



2º CONGRESO

# SANTA FE RED DE CIUDADES

Regionalización y descentralización  
en la construcción del buen gobierno

*5 y 6 de Julio de 2012. Santa Fe - Argentina*

VISIÓN  
2030

**PLAN  
ESTRATÉGICO  
PROVINCIAL  
SANTA FE**





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

PLAN ESTRATÉGICO PROVINCIAL

[www.santafe.gob.ar/plan\\_estragico\\_provincial](http://www.santafe.gob.ar/plan_estragico_provincial)

Bonfatti, Antonio  
Segundo Congreso de Ciudades de la Provincia de Santa Fe. - 1a ed. - Santa Fe :  
Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe, 2013.  
230 p. : il. ; 25x18 cm.

ISBN 978-987-29380-0-0

1. Desarrollo Local. I. Título.  
CDD 338.9

ISBN 978-987-29380-0-0

1° edición: 1.000 ejemplares  
Ciudad de Santa Fe, Argentina  
2013

[www.santafe.gov.ar](http://www.santafe.gov.ar)  
[www.urb-al3.eu](http://www.urb-al3.eu)

  
**PLAN  
ESTRATÉGICO  
PROVINCIAL  
SANTA FE**



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



An abstract network diagram consisting of several circular nodes of varying sizes connected by thin, light gray lines. The nodes are scattered across the page, with some larger nodes and some smaller ones. The lines form a complex web of connections.

2º CONGRESO

# SANTA FE RED DE CIUDADES

Regionalización y descentralización  
en la construcción del buen gobierno

PUBLICACIÓN DEL 2º CONGRESO DE CIUDADES,  
REALIZADO LOS DÍAS 5 Y 6 DE JULIO DE 2012,  
EN LA CIUDAD DE SANTA FE, 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 2º Congreso de Ciudades en el año 2012.*

- 7 PRÓLOGO
- 8 PRESENTACIÓN
  
- 11 **APERTURA**
- 13 José Corral  
*Intendente de la ciudad de Santa Fe.*
- 14 Alfonso Diez Torres  
*Jefe de la Delegación de la Unión Europea en Argentina.*
- 15 Antonio Bonfatti  
*Gobernador de la Provincia de Santa Fe.*
  
- 19 **PANELES**
- 20 **Panel 1/ Buen gobierno: territorio, actores y políticas públicas.**  
*Moderadora. María de los Ángeles González*  
*Ministra de Cultura e Innovación de la Provincia de Santa Fe.*
- 21 Óscar de los Santos  
*Intendente de Maldonado, Uruguay.*
- 26 Mariano Arana  
*Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay.*  
*Intendente de Montevideo.*
- 31 Hermes Binner  
*Gobernador de la Provincia de Santa Fe.*  
*Intendente de la ciudad de Rosario, Región 4.*
- 38 **Panel 2/ Los gobiernos locales en la regionalización y descentralización.**  
*Moderador. Jorge Henn*  
*Vicegoberndor de la provincia de Santa Fe.*
- 39 Omar Martínez  
*Presidente comunal de Humberto Primo, Región 2.*
- 41 Fabián Palo Oliver  
*Intendente de Santo Tomé, Región 3.*
- 44 Ramón Soques  
*Intendente de Carcarañá, Región 4.*

- 47 **Enzo Loretich**  
*Presidente comunal de San Eduardo, Región 5.*
- 52 **Panel 3/ Las ciudades: iniciativas y liderazgos para el desarrollo local.**  
**Moderador. Rubén Galassi**  
*Ministro de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe.*
- 53 **Jacinto Speranza**  
*Intendente de la ciudad de Reconquista, Región 1.*
- 56 **José Corral**  
*Intendente de la ciudad de Santa Fe, Región 3.*
- 63 CONFERENCIA**
- 64 **Descentralización, buen gobierno y desarrollo territorial en América Latina.**  
**Mario Rosales**  
*Experto del Observatorio Latinoamericano de la Descentralización de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), Sección Latinoamericana de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Santiago de Chile.*  
**Moderadora. Vanesa Oddi**  
*Concejala en el Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe.*
- 77 MESA REDONDA**
- 78 **La regionalización y descentralización: el nuevo rol de las áreas centrales.**  
**Moderador. Horacio Ghirardi**  
*Secretario de Regiones, Municipios y Comunas, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.*
- 79 **Carlos Fascendini**  
*Ministro de la Producción de la Provincia de Santa Fe.*
- 84 **Miguel Ángel Capiello**  
*Ministro de Salud de la Provincia de Santa Fe.*
- 87 **Letizia Mengarelli**  
*Ministra de Educación de la Provincia de Santa Fe.*
- 90 **Mónica Bifarello**  
*Ministra de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.*
- 99 MESAS DE DIÁLOGO**
- 100 **Mesa 1/ Asociativismo y construcción de redes entre municipios y comunas.**  
**Disertante. Nicolás Fernández Arroyo**  
*Director y capacitador del Programa de Líderes Municipales del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).*  
**Moderador y comentarista. Pablo Ábalos**  
*Subsecretario de Planificación y Gestión del Hábitat de la Secretaría de Estado del Hábitat de Santa Fe. Actualmente Director de Vivienda y Urbanismo de la Provincia de Santa Fe.*

- 112 **Mesa 2/ Una visión internacional de la cooperación descentralizada y la gestión local.**  
*Disertante. Marc Rimez*  
*Director ejecutivo de la Fundación para la Investigación y Desarrollo de América Latina y Europa (FIDALE), México DF.*  
*Moderador y comentarista. Marcelo Romeu*  
*Secretario de Relaciones Internacionales e Integración, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.*
- 120 **Mesa 3/ Finanzas públicas: los desafíos de la administración para el desarrollo regional y local.**  
*Disertante. Ángel Sciarra*  
*Ministro de Economía de Santa Fe.*  
*Moderador y comentarista. Pedro Pavicich*  
*Secretario de Apoyo al Desarrollo, Ministerio de la Producción de Santa Fe.*
- 136 **Mesa 4/ Ordenamiento territorial y hábitat.**  
*Disertante. Francesco Orsini*  
*Gerente de Proyectos de URB-AM Centro de Estudios Urbanos y Ambientales. Medellín, Colombia.*  
*Moderador y comentarista. Gerardo Barro*  
*Secretario de Planeamiento, Ministerio de Obras Públicas y Vivienda de Santa Fe.*
- 154 **Mesa 5/ Innovación pública y gestión descentralizada.**  
*Disertante. María Elena Laurdagna*  
*Profesora Adjunta de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Especialista en política y gestión municipal. Diputada por Frente Amplio.*  
*Moderadora y comentarista. María Paz Gutiérrez*  
*Subsecretaria de Planificación y Descentralización, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.*

## 167 **IMÁGENES DEL CONGRESO**

- 172 PARTICIPANTES  
173 AUTORIDADES  
174 EQUIPO DE TRABAJO

# PRÓLOGO

La Provincia de Santa Fe es, desde sus orígenes, una red de pueblos y ciudades que comparten vínculos, historias e iniciativas conjuntas. Es también un territorio rico, generoso y lleno de oportunidades. Como proceso de construcción colectiva, alberga en su seno identidades, recorridos y trayectorias dispares que confluyen en sueños comunes de una Santa Fe justa, que garantiza derechos y trabaja para lograr el equilibrio territorial.

Más allá de las diferencias, es nuestra vocación política convocar al diálogo maduro, tender redes en el territorio y trabajar coordinadamente por el desarrollo de esa Santa Fe anhelada; porque estamos convencidos que sólo a través de la palabra se arriba a acuerdos que engrandecen el futuro de las santafesinas y santafesinos.

Como gobierno provincial, nos enfrentamos diariamente al desafío de brindar apoyo a cada quien en su contexto, garantizando equidad y cohesión social. Por eso, generar espacios de debate e intercambio de experiencias entre gobiernos locales permite poner en perspectiva sus potencialidades y capacidades, además de sus roles y recursos.

El Congreso *Santa Fe Red de Ciudades*, en su segunda edición, permitió poner de manifiesto los desafíos que enfrentan los gobiernos locales en el escenario actual, compartir estrategias para el diseño y gestión de políticas públicas que construyan ciudadanía y acordar criterios de actuación que aspiren al buen gobierno como meta.

