo que allí está la gran posibilidad que tenemos, y el gran desafío que asumimos para construir una democracia de proximidad, una democracia que permita estar realmente cerca de la gente e incluir a través del ejercicio extraordinario de la autoridad local, del gobierno local. En este sentido fundamental, es que el gobierno provincial ha decidido orientarse. Nosotros creemos que esta forma de planificar, a través de la visión estratégica, tiene que ver con poner en valor los espacios en los cuales habitamos. Por eso cuando recorremos la provincia y tenemos que asistir a alguna inauguración o algún acto, decimos que nosotros no concebimos pueblos pequeños y pueblos grandes, que unos requieren más y otros requieren menos, sino pueblos en los cuales viven ciudadanos o habitantes que quieren ser ciudadanos y demandan acceso al bienestar.

Esta es nuestra gran oportunidad de concretar, a través de estas redes, la posibilidad cierta de avanzar en la democracia que es efectivamente lo que hoy está buscando nuestro pueblo, lo que indudablemente tenemos que lograr. Muchas veces se lo piensa en términos de poder, creemos que se pierde poder cuando se descentraliza, y es al revés: se

gana poder, porque aquel que asume el poder local tiene siempre una reivindicación del poder que se le concedió. Y de esa forma no sólo se alivia la tarea de un gobernador sino que le permite pensar en otras cosas, en otras actividades, en tener otros vínculos, en buscar otras alternativas, en generar aquellas políticas que no se pueden lograr en el nivel local, por ejemplo, el tema del gasoducto del norte de la provincia.

El norte va a tener desarrollo si contamos con agua y contamos con gas. Si eso no existe el desarrollo del norte será siempre anémico y esto genera dos provincias, o tres o más. Y nosotros tenemos que trabajar para tener una sola provincia de Santa Fe. Y esa sola provincia de Santa Fe tiene que ver con la preocupación de todos los santafesinos en atender realmente las necesidades de los lugares postergados. Por eso en Santa Fe se dio un hecho realmente extraordinario al pensar en el desarrollo económico y social de la región norte, y ello está vinculado a la llegada de infraestructura necesaria, en caminos, en ferrocarriles, en puertos, en gas, en agua.

Esa es la forma en la cual tenemos la posibilidad de avanzar, porque afortunadamente hay algo más difícil, que es el conocimiento, el entusiasmo de la gente, el emprendedorismo que nosotros no tenemos. Hay gente muy talentosa, muy formada en lo que refiere a la producción, a la industria, en lo que significa el empleo. Y esto tenemos que desarrollarlo, y se desarrolla con políticas atractivas a partir de los lugares donde nosotros nos encontramos. Y lo atractivo tiene que ver con una plaza, tenemos que preocuparnos porque la plaza de un pequeño pueblo o la plaza de los barrios tengan flores, bancos, iluminación, césped; tengan algún recuerdo del barrio o del lugar donde está emplazada. Estos son elementos que hacen a la identificación, que hacen a querer el lugar, que haya una escuela, una biblioteca, un centro cultural. Se puede ir consiguiendo de a poco pero nosotros tenemos que brindar los elementos para que la gente que vive allí se sienta bien, se sienta atraída y perteneciente a ese lugar, en el que pueda vivir con su familia, con sus amigos, con su cultura.

Por supuesto que aquel que quiere migrar puede hacerlo, pero el desarrollo y la realización del ser humano están muy vinculados al lugar donde nació,

donde tiene sus afectos. Esto hay que explotarlo porque es verdaderamente importante para la inmensa mayoría de los ciudadanos. Por eso planteamos el tema de la radicación industrial. Indudablemente hace falta tener estas estructuras pero esta actividad no es excluyente de otras. Nosotros tenemos que difundir también algunos ejemplos muy interesantes para los empresarios, por ejemplo la baja conflictividad que existe en las fábricas localizadas en pequeñas localidades. Fijémonos por ejemplo, en Lehmann, con la fábrica de válvulas o Guadalupe Norte con la fábrica de Vigía. Ambas son pequeñas localidades desde donde se exporta a 30 países, se promueve la innovación, se patentan ideas. Esto es posible cuando hay una comunidad que se asocia, que se integra, y un emprendedorismo capaz de lograr estas cuestiones.

Cada uno de nosotros puede hacer nuestros lugares atractivos para que haya trabajo, para que haya calidad de vida. Hoy contamos con muchísimas conexiones, a través de Internet es realmente extraordinario contar con la integración al mundo. Todo esto tiene que ver con el desarrollo de abajo hacia arriba del que tanto se ha hablado en este encuentro. Recordábamos con Miguel Lifschitz cuando estuvimos hace 15 o 20 años en Bologna, un opúsculo que se llamaba "Bologna piensa, piensa Bologna". Estamos hablando de una ciudad importante, la Universidad de Bologna es una de las más antiguas del mundo. Pero de qué trataba este opúsculo "Bologna piensa, piensa Bologna": de que era necesario mirarnos hacia adentro, mirar lo que teníamos a la vuelta de la casa, en el barrio, que era necesario mirar la realidad de las instituciones, la historia, que era necesario recuperar los valores que tiene nuestra cultura o la cultura de Bologna. Creo que estos son elementos que tenemos que repensar en nuestro pueblo, en nuestra localidad, en nuestro departamento; ver en la instancia de los nodos la posibilidad de pensar nuestra región, y también pensar la provincia.