Apostamos a consolidar este espacio de construcción plural, donde todos tengamos lugar y seamos bienvenidos; porque están dadas las condiciones para que Santa Fe se convierta en un ejemplo a imitar, y la mejor forma de lograrlo es trabajando juntos.

**Rubén Darío Galassi**

*Ministro de Gobierno y Reforma del Estado*

# PRESENTACIÓN

Los días 05 y 06 de julio de 2012, en la ciudad de Santa Fe, realizamos el 2º Congreso Santa Fe Red de Ciudades. Nuevamente, al igual que en aquel encuentro del año 2010, nos reunimos para compartir y aprender, para tender redes e intercambiar experiencias y buenas prácticas en materia de gestión local e innovación institucional. En esta ocasión, bajo la consigna *Regionalización y Descentralización en la construcción del Buen Gobierno*, renombrados colegas locales, nacionales e internacionales nos brindaron sus reflexiones y nos instaron a seguir consolidando estos espacios que promueven la participación y la corresponsabilidad entre estados locales.

La convocatoria amplia y plural y los invitados que nos acompañaron, enmarcaron las jornadas de trabajo y debate que nos permitieron poner en perspectiva el proceso de regionalización y descentralización que venimos impulsando en la provincia. En este sentido, los representantes de los pueblos y ciudades de Santa Fe, tuvieron su espacio y fueron los destinatarios de las conferencias y los paneles de expertos. A través de las mesas de diálogo, por su parte, se impulsó la reflexión sobre la importancia de las redes de cooperación y concertación, y se brindaron herramientas para fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales en pos de un modelo de buen gobierno.

Esta publicación se suma a la del 1º Congreso de Ciudades conformando, entre ambos libros, un compendio de reflexiones, buenas prácticas y múltiples miradas que diferentes actores tienen sobre Santa Fe, sus problemas y el modo de abordar las cuestiones públicas. Con este libro renovamos la apuesta por el diálogo entre los distintos niveles estatales y reforzamos la reflexión sobre la regionalización y la descentralización en la construcción del buen gobierno.

**Horacio Ghirardi**

*Secretario de Regiones, Municipios y Comunas*





# APERTURA





## JOSÉ CORRAL

*Intendente de la ciudad de Santa Fe*

Es un honor darles la bienvenida a esta ciudad de Santa Fe, capital de la provincia. Una ciudad cercana a cumplir 440 años desde su fundación, sede histórica de la institucionalidad en la Argentina, ya que ha sido la cuna de la Constitución de 1853 y de todas sus reformas. Una ciudad que ha atravesado momentos muy difíciles, de los que se está recuperando.

Estamos orgullosos de que este encuentro se realice aquí, en Santa Fe, porque el mejoramiento de las capacidades del Estado y la articulación de sus diferentes niveles, especialmente, entre la provincia y los municipios es, tal vez, el tema más importante para la vida de nuestra gente.

Municipalidades y comunas constituyen el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos y, por lo tanto, quienes reciben las demandas cotidianas. No sólo responden a las tradicionales funciones de los gobiernos locales, como el alumbrado, el barrido y la limpieza, sino que también se involucran en educación, en seguridad, en salud, y no hay manera de hacerlo sin articular mejor con el nivel provincial.

Los recursos de los que disponen los gobiernos locales son muy escasos, según estudios del CIPPEC<sup>1</sup>, apenas el 8% del total de recursos que tiene el Estado en el país es administrado por los gobiernos locales y, sin embargo, tenemos casi el 40% del personal y una proximidad con el ciudadano que se traduce en una demanda permanente.

Cuando se habla de las capacidades del Estado, se está hablando de la calidad de vida de la gente porque los países, en los que la gente vive mejor, son aquellos en los que el Estado tiene más capacidades para poder actuar. De modo que celebramos, enormemente, que nuestra ciudad sea la sede de este encuentro. Damos la bienvenida a todos quienes nos visitan, esperando que tengan una buena estadía en nuestra ciudad.

---

<sup>1</sup> Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. [www.cippec.org](http://www.cippec.org)

## ALFONSO DIEZ TORRES

*Jefe de la Delegación de la Unión Europea en Argentina.*

En primer lugar, quisiera decir que, realmente, me han sorprendido con la distinción de Ciudadano de Honor de Santa Fe, que recibo con verdadera satisfacción.

URB-AL es un proyecto, realmente, emblemático para la Unión Europea, porque proyecta la propia experiencia de la Unión Europea y uno de los valores en los que más creemos, como es la profundización de la democracia, la democracia de proximidad, la democracia participativa. Un gran estadista y reconocido politólogo, Alexis de Tocqueville<sup>2</sup> dijo, hace ya más de dos siglos y medio que, en la era democrática que se iniciaba, la constitución de EE.UU., la independencia individual, la libertad individual y las libertades locales, eran siempre producto del arte político. Sé que unir las palabras política y arte puede parecer, incluso, provocador en los tiempos actuales. No siempre se aprecia o se valora la política y, por supuesto, pocas veces se la equipara al arte.

Sin embargo, en este escenario complejo en que nos ha tocado vivir, de interdependencia política, socioeconómica y global, la profundización de la democracia, el incremento de los niveles de participación ciudadana y el diseño de instrumentos de deliberación y decisión compartida son, en cualquier lugar del mundo, requisitos absolutamente imprescindibles, para regenerar democráticamente las sociedades en las que vivimos. Este es un fenómeno que se observa hoy en la Argentina, en América La-

tina y, también, de manera muy intensa, en Europa; que atraviesa una transición difícil y alumbra un nuevo período, en el que las fórmulas tradicionales de democracia representativa no son suficientes.

La ocasión de este Congreso merece la comparación o articulación de dos términos que parecen antagónicos, como arte y política, ya que bien podríamos decir que, la experiencia de los últimos años, se puede considerar una manifestación del arte de hacer política innovadora. A través del programa URB-AL III, la Unión Europea colaboró con el Plan Estratégico<sup>3</sup> para dar origen a un programa político de descentralización, que se ha desarrollado a través de la creación de los nodos de las regiones y de formas innovadoras de participación ciudadana. Este no es un objetivo fácil y requiere un proceso de esfuerzo por parte de los ciudadanos pero, con ello, este programa está realizando un aporte positivo, no sólo a la provincia sino a la Argentina, a América Latina, al mundo y a Europa.

Hace dos años, se inauguraba el Primer Congreso<sup>4</sup>. Me enorgullece estar, dos años después aquí, sabiendo que en estos dos años se ha avanzado mucho en ese objetivo visionario, que anticipaba Tocqueville, en este espacio donde se realizan buenas representaciones artísticas, donde se combina arte y política. Felicitaciones a la provincia de Santa Fe, a todos ustedes les deseo mucho éxito y quiero asegurarles el pleno y continuo apoyo de la Unión Europea.

<sup>2</sup> Alexis Henri de Tocqueville (Francia, 1805-1859). Pensador, jurista, político e historiador francés, precursor de la sociología clásica y uno de los más importantes ideólogos del liberalismo.

<sup>3</sup> Plan Estratégico Provincial. Edición 2008.

<sup>4</sup> Primer Congreso de Ciudades de Santa Fe, realizado los días 29 y 30 de julio de 2010 en Rosario, Argentina.

## ANTONIO BONFATTI

*Gobernador de la provincia de Santa Fe.*

No puedo dejar de mencionar que, para llegar a este Segundo Congreso de Red de Ciudades en Santa Fe, hemos pasado por un proceso del cual fuimos parte, la mayoría de quienes estamos aquí. Debo recordar los primeros pasos, cuando fuimos partícipes de las experiencias de otras ciudades. Cuando visitamos Montevideo, para conocer su proceso de descentralización, o de Porto Alegre su proceso de presupuesto participativo. Cómo fuimos dando forma a estos nuevos dispositivos de participación en la ciudad de Rosario, para los ciudadanos y las instituciones, y cómo llegamos, en diciembre de 2007, a proponernos administrar una provincia de una forma diferente, no pensando ya en administrar mejor el viejo Estado sino en transformarlo.

Atravesamos este proceso de regionalización de la provincia, entendiendo que teníamos particularidades, modos de vida, culturas y economías diferentes. Empezamos a hablar y a practicar esto de regionalizar, de descentralizar. Al principio, se entendía poco pero, con el correr del tiempo, los propios ciudadanos incorporaron palabras nuevas, se hablaba de redes, se hablaba de nodos, se hablaba del otro. Dimos paso a las asambleas ciudadanas para poder, entre todos, definir el sueño colectivo de la provincia que queríamos a veinte años. Y, a partir de allí, discutir cómo los materializábamos; qué proyectos, en lo concreto, iban a llevar adelante esos sueños. Y surgieron aquellos 157 proyectos regionales y los 57 proyectos provinciales. Se escribió el plan estratégico y se sucedieron las asambleas, a través de las

cuales fuimos analizando la marcha de los distintos proyectos. También, el Primer Congreso de Ciudades, planteaba el desafío de establecer redes, entre los intendentes y presidentes comunales, y el Estado provincial. Nos encontramos ahora en el Segundo Congreso, que refiere a la construcción del buen gobierno. Hemos avanzado mucho a partir de los encuentros, del diálogo, del entendimiento, de las propuestas comunes para territorios comunes. Si bien cada ciudad y cada comuna tiene su impronta, todas tienen sueños colectivos.

En un contexto de sociedades convulsionadas, no sólo en Argentina sino en el mundo, algunas comunidades estamos tratando de encontrar un rumbo, porque hemos perdido los valores que siempre nos caracterizaron y creíamos inmutables. Me refiero al significado que tenía el trabajo en la vida del ser humano, el significado de la solidaridad y del esfuerzo. Estos temas nos preocupan hoy en el marco de la discusión del buen gobierno de las ciudades.

El Intendente hacía referencia a las obras de infraestructura, al barrido y la limpieza, que constituyen esas responsabilidades tan necesarias de los gobiernos locales. Sin embargo, debemos también pensar desde lo colectivo, desde el gobierno y junto a los ciudadanos, cómo transformamos nuestras comunidades hacia la recuperación de valores, cómo pensamos en el bien común, cómo pensamos en el bienestar de todos. Constituye una gran acción desde la política promover que la gente se apropie de ello, del sueño colectivo, del respeto y la construcción entre todos.

Este Segundo Congreso de Ciudades es sumamente importante, porque todos tienen algo que aportar. Los especialistas que nos acompañan, las vivencias de las asociaciones civiles, los intendentes y presidentes comunales, sus equipos técnicos. Aquellas experiencias, aunque parezcan pequeñas, conllevan una metodología en cada comuna que es importante transmitir. Este es el objeto de los encuentros, de los congresos, y lo que nos motiva hoy a reunirnos y a valorar la oportunidad que nos ha dado la Unión Europea, a través del proyecto URB-AL III<sup>5</sup>, para financiar este proceso de regionalización, descentralización e innovación institucional en los gobiernos intermedios.

Quisiera tomar la reflexión de Hannah Arendt, cuando dice que “la política es el arte de vivir juntos los unos con los otros”. Esta es la discusión de este congreso. Cómo hacemos para mejorar la vida de nuestros ciudadanos, para garantizar sus derechos y, fundamentalmente, cómo hacemos para apropiarnos de los sueños que todos tenemos, haciendo partícipe a la ciudadanía de esos sueños. Tenemos que discutir sobre las prácticas del buen gobierno y volver a reflexionar sobre la calidad institucional, la transparencia y el derecho a la información del ciudadano, para poder construir juntos.

Les agradezco la presencia y les deseo buenas jornadas de trabajo. Y quiero agradecer, una vez más, a la Unión Europea y a nuestros especialistas quienes, seguramente, nos van a motivar y a provocar nuevas ideas.

Por sobre todas las cosas, no dejen de expresar lo que sienten, porque creo que todos, si nos tomamos de la mano, tenemos enormes oportunidades para seguir construyendo una mejor Santa Fe para todos.

De esta forma, dejo formalmente inaugurado el Segundo Congreso “Santa Fe, red de ciudades, regionalización y descentralización en la construcción del buen gobierno”.

---

<sup>5</sup> El disertante refiere al proyecto “Innovación institucional en gobiernos intermedios: la regionalización como instrumento clave para promover democracias de proximidad”, que la Provincia de Santa Fe lleva adelante con el apoyo de la Unión Europea a través del Programa URB-AL III.





# PANELES





PANEL 1/  
Buen gobierno: territorio,  
actores y políticas públicas

MODERADORA

**María de los Ángeles González**

*Ministra de Cultura e Innovación*

*de la Provincia de Santa Fe.*

*(2007-2011, 2011-2015)*

## ÓSCAR DE LOS SANTOS

*Intendente de Maldonado, Uruguay  
(2005-2010 y 2010-2015)*

En la época de la resistencia de la dictadura, Mariano (Arana) lideró un proceso de defensa del patrimonio nacional y arquitectónico, como parte de la lucha permanente por los valores democráticos, bajo la consigna de la alianza de los sectores sociales en Uruguay, que era “obreros y estudiantes, unidos y adelante”.

Permítame poner en valor el término democracia y la definición política en su acepción más amplia. La construcción de la democracia se sostiene sobre la consolidación del rol de los partidos políticos y la sociedad civil organizada. Creo que este debate contribuye a lograr ese objetivo.

La idea es presentar la experiencia del Plan de Ordenamiento Territorial, a partir del concepto del manejo del territorio, la participación ciudadana, la incorporación de la universidad y la necesidad de democratizar los procedimientos de toma de decisiones.

Territorio es el lugar donde el conjunto de la sociedad desarrolla sus actividades. Las ciudades de América Latina se han caracterizado por su dificultad para resolver algunas contradicciones fundamentales. Existe una serie de derechos básicos, que son asignados a una serie de sectores, mientras que la institucionalidad democrática aún no ha permitido incorporar al conjunto de esos sectores. La marginación y la exclusión plantean el enorme desafío de pensar en modelos de ciudad inclusiva, que permitan un debate político profundo y asegurar que ese conjunto de actividades económicas, sociales, culturales, tengan como meta fundamental la preservación del medio ambiente. Hay que asegurar que el desarrollo de las actividades no se hipoteque hacia el futuro.

En Maldonado, definimos un Plan de Ordenamiento Territorial; elaborado a partir de ocho talleres territoriales, en seis de los cuales existían Juntas locales; las cuales cuentan con la anuencia de la Junta departamental, que es el parlamento departamental. El país tiene diecinueve juntas departamentales y Maldonado es una de ellas. En Maldonado, hacía diez años que no se integraban las juntas

locales. Las decisiones eran adoptadas por el poder central, el señor Intendente y su gabinete, quienes hacían y deshacían sobre la vida, obra, arte y territorio en el que residían hombres y mujeres.

Se estableció un acuerdo con la Universidad y se lanzaron estos ocho talleres, en territorios que luego fueron definidos como municipios. En la elección de 2010, estos municipios tuvieron una autoridad electa directamente; a partir de una ley que aprobó el parlamento nacional, por iniciativa del gobierno de Tabaré Vázquez, iniciando así un incipiente modelo de descentralización, basado de la experiencia de Montevideo y de otras experiencias de la región.

La ley estipulaba que cada departamento tenía que tener, al menos, dos municipios electos. En Maldonado, las seis juntas existentes se transformaron en municipios y creamos otros dos en las ciudades de Punta del Este y Maldonado capital; en total constituyen los ocho territorios donde trabajamos y elaboramos el plan de ordenamiento territorial.

Con la integración de los gobiernos locales, en aquel momento Juntas Departamentales, más el gobierno departamental y los diversos actores sociales, es decir, los vecinos que vivían en la zona de influencia, los profesionales, los pequeños, medianos y, también, grandes empresario; se llevó a cabo un debate sobre el manejo estratégico del territorio, con perspectiva hacia el año 2025. Después de la elaboración de ocho documentos, se realiza la “puesta de manifiesto”, como establece la ley de ordenamiento territorial, aprobada durante el gobierno del doctor Tabaré Vázquez<sup>8</sup>, cuando Mariano Arana era Ministro. Esta ley transfiere a los gobiernos departamentales el ordenamiento y la clasificación de los suelos incorporando, por primera vez en la historia, los territorios rurales bajo la órbita del manejo institucional de los gobiernos departamentales. Estas directrices generales clasifican los suelos con vocación productiva, los suelos potencialmente transformables para usos industriales y de servicios, y los potencialmente transformables bajo la perspectiva de desarrollo de residencia permanente de la ciudadanía. El proyecto fue enviado al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Posteriormente, se llevó a cabo la audiencia pública, se hicieron las correcciones en base al debate y se envió a la Junta departamental, quien lo aprueba.