No son niveles incompatibles, son niveles necesarios. Niveles que nos permiten colocarnos al lado de los problemas concretos de la gente para solucionar problemas pequeños o problemas grandes. Por eso estamos muy convencidos de que debemos aprovechar plenamente esta cooperación con la Unión Europea. No es casual por un lado, pero tampoco común, que

haya una contribución tan importante como la que ha realizado la Unión Europea en la provincia de Santa Fe, de modo que es una gran obligación capitalizarla. Me refiero a todos nosotros, los que estamos aquí. Y por allí pasa este compromiso de seguir estudiando el problema, de seguir trabajando juntos, de tener una mirada abarcativa, de creer que hay que pensar en lo pequeño pero también en la inclusión a través de redes. Creo que es el camino que tenemos por recorrer.

Por eso agradezco una vez más que hayan venido hasta aquí, creo que esta es la construcción que necesitamos en la provincia de Santa Fe, ya que de esa forma podremos avanzar en nuestra democracia, en la resolución de problemas. Avanzar fundamentalmente en cambiar el estatus de habitante por el de ciudadano.



PRIMER CONGRESO DE CIUDADES
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE



IMÁGENES

DEL CONGRESO



PRIMER CONGRESO DE CIUDADES
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE



IMÁGENES

DEL CONGRESO

PARTICIPANTES

DEL CONGRESO

Expositores

Mario Barletta
Georges Bonan
Christine Brémond
Marcos Carámbula
Laia Claverol
José Luis Freyre
César García Álvarez
María de los Ángeles González
Miguel Lifschitz
Raquel Oyarzún
Ángel Sciara
Jacinto Speranza
Oscar Trinchieri
Alicia Ziccardi

Conferencista

Euken Sesé Sarasti

Moderadores

Mónica Bifarello
Antonio Bonfatti
Darío Macor
Carlos Leyton

Impulsores

Pablo Ábalos
Jorge Álvarez
Jorge Elder
Sonia Gianello
Antonio Lattuca
Beatriz Martinelli
Roberto Meyer
Margarita Minero
Alicia Pino
Hugo Storero

Andrea Valsagna
Gustavo Volkart
Juan Carlos Zabalza

Relatores

Carolina Balparda
José Manuel Benvenuti
Joaquín Blanco
Pablo Bonazzola
Mauro Casella
Alberto Ford
Daniel Frana
Héctor Floriani
Rubén Galassi
Miguel Irigoyen
Jorge Moore
María del Huerto Romero
Marta Ruarte

Facilitadores

Yamile Barbará
Varinia Drisun
Cecilia Nieto
Ignacio Nogueroles
Gustavo Orrego
María Laura Ortega
Cecilia Vanadia

Representantes de Municipios y Comunas

Aarón Castellanos
Acebal
Albarellos
Alcorta
Ambrosetti
Amenábar
Angélica
Arequito
Armstrong
Arroyo Seco
Arrufó
Arteaga
Ataliva
Avellaneda
Berabevú
Bombal
Cañada del Ucle
Cañada Ombú
Capitán Bermúdez
Carcarañá
Carlos Pellegrini
Carmen
Casilda
Cayastá
Cepeda
Chañar Ladeado
Chapuy
Christophersen
Colonia Bossi
Colonia Cavour
Colonia Clara
Coronda
Coronel Bogado
Correa
Curupaity
Diego de Alvear

El Arazá
El Trébol
Elortondo
Figuera
Firmat
Fortín Olmos
Franck
Fray Lúis Beltrán
Funes
Gálvez
General Gelly
Gessler
Granadero Baigorria
Gregoria Pérez de Denis
Humberto Primo
Intiyaco
La Gallareta
La Lucila
La Sarita
Lanteri
Las Palmeras
Las Parejas
Las Toscas
Lazzarino
Llambí Campbell
Logroño
López
Los Amores
Los Laureles
Los Molinos
Malabrigo
Matilde
Máximo Paz
Monigote
Monte de Oca
Monte Vera
Montefiori
Nelson
Nicanor Molinas

Palacios
Pérez
Pilar
Piñero
Pueblo Andino
Pueblo Esther
Pueblo Muñoz
Puerto General San Martín
Rafaela
Reconquista
Recreo
Romang
Rosario
Salto Grande
San Carlos Sud
San Carlos Norte
San Cristóbal
San Jerónimo del Sauce
San José del Rincón
San Justo
San Lorenzo
San Mariano
San Pedro
Sanford
Santa Clara de Saguier
Santa Fe
Santa Isabel
Santa Margarita
Santa Teresa
Santo Tomé
Sargento Cabral
Soldini
Suardi
Sunchales
Susana
Teodelina
Tortugas
Totoras
Uranga

Venado Tuerto
Vera
Villa Amelia
Villa Ana
Villa Constitución
Villa Gobernador Gálvez
Villa Guillermina
Villa Mugueta
Villa Ocampo
Villa Trinidad
Villada
Wheelwright
Zavalla
Zenón Pereyra

Representantes de los Socios del Proyecto Urb–Al III

Diputación de Barcelona, España.
Consejo de Alcaldes del Área
Metropolitana de San Salvador–
COAMSS, El Salvador.
Gobierno Regional
de Arequipa, Perú.
Fundación Nacional para el
Desarrollo–FUNDE, El Salvador.