En este momento, estamos en una segunda etapa, la formulación de los planes locales, lo cual consiste en bajar la lupa al territorio más específico. Estamos trabajando en lo que llamamos la Aglomeración Central; que es San Carlos, Maldonado y Punta del Este, donde vive más del 70% de la población y se genera más del 80% del producto bruto interno.

---

<sup>8</sup> Tabaré Ramón Vázquez Rosas (Montevideo, 1940) Oncólogo, radioterapeuta y político uruguayo. Fue Presidente de la República Oriental del Uruguay entre el 1 de marzo de 2005 y el 1 de marzo de 2010 e Intendente de Montevideo entre el 5 de mayo de 1990 y el 5 de mayo de 1994.

Ustedes conocen, en esencia, lo que significa Punta del Este. Sin embargo, en la espalda de esa Punta del Este, hay otra ciudad; en la que ciudadanos y ciudadanas, que buscan construir sus sueños y esperanzas, sufren la imposibilidad de satisfacer cuestiones básicas. Si bien el proceso de crisis en el año 2002 impactó negativamente en el país, a partir de la asunción del primer gobierno de izquierda en Uruguay en 2005, se implementó un plan de emergencia y contingencia en muchos departamentos. En la actualidad, los niveles de inversión y desocupación son los más altos y los más bajos, respectivamente.

El objetivo del plan estratégico es asegurar la sustentabilidad del proyecto económico y social del departamento Maldonado, así como también, la sustentabilidad ambiental, enfocada en preservar nuestra franja costera, nuestras reservas de agua dulce y nuestros ecosistemas. Para ello, el manejo del territorio habilita parte de estos recursos para generar nuevas riquezas; ya sea desde el punto de vista de los servicios, de la actividad agropecuaria, agroindustrial, desarrollos inmobiliarios, entre otros; creando, a la vez, herramientas para una distribución más justa de esa riqueza. A través de normas impulsadas por el poder ejecutivo departamental y aprobadas por la junta departamental, cualquier plusvalor que se genere en el territorio, a partir de actos de gobierno, produce un retorno al Estado a cargo de quien se beneficie de esa plusvalía, con el cual se atienden las asimetrías sociales, realizando infraestructura, servicios y vivienda, de manera concertada con el nacional.

El tercer elemento es la transformación democrática del Estado. La toma de decisiones no puede depender, exclusivamente, de las formas institucionales y republicanas representativas. La institución de la democracia debe incorporar, de manera permanente, la participación ciudadana y el empoderamiento de los actores sociales en el manejo, destino y fin de ese territorio. De hecho, la construcción de ciudadanía significa abandonar un modelo de sociedad sólo demandante de derechos. Si bien se reconoce que la cuestión de los derechos no está aún resuelta en el conjunto de la sociedad, se promueve una participación más activa y mayores niveles de responsabilidad.

El modelo que sólo satisface la demanda es un modelo que promueve el clientelismo pero no instala el concepto del rango de ciudadana o de ciudadano y su elevamiento. Crear un modelo a partir de una nueva institucionalidad, de la separación de poderes, del fortalecimiento de ámbitos institucionales, de la participación y también del control; significa generar "blindajes" para que, el pacto de ese acuerdo de plan de ordenamiento, no sea birlado por intereses y por corporaciones, que muchas veces atentan sobre la base de sustento o de la sustentabilidad del desarrollo y se apropian de la plusvalía que esos territorios generan, dando origen a extraordinarias contradicciones sociales, que ponen en riesgo la propia sustentabilidad.

La voracidad del capital, muchas veces, genera las mismas situaciones que conspiran contra su propia garantía. Es imposible pensar en una ciudad que se

desarrolle y sea capaz de generar riquezas mientras, cruzando apenas una avenida o una ruta, exista otra ciudad de pobres y marginados, atentando contra esa convivencia, a la cual se refería el Gobernador<sup>9</sup>.

Los tres ejes del presupuesto departamental son:

1) El crecimiento, con una mejor distribución de la riqueza.

2) La construcción de una sociedad, con inclusión social, con una mayor equidad.

3) La transformación democrática del Estado, como herramienta para llevar adelante estos cambios.

En cuanto a los porcentajes de la inversión, del presupuesto quinquenal acordado con los ocho municipios, la distribución de recursos se hace sobre la base de la extensión del territorio, la cantidad de población, las necesidades básicas insatisfechas y la relación de esto con el PBI del departamento.

Los recursos, para las inversiones en obra pública, se destinan a infraestructura y servicios con fuerte acento en las políticas sociales, donde la vivienda y el concepto de hábitat ocupan el tema central.

La transformación, sobre la franja costera, incluye una vía perimetral que permite unir el oeste con el este del departamento; con una fuerte intervención en Puerto de Piedras del Chileno, centro de convenciones y predio ferial. Allí, también, se encuentra el campo universitario. La idea es que se transforme en un lugar de referencia de la región, impactando sobre la calidad territorial.

También, se propicia la apertura de un frente hacia los humedales, generando una descompresión sobre la costa y posibilitando alternativas de desarrollo urbano en baja densidad, estimulado a través de la inversión en obra pública.

Se contempla también un proyecto de energía renovable, a través de licitaciones desarrolladas por el nacional, la instalación de parques eólicos, la transformación de los residuos domiciliarios, la captación de gas metano y la transformación de la energía eléctrica.

El gran desafío de este proyecto es la regionalización, en el que estamos trabajando junto a Maldonado, Rocha, Treinta y tres, otros tres departamentos vecinos. Aquí, participó la Unión Europea con el proyecto de cohesión social y territorial. Un proyecto recientemente acabado, que aborda la dimensión del desarrollo local en clave de integración regional. En este caso, la descentralización y la integración regional, no se oponen, sino que deben retroalimentarse y estimularse.

La configuración administrativa de los territorios, muchas veces, no tiene nada que ver con la vida cotidiana en términos de producción, de servicios o de calidad de vida. En no pocas ocasiones, la barrera que las personas generamos, son utilizadas para mantener distancia entre actores sociales, cuando deberíamos lograr su cohesión en función de un proyecto que hay que pactar.

---

<sup>9</sup> En la presentación de este Congreso.

La política, en el sentido más amplio del término, debe ofrecer la posibilidad de convivir, de exponer las contradicciones y los conflictos de las sociedades; buscando mecanismos, cada vez más democráticos, que aseguren la resolución de estos conflictos en paz.

## MARIANO ARANA

*Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay  
(2005-2008)*

*Intendente de Montevideo  
(1984-2000)*

Permítame hacer referencia a una figura emblemática muy importante, para quienes pertenecemos a al Frente Amplio<sup>10</sup> desde su creación en 1971, por su capacidad de convocatoria y de liderazgo, por su compromiso hacia la Nación y su gente, y por su extraordinaria coherencia cívica y ética personal. Me refiero al general Líber Seregni<sup>11</sup>. Uno de sus reiterados postulados, al que hemos tratado de mantenernos fieles, fue “decir lo que se piensa y hacer, sobre todo, lo que se dice”. Voy a tratar de ser congruente con esto en este espacio.

Mi exposición estará, inevitablemente, condicionada por mi temprano compromiso con la causa popular, mi formación universitaria y mi actuación profesional; por mi accionar político-institucional como senador, como Intendente de Montevideo y como Ministro de Vivienda, Territorio y de Ambiente. Además, mi exposición también estará condicionada por el valioso intercambio con los gobiernos municipales y provinciales de nuestro sub-continente. Este intercambio se ve facilitado por las redes de cooperación y concertación para el desarrollo de iniciativas locales y regionales.

La convocatoria a este congreso es particularmente oportuna, porque tiene lugar en una peculiar coyuntura, signada por un contexto internacional lleno de incertidumbres, generadas por la crisis económica mundial y la irresponsable conducta del sistema financiero. También está signada por el contexto regional, hoy problematizado por el insólito e incalificable quiebre institucional de la Re-

---

<sup>10</sup> El Frente Amplio es un partido político uruguayo, de izquierda y centro-izquierda, fundado el 5 de febrero de 1971, fruto de la coalición de varios partidos. Actualmente, el Frente Amplio está conformado por el Movimiento de Participación Popular, Asamblea Uruguay, el Partido Socialista, el Partido Comunista, la Alianza Progresista, la Vertiente Artiguista, el Nuevo Espacio, el Partido por la Victoria del Pueblo, el Partido Obrero Revolucionario, entre otros grupos menores de izquierda.

<sup>11</sup> Líber Seregni Mosquera (Montevideo, 1916-2004) fue un militar y político uruguayo, fundador del Frente Amplio y primer candidato a presidente de esa fuerza política. En su juventud, adhirió al Partido Colorado, bajo cuyo gobierno y amparo desarrolló toda su exitosa carrera militar, hasta 1968 en que pasó a retiro. En 1971, se separó del Partido Colorado y participó en la fundación del Frente Amplio.

pública de Paraguay y los síntomas de un nuevo embate conservador. Uno y otro contexto, están teñidos de intereses inconfesables, que afectan a los sectores poblacionales más deprimidos.

En nuestro caso, la posibilidad de acceder al gobierno de Montevideo –histórico reducto de los partidos tradicionales en Uruguay– se consiguió a partir de la actividad militante y de un proceso de reflexión política, ideológica, técnica y académica, con sentido progresista; que se profundizó, incluso, durante el período autoritario iniciado con el golpe de junio de 1973.

Cuando, hace más de tres décadas, un conjunto de estudiantes y de jóvenes arquitectos salimos, públicamente, a combatir en favor de la ciudad y de su gente, en tiempos de oscurantismo y de opresión, explicitamos que, la defensa de nuestro acervo histórico y cultural, implicaba necesaria y prioritariamente la defensa del patrimonio poblacional; gravemente agredido por el desborde autoritario de la dictadura. Sin duda, esta fue una de las iniciativas de resistencia cívica más significativas y, para decir la verdad, era una de las pocas cosas que se podía hacer. Lo demás, no se podía defender, había que pedir autorización para todo. Y fue una acción interesante, porque motivó la confluencia de una cantidad de personas de distinto origen, edades y formación, que se transformó en una apasionante aventura. Esta aventura supuso un fuerte compromiso social, la natural continuidad de nuestra actividad universitaria y, en cierta medida, de nuestra tarea profesional. En particular, me refiero a la tarea desempeñada en el campo de la vivienda pública popular, promoviendo la construcción de conjuntos habitacionales en forma cooperativa, a través de la modalidad de ayuda mutua. A partir de esta experiencia, el Uruguay fue conocido internacionalmente.

En forma sistemática, enfatizamos que la defensa del patrimonio arquitectónico, urbanístico, paisajístico y ambiental, debía conjugarse con la preservación de valores esenciales e identificatorios de la comunidad; condición básica del derecho a la ciudad del que nos habla Henri Lefebvre<sup>12</sup>. Este derecho a la ciudad, para el caso de Montevideo, supuso la participación colectiva, lo cual era compatible con la visión estratégica que definía el denominado Plan de Ordenamiento Territorial, aprobado en 1998 durante la administración del segundo gobierno municipal del Frente Amplio. Este instrumento fue el antecedente de la ley nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, impulsada desde nuestro ministerio y consagrada por el parlamento nacional en el año 2008. En Uruguay, los municipios tienen responsabilidades específicas en materia de ordenamiento territorial, de uso del suelo, de dotación de servicios como alumbrado, saneamiento, recolección de residuos, promoción cultural, vialidad, tránsito y transporte colectivo que, si bien no es un servicio provisto por el Estado, éste

---

<sup>12</sup> Henri Lefebvre (1901-1991 Hagetmau, Francia) fue un filósofo marxista francés, además de intelectual, geógrafo, sociólogo y crítico literario.

tiene la responsabilidad de su ordenamiento. Los municipios, en cambio, no tienen competencia en materia de salud, vivienda o educación. Sin embargo, en el caso de Montevideo y de otros gobiernos departamentales, donde nuestra fuerza política tuvo una actuación prevalente, se hicieron importantes esfuerzos de apoyo a la población más desvalida, insuficientemente atendida por el gobierno de signo conservador.

Para nosotros, la gestión del territorio supone dar respuesta a los anhelos, no siempre convergentes, de los diversos grupos sociales; posibilitando la participación y la descentralización de las decisiones. Esta postura, desde luego, cuestiona la validez de un supuesto interés general único y, al mismo tiempo, pone en valor el concepto de pluralismo y el derecho de la ciudadanía a participar en los procesos de cambio. Asegurar el derecho de cada poblador al pleno uso y goce de la ciudad no se resuelve con soluciones simplistas. No es posible plantar respuestas reduccionistas a problemas complejos. A modo de ejemplo, se ha sostenido que el problema de la vivienda no se resuelve sencillamente con "viviendismo". Brindar un techo digno sin la multifacética complejidad del hábitat puede implicar, así sea involuntariamente, la consagración de la segmentación social y la marginación territorial. Coincido con un sociólogo compatriota, Gustavo Leal, cuando afirma que es necesario imaginar una estrategia de inclusión social, en base al territorio, y que la forma de revertir parte del problema de integración, que afecta a los sectores sociales más excluidos, es construir ciudad. Construir ciudad no significa, solamente, trazar vías circulatorias y elevar edificios. En este sentido, el idioma español tiene también ciertas limitaciones; que el francés supera, de alguna manera, y ciertamente el latín. En francés uno se puede referir a la ciudad con dos vocablos: la *ville* que sería, estrictamente, lo que nosotros llamamos ciudad o la *cité*. La diferencia entre ambas palabras es la misma que establece el latín entre *Urbs* y *Civitas*. *Urbs* refiere a la estructura física, al material de la ciudad. *Civitas* o *cité*, implica el proceso social involucrado en esa estructura física. A eso nos referimos cuando hablamos de construir ciudad, siendo coherentes con la idea. Ciudad significa materialidad y soporte físico y, en este caso, también significa construir las formas con que estimulamos a la sociedad que la habita y contribuye a transformarla.

Necesitamos pensar políticas en las cuales el Estado desembarque con infraestructura, para la convivencia en los lugares periféricos. Esto significa iluminación, veredas, parques, bancos, teatros y cines, espacios de alta calidad para los que más necesitan, centros de estimulación temprana para los niños, entre otros. Y que sean, además, estéticamente bellos.

A veces, me pregunto por qué la izquierda tiene tanta dificultad para aceptar la belleza. Este sociólogo también sostiene que, el valor estético, es un factor trascendente a ser incorporado en el diseño de las políticas. Afortunadamente, hay muy buenos ejemplos en la región que lo confirman. Este espacio (La Redonda) es uno de estos ejemplos que, en los últimos tiempos, se aprecian en numerosas ciu-

dades latinoamericanas. Es una forma de estimularnos en todos los sentidos, tanto en lo material como en aquellos valores esenciales para el respeto a la persona.

Creo que es nuestra responsabilidad superar ciertos esquematismos en que suele incurrir, frecuentemente, el pensamiento de izquierda. Al respecto, tengo el más firme convencimiento de que, en el ámbito local, las políticas públicas de vocación progresista deben apuntar a una ciudad territorialmente equilibrada, ambientalmente sostenible, socialmente integrada y culturalmente estimulante. Todas y cada una de estas dimensiones son importantes y, una por una, absolutamente imprescindibles.

No pretendo caer en la ingenuidad, en la que tantas generaciones de arquitectos han caído e incluso, muchos de nosotros, como estudiantes. Me refiero a la ingenuidad de creer que la arquitectura y el diseño urbanístico son, en sí mismos, capaces de modificar de modo sustantivo y perdurable la injusta y problemática realidad social de su tiempo. Sin embargo, sería de un reduccionismo extremo negar toda posibilidad de incidencia. En todo caso, el diseño arquitectónico y la planificación del territorio pueden constituir un factor redundante de aquella problemática y negativa realidad, o por el contrario, contribuir a la viabilización de las propuestas transformadoras que una determinada gestión de gobierno con sensibilidad ciudadana pretenda impulsar.

La reciente y exitosa experiencia en la ciudad de Medellín, en Colombia, es emblemática y merece ser analizada con particular detenimiento. Me animaría a decir, también, que es muy rica la experiencia que estamos viviendo en esta provincia y en esta ciudad, con algunas realizaciones en curso y otras culminadas que, también, nos lo están proponiendo.