Representantes de los distintos ministerios

Legisladores nacionales y provinciales

Público en general

ORGANIZADORES

DEL CONGRESO

Coordinación general

Antonio Bonfatti

Coordinación institucional

Mónica Bifarello

Coordinación técnica

Pablo Ábalos

Equipo de trabajo

Valeria Ávila

María Alejandra Bertós

José Citroni

María Soledad Delgado

Elaine Escudé

Leticia Leonhardt

Javier Menciondo

Verónica Mingarini

María Margarita Norman

Eleonora Pizarro

Coordinadores Regionales

Dionisio Scarpín

Natalia Enrico

Oscar Pieroni

Roberto Zampani

Carlos Iparraguirre

AUTORIDADES

2012

Gobernador de la Provincia de Santa Fe

Antonio Bonfatti

Vicegobernador de la Provincia de Santa Fe

Jorge Henn

*Ministro de Gobierno
y Reforma del Estado*

Rubén Galassi

*Ministro de Justicia
y Derechos Humanos*

Juan Lewis

Ministro de Seguridad

Raúl Lamberto

Ministro de Economía

Ángel Sciara

Ministro de Producción

Carlos Fascendini

Ministro de Salud

Miguel Ángel Cappiello

Ministro de Trabajo y Seguridad Social

Julio César Genesini

Ministra de Desarrollo Social

Mónica Bifarello

Ministro de Obras Públicas y Vivienda

Julio Schneider

*Ministro de Agua, Servicios
Públicos y Medio Ambiente*

Antonio Ciancio

Ministra de Educación

Letizia Mengarelli

Ministra de Innovación y Cultura

María de los Ángeles González

*Secretario de Estado de Ciencia,
Tecnología e Innovación*

David Asteggiano

Secretario de Estado del Hábitat

Gustavo Leone

Secretario de Estado de la Energía

Luis Krapf

Fiscal de Estado

Pablo Saccone

EQUIPO DE TRABAJO

Coordinación general

Rubén Galassi

Coordinación institucional

Horacio Ghirardi

Coordinación técnica

María Paz Gutiérrez

Edición y contenidos

Marianela Motkoski

María Margarita Norman

Asistencia técnica

Valeria Ávila

María Alejandra Bertós

José Citroni

Elina Degli Esposti

Natalia Díaz

Francisco Gelabert

Mariana Haedo

Leticia Leonhardt

Facundo Liscio

César López

Verónica Mingarini

Jordán Mularz

María Margarita Norman

Eleonora Pizarro

Verónica Rippa

Analía Wüst

Diseño

doha digital

www.dohadigital.com.ar

Corrección editorial

Marta Castellano

Impresión

Borsellino Impresos S.R.L.

—

La presente publicación ha sido elaborada con el valioso aporte de los participantes del Congreso de Ciudades, junto a funcionarios y equipos técnicos del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Los textos, imágenes, títulos y pies de imágenes han sido provistos por los expositores del Congreso de Ciudades y son de su exclusiva responsabilidad.

Reproducción autorizada siempre que se cite la fuente.

“El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Provincia de Santa Fe y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea”.

El 29 y 30 de julio del año 2010 se realizó en la ciudad de Rosario el 1º Congreso de Ciudades de la Provincia de Santa Fe “**Santa Fe Red de Ciudades**”. En el marco del Plan Estratégico Provincial y con el apoyo de la Comisión Europea a través de su Programa Urb-AL III, este Congreso tuvo como objetivos profundizar los procesos de Regionalización y Descentralización y consolidar la dinámica de la provincia como una red de ciudades, convirtiéndose así en un espacio privilegiado de encuentro, reflexión, diálogo y debate entre autoridades locales y provinciales.

El Congreso se estructuró en tres ejes temáticos: **cooperación y concertación; planificación y gestión estratégica; y cohesión social**, los cuáles se trabajaron en distintos talleres y paneles en los que participaron expertos nacionales e internacionales. Además, la jornada contó además con la presencia del entonces Gobernador de la provincia Dr. Hermes Binner y de todo su gabinete de ministros; de intendentes y presidentes comunales de la provincia de Santa Fe; y del representante de la Unión Europea en Argentina

Esta publicación compila las principales miradas de las autoridades provinciales y de los expertos nacionales e internacionales; y refleja las experiencias locales, sus problemas, aprendizajes y desafíos.



urb-al III
Innovación Institucional - P. Santa Fe (AR)


GOBIERNO DE SANTA FE
www.santafe.gov.ar