Esta reiterada referencia a la ciudad no es inocente. Se estima que, en la actualidad, más de la mitad de la población está concentrada en núcleos urbanos. En el caso del Uruguay, alcanzamos el 90%. Por lo tanto, no resulta extraño que la ciudad, ámbito de concertación, de confluencias y de confrontación de intereses haya adquirido una relevancia creciente y sea la dinamizadora a nivel global. En el caso uruguayo, es en Montevideo donde se han registrado avances remarcables en lo que refiere a una gestión de gobierno descentralizado y participativo, en los últimos años. Del mismo modo que se está produciendo, desde hace siete años, en el departamento de Maldonado. En este caso, se trata de superar las barreras y los muros burocráticos y autoritarios, que separan a los gobernantes de los gobernados. Cabe señalar que esto fue posible gracias al conocimiento y al cotejo de múltiples experiencias y estímulos promovidos por el, ya mencionado, intercambio regional impulsado por el Mercosur, a partir del Tratado de Asunción de 1991. En 1995, a sólo cuatro años de este tratado, se constituye la Red de Mercociudades; que cuenta hoy con más de 200 centros poblados de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay pero, también, de Bolivia, de Perú, de Chile y de Venezuela. Es, sin duda, simbólico que la 13ª Cumbre del organismo tuviera lugar en

la ciudad uruguaya de Canelones, en junio de 2008, bajo la consigna: "Integrar ciudadanos, integrar ciudadanas, integrar ciudades e integrar naciones". La idea era superar una visión principalmente mercantilista, a fin de alcanzar la deseable integración y complementación nacional; procurando incluir, junto a la dimensión comercial, la dinamización productiva, científica, tecnológica, energética, social, ambiental, cultural y educativa; así como, también, la defensa irrestricta de los derechos esenciales del ciudadano.

Cabría preguntarse si esta es una aspiración utópica, si constituye el síntoma de un voluntarismo inviable. Para ello está la política. La caracterización de la política como el arte de lo posible, proclamada por la tradición liberal conservadora, no debería ser aceptada pacíficamente por quienes sustentamos una postura de izquierda. El inconformismo progresista debería afirmar la política como el arte de lo imposible; en la medida en que podamos definir, con audacia, programas coherentes y capaces de trazar lineamientos estratégicos de largo aliento. El desafío está planteado.

Finalmente, vale la pena recordar lo que expresáramos al respecto en la 9ª Cumbre de Mercociudades en 2003, celebrada en Montevideo: "Nos anima una fuerza formidable, la fuerza de la ciudadanía". Creo que ninguno de nosotros tiene derecho a defraudarla.

## HERMES BINNER

*Gobernador de la Provincia de Santa Fe*

*(2007-2011)*

*Intendente de la ciudad de Rosario*

*(1995-2003)*

La provincia de Santa Fe, en los albores de la nación, perteneció a la liga artiguista. Es por esto y, también, por esa cuota de humanidad que le imprimen a sus propuestas, que nos sentimos hermanados y tenemos esta cercanía para construir, entre todos, ideas, propuestas y realizaciones que mejoren la vida de nuestros ciudadanos.

Con Mariano (Arana), participamos en la creación de Mercociudades. Un grupo de seis ciudades se animó a plantearlo y fue en Asunción que se dio el hecho memorable, a partir del cual, se dio un proceso ascendente de integración que, lamentablemente, no fue acompañado por el Mercosur. Lo más importante de ese proceso de integración, era generar entendimiento humano, transmitir experiencias, las positivas y las otras, para no repetir las. Es el capítulo más sustancial que ha dejado esta experiencia del Mercosur, afectado por los intereses circunstanciales de determinados grupos económicos, para importar o exportar determinado producto. En definitiva, la experiencia de Mercosur no piensa en la gente sino en los negocios y, Mercociudades, piensa en la gente.

Esta cooperación permanente de URB-AL, más la construcción de planes estratégicos, hace ancla en la dimensión social, porque son actores sociales los que están participando de esta extraordinaria experiencia de integración.

Hemos aprendido muchas cosas en este camino, hemos aprendido lo que significa la nueva concepción de la ciudad. La evolución de alternativas que mejoren la calidad de vida de los habitantes, ha hecho de las ciudades lugares atractivos, donde están resueltos muchos problemas. Por lo tanto, esto conduce a pensar desde la ciudad.

También, es cierto que aquí hay una diáda que es importante tener en cuenta: la descentralización-participación. Si nosotros no entendemos esta diáda, es imposible comprender la esencia de un plan estratégico. Esta diáda significa que, descentralización, es transferir poder y, el poder descentralizado, debe ser

ejercido para mejorar la vida de la gente. Esto es una tensión permanente, de descentralización-centralización, hay descentralización porque hay un centro y viceversa. El poder descentralizado debe ser ejercido, de lo contrario, se genera un bache que perjudica a la propia población.

La participación es el otro elemento vital de esta propuesta, porque posibilita que sean los actores sociales quienes asuman y participen, en la gobernanza de las ciudades y los pueblos. Esta democracia de proximidad, que se genera a través de las ciudades, debe articularse con otros niveles del Estado, como las provincias, la región o la nación. Ver la realidad de manera vertical y analizarla, en función de las competencias que le asisten a cada nivel, termina en una situación de ineficacia y e ineficiencia en el manejo del gobierno.

De esta manera, se genera un nuevo debate. No podemos quedarnos en la discusión sobre la ciudad, tenemos que generar el debate en el nivel provincial y en el nacional. En ambos niveles, es necesario discutir la relación con intendencias y comunas.

Hay obligaciones que, inevitablemente, debe asumir el Estado nacional; por ejemplo, la construcción del Mercosur. Es una obligación nacional integrar, plenamente, este espacio y respetar los convenios y los acuerdos; porque es una unión aduanera y se basa en el respeto los acuerdos. Si a esa tarea no la hace el gobierno central, ¿quién la hace? Sin embargo, la tarea de construir un cordón cuneta en Choele Choel, corresponde al intendente, quien debe contar con los recursos para hacerlo y, en términos generales, ser capaz de responder a una demanda prioritaria de la población.

Creo que tenemos por delante una gran tarea, por un lado, construir en forma horizontal, como pretende la cooperación de la Unión Europea con América Latina, a través de las ciudades; por otro, crecer en un sentido vertical. Ambas articulaciones son importantes, las dos tienen objetivos y tareas para realizar y es necesario concretarlos. Hoy, en Argentina, esto no es así. Cuando es una sola persona la que decide sobre el comercio exterior y el comercio interior, sobre qué se exporta o qué no se importa, estamos generando un enorme desequilibrio.

Otra cuestión, que le corresponde al gobierno nacional, pensando en el interior del país, es precisamente la ocupación territorial de la Argentina. Argentina se sigue concentrando. Es necesario prestar atención a la manera en que se ocupa el territorio. Algunas provincias, tienen menos de un habitante por kilómetro cuadrado. Argentina tiene la octava superficie en el mundo y, apenas, cuarenta millones de habitantes, de los cuales, veinte millones viven en un mismo lugar. Debería haber una política de utilización territorial, una política que, sin volver a la ruralidad, posibilite el desarrollo de ciudades cercanas a los lugares de producción primaria; promoviendo allí un proceso de industrialización, que permita generar riqueza y trabajo. Este es un camino que tenemos

que recorrer a partir de la experiencia que tenemos. No se puede recorrer este camino si no pensamos, previamente, en la importancia de las ciudades. Esto es lo que han logrado las experiencias ciudadanas y aquí se están relatando.

La modernidad, que terminó a mediados del siglo XX, permitía borrar el pasado. Era todo presente y futuro. A fines del siglo XX, durante el período conocido como Neoliberalismo se decía "y el futuro, ¿para qué? Pensemos en el presente. Hay que vender YPF para darle un mejor sueldo a los jubilados". Al final, no llegó ni siquiera para los jubilados, se vendió YPF y quien, verdaderamente, perdió fue el país.

Tenemos que pensar y repensar nuestra realidad, trayendo el porvenir hacia el presente. Es necesario pensar en el futuro hoy, porque es lo que permite dar esperanzas a los niños, a los jóvenes, a los no tan jóvenes, a la tercera edad. Y Argentina, tiene un gran porvenir vinculado a su riqueza productiva primaria, industrial, terciaria; tiene una gran posibilidad, a través de sus instituciones de enseñanza, sus universidades, sus centros de investigación. Necesitamos de un gran plan estratégico a nivel nacional. Tenemos que creer que hay un futuro y que ese futuro se acerca al presente. No se puede vivir sin porvenir. No se puede vivir en el amor de un día. Tenemos que vivir en el amor hacia el futuro, que es el que nos va a dar la posibilidad cierta de construir con nuestros hijos, nuestros abuelos, y nuestra sociedad, un mundo mejor.

## DEBATE

### ¿Cuáles son las principales exigencias para la habilitación de nuevos loteos en Maldonado?

**Oscar de los Santos:** En primer lugar, el loteo debe producirse en un territorio potencialmente transformable, no urbano. Tiene que adecuarse a la clasificación de suelo y las potencialidades previstas. La nueva ley de ordenamiento territorial establece que el mínimo para parcelar un terreno es de 300m<sup>2</sup>. En el departamento hay loteos dirigidos a vivienda de interés social y hay loteos para el desarrollo turístico. En cualquiera de los casos, los servicios como energía, provisión de agua y saneamiento corren por parte del desarrollista privado. Al mismo tiempo, la ley de ordenamiento y las normas departamentales establecen que el propietario de la tierra a urbanizar, debe dejar a disposición del Estado un porcentaje de suelo, que antes era un 5% y ahora pasa a ser un 10%, para la realización de infraestructura de servicios de escuelas, policlínicas, centros culturales, deportivos y complejos de viviendas que el Estado allí pudiera desarrollar. Esas son las condiciones desde el punto de vista legal.

### ¿Por qué cree que el gobierno nacional no trabaja en un plan estratégico?

**Hermes Binner:** Porque cree en el "hiperpresidencialismo". En ese marco, solo se tiene en cuenta la opinión y las decisiones de un reducido grupo de personas. Un plan estratégico es al revés; hay que hablar con muchísima gente y desarrollar precisamente la idea de que no es un plan de gobierno sino un plan que excede los tiempos del gobierno.

¿Cómo hacer para transformar la democracia? ¿Impulsando una mayor demanda derechos o transformando la creciente demanda de derechos de la ciudadanía?

**Óscar De los Santos:** Los estados y los actores sociales, a través de la historia de la construcción democrática van construyendo acuerdos que significan, en el marco de la puja de los distintos sectores, derechos. El desequilibrio en la construcción de derechos en las democracias incipientes tiene un correlato con la cantidad de sectores convocados. Hay un desafío para la institucionalidad del Estado, que es asegurar, a través de su presencia, el ejercicio de derecho pleno del conjunto de ciudadanos y ciudadanas, en cualquier lugar del territorio; así como también los derechos universales, a través de los organismos nacionales en cualquier lugar del planeta. Por otra parte, hay desconocimiento de los derechos existentes. La segunda cuestión es que la satisfacción del ejercicio de los derechos está en función de la organización de la sociedad civil y de los partidos políticos. Sigo creyendo en el sistema republicano, representativo y participativo de la ciudadanía y, para eso, se necesitan fuertes organizaciones sociales, no corporaciones sino organización con vida democrática interna plena, que analicen el debate y tomen decisiones en ámbitos democráticos. Y se necesitan, también, partidos políticos que entiendan la base social a partir de sus diagramaciones programáticas políticas e ideológicas. Los partidos políticos se organizan a partir de definiciones ideológicas. En ese sentido, lo que se puede asegurar es que en el territorio donde el ejercicio del Estado cuenta con partidos fuertes, es decir, fuerte representación de cualquier partido y organizaciones sociales, habrá una garantía de la concreción de los derechos. Hay un sistema de partidos que ha utilizado la demanda como parte de la construcción de los derechos en el marco de los discursos, pero no en la materialización de políticas prácticas. En ese sentido, prefiero apostar a construir derechos de manera conjunta. Para la institución de una visión progresista de las relaciones humanas, es conveniente la construcción de responsabilidades y obligaciones. De lo contrario, no hay posibilidad de construir ciudad y ciudadanía con equidad.

**Mariano Arana:** La dificultad para moverse, cuando uno tiene responsabilidades de gobierno, es que las demandas tienden a ser infinitas y no se pueden dar respuestas a todas ellas de manera afirmativa. Las responsabilidades de gobierno, de acuerdo a la propuesta electoral que se le ha a la ciudadanía, debe ser coherente con la tamización de las distintas demandas y de las distintas prioridades de esas demandas. Las demandas pueden ser muy variadas y hay que matizarlas. Puede haber demandas para tener un yate y disponer de 1500m<sup>2</sup> en la costa de Punta del Este. Es un ejemplo exagerado, pero también ha habido demandas desmesuradas para las posibilidades concretas en una determinada coyuntura de gobierno. Curiosamente, a veces, provienen de sectores afines al gobierno nacional. Supongo que en todos los países de América Latina se pueden dar ejemplos claros y recientes sobre esto.

Voy a terminar con una frase de nuestro presidente, José "Pepe" Mujica. Las

demandas que tuvo nuestro gobierno por parte de los trabajadores municipales, lo llevaron a acercarse, cuando aún no se imaginaba que iba a ser Presidente de la República, y decirme: “Qué querés Mariano, es un bollo tener un patrón de izquierda”. Es decir, las demandas tienden a ser particularmente abultadas.

Entre las tareas de equipo, en primer lugar está el hecho de no resolver o pretender resolver todo de manera individual. Es necesario trabajar en equipo. El gobierno debería ser un gobierno de equipo, donde se pueda discutir con serenidad, cuáles demandas son prioritarias y tratar de atenderlas. Se debe explicitar por qué algunas sí y otras no. Algunas no se van a atender y otras se van a atender una vez cumplidas las primeras.

**Hermes Binner:** En primer lugar, tenemos que tener en cuenta que vivimos en un Estado de derecho. Sin embargo, cómo se concreta este Estado de derecho es el gran problema de la democracia en la que vivimos. En la Constitución están expresamente detallados cuáles son los derechos de primera generación que necesita todo ciudadano, o todo habitante para ser ciudadano. Me refiero al derecho a la educación, a la salud, a la vivienda, al trabajo, al ambiente saludable. Incluso, alrededor de cada uno de ellos, define qué se entiende y por qué. Por ejemplo el por qué de una remuneración para el trabajo o por qué es una injusticia grabar con un impuesto al trabajo. Todo ello se tiene que establecer dentro de un Estado que funcione en base a lo que dicen la Constitución y las leyes. Si esa constitución no sirve, se habilita a cambiarla. Lo mismo ocurre con las leyes. Pero aquí hay una gran diferencia entre el populismo y el socialismo. El populismo trata siempre de arrimar una parte a través de una dádiva, de una ayuda; que siempre viene bien, pero no resuelven el meollo de la cuestión. Lo que nosotros tenemos que hacer es que los derechos instituidos, se cumplan. Cuando se habla del derecho a la vivienda, habría que ser muy claro con la gente y decirles la verdad. El problema de la vivienda en la Argentina se puede superar, si hay un plan a veinte años. Si nos dicen “yo necesito la casa hoy”, se responde: “bueno, vamos a ver cómo vamos integrando ideas para plantear soluciones parciales, pero el problema de fondo es otro”.

Si los tres poderes en los cuales se basa la república funcionan y cada uno hace lo que le corresponde, la situación mejora, porque tiene una base de sustentación en la ley y en la demanda de la realidad. Todas estas cuestiones tienen que ver con la participación, y la participación tiene que darse en forma diferente en cada uno de los niveles. Es muy útil que la gente participe. Se estima que, en Argentina, entre dos y tres millones de personas trabajan en instituciones de la sociedad civil: vecinales, clubes, cooperadoras, parroquias, etc. Todos ellos son gente que quiere, naturalmente, progresar, que quiere cumplir con los objetivos de la institución; allí tenemos que apelar. Por otra parte, somos partidarios de conformar un consejo económico y social, constituido por representantes económicos, sociales y políti-

cos, que fijen, en esta construcción, los objetivos claros a los que puede contribuir la sociedad con su participación. Este es el otro aspecto que debe complementarse a través de la organización de los distintos niveles del estado.



PANEL 2/  
Los gobiernos locales en la  
regionalización y descentralización

MODERADOR

**Jorge Henn**

*Viceregidor de la provincia de Santa Fe  
(2011-2015)*

## OMAR MARTÍNEZ

*Intendente de Humberto Primo,  
Región 2, Provincia de Santa Fe.  
(2011-2013)*

Al inicio de la gestión, aproximarnos a la elaboración del plan estratégico fue realmente una novedad. Lo tuvimos en nuestras manos, no sin cierto temor, porque había muchas cosas que desconocíamos. Tras leerlo y analizarlo, encontramos que las políticas estaban un poco alejadas de la realidad de las pequeñas comunas.

Decidimos emprender este camino junto al gobierno provincial, con mucho por aprender. Era necesario ver a la política como un emprendimiento de mayor envergadura y, en aquel momento, para quienes no conocíamos aún ese camino, era algo nuevo.

Una vez iniciado el proceso vimos que, dentro de ese plan estratégico, contábamos con distintas herramientas. Una de ellas eran las asambleas ciudadanas, que ya habían comenzado en el año 2008. Cuando, desde la localidad de Humberto Primo, nos sumamos a la iniciativa del gobierno, en el año 2009, comenzamos también a transitar el camino de las asambleas ciudadanas, un encuentro de lo público y de lo privado y un espacio donde encontrarse con funcionarios y legisladores del gobierno provincial, para tratar numerosas temáticas y hacer nuestro aportes, en esos grupos de trabajo reunidos en las aulas. Un aspecto muy importante, es el acceso por parte del ciudadano común. En esas asambleas, nos encontramos con el ciudadano que no accedía a comunicarse, porque no participaba en ninguna institución y, hasta ese momento, no contaba con un espacio semejante. Esto permitió conocer sus necesidades, sus aportes, sus dudas, sus incertidumbres.

La segunda herramienta que propone el Plan Estratégico son los foros, espacios de discusión enfocados en temáticas específicas. Hay foros orientados a la gestión pública, como los foros de presidentes comunales; foros de turismo; foros de gestión de residuos sólidos urbanos; etc. Es otro espacio que posibilita coaccionar entre lo público y lo privado. Todo esto hace al trabajo en conjunto. Creo que todos los presidentes comunales e intendentes procuran trabajar en equipo, ser generosos y constructivos. Esos son los objetivos a los que apunta-

mos en las pequeñas comunidades, también, basándonos en la experiencia de las grandes comunidades, porque las intendencias o las ciudades más grandes son un apoyo fundamental para las pequeñas localidades.

Un tercer espacio de inserción son los consejos regionales, orientados a otro tipo de organizaciones y, también, con el propósito de coaccionar la sociedad civil y el Estado. En este caso, se trata de otro tipo de seguimientos, de presentación de proyectos y propuestas más elaboradas, con el fin de avanzar en su concreción. Otro aspecto importante, son las mesas consultivas o consejos consultivos, que estamos llevando a cabo en las pequeñas localidades y que nos permiten contar con nuestro pequeño plan estratégico.

Por último, quisiera hacer una reflexión, con respecto a este conjunto de herramientas que nos ha propuesto el gobierno provincial. Siempre cuesta comenzar a usar las herramientas. Sin embargo, los centros cívicos en los nodos, donde se produce la proximidad con los funcionarios, es un espacio muy importante y a valorar, no sólo para capacitarnos y escuchar charlas sino para realizar gestiones también. Participar en este conjunto de espacios, los consejos regionales, los foros, etc. es algo muy positivo.

El hecho de que los legisladores se acerquen a las localidades, a los nodos regionales, es un hecho muy valioso para las comunidades pequeñas, que debemos seguir practicando. No sólo ofrecen un lugar a los presidentes y las comisiones comunales, también, las instituciones intermedias pueden participar.

En nuestro departamento, desarrollamos mucho trabajo en equipo, no sólo en los foros y los consejos consultivos. Realizamos, también, reuniones periódicas para trabajar en equipo sobre otras necesidades; poniendo de manifiesto las distintas realidades y las diferencias que tenemos en las comunas o en las municipalidades de la región. El punto fuerte es ese, el trabajo grupal, la unión para buscar que las necesidades o los proyectos se acerquen y sean viables.

## FABIÁN PALO OLIVER

*Intendente de Santo Tomé,  
Región 3, Provincia de Santa Fe.  
(2007-2011, 2011-2015)*

Al inicio de nuestra gestión de gobierno, en diciembre del año 2007, llevamos a cabo un diagnóstico de nuestra ciudad. A partir de ello, comprendimos que debíamos cambiar el modelo de gestión pública, más ligado al neoliberalismo, de democracia representativa, y sustituirlo o complementarlo por un modelo de democracia participativa y un gobierno de proximidad con el ciudadano. Y, también, que necesitábamos construir una ciudad sustentable. Evidentemente, si nos interesaba realizar este diagnóstico es porque sabíamos que había necesidades insatisfechas y que estábamos asumiendo el gobierno de una ciudad, absolutamente, fragmentada y desigual. Desigual en las intervenciones de políticas sociales, en la calidad y la cantidad de servicios que se prestaban en el territorio, en las inversiones que se realizaban en infraestructura urbana, que es lo que promueve la calidad de vida.

Encontramos, también, una organización municipal con insuficiente capacidad para prestar servicios a un municipio de 80 mil habitantes. Podría decirse que la organización municipal estaba preparada para prestar servicio a una ciudad de 50 mil habitantes, con recursos humanos insuficientes, poco calificados, desanimados en su tarea como funcionarios públicos y, sobre todo, bajo una organización que funcionaba a partir de la demanda y no restituía derechos a partir de la elaboración de políticas inclusivas.

Otro aspecto elemental a encarar fue una deuda importante y una debilidad, en materia económica y presupuestaria, realmente preocupante. En 2007, el municipio debía afrontar un presupuesto de 40 ó 45 millones de pesos, mientras el monto realmente ejecutado fue de 22 millones de pesos. Es decir, la deuda representaba el 50% del ejercicio.

Entendimos que el primer paso hacia la construcción de un territorio integrado o, al menos, más integrado que aquél, era sancionar una ordenanza de regionalización. A través de esta norma, se crearon seis regiones en la ciudad y esto

permitió, a lo largo de cuatro años, resolver las inversiones en infraestructura urbana, las inversiones sociales y la extensión de los servicios de una forma mucho más equitativa. Aquí, es donde aparece el concepto, no sólo de ciudad inclusiva sino también de equidad, que debe haber en la administración de los recursos públicos. Es decir, priorizar la construcción de una ciudad y un territorio mucho más equitativo para igualar oportunidades; procurando que esa fragmentación comience a reducirse y se alcance un territorio más igualitario.

Por otra parte, iniciamos acciones de vinculación mucho más directas con el ciudadano, con las organizaciones no gubernamentales y, también, con otros niveles del Estado; el Estado provincial y, también, el Estado nacional.

El objetivo principal de estos primeros cuatro años fue disminuir esta fragmentación, mejorar la organización municipal, no solamente en materia de recursos públicos sino, también, en la incorporación de tecnología y la modernización del Estado; mediante la aplicación de herramientas que construyan esta proximidad con el vecino, para ser un Estado más eficiente, capaz de dar respuestas a las demandas y, a la vez, adelantarse a los problemas potenciales del territorio.

¿Cómo lo hemos hecho? Creamos nuevas áreas, abordamos cada una de las problemáticas del territorio de forma integral, tal como hizo el gobierno de la provincia, el cual significó un parámetro de referencia muy importante. Abrimos el gabinete social para intervenir en el territorio de manera multidisciplinaria. Incorporamos, en la medida en que el presupuesto municipal lo permitió, recursos humanos más calificados y recursos técnicos. Trabajamos en la capacitación de los agentes municipales, junto a la modernización del Estado.

Además, desendeudamos al municipio y entendemos que lo saneamos. Hoy tenemos una estructura tributaria importante. No hay estado presente si no existe una estructura económica acorde a las necesidades que se tienen. En este sentido, podemos decir que la deuda de veintitrés millones de pesos con los que nos encontramos al asumir, hoy es de 8 millones de pesos. Y, de 45 millones de pesos que tenía el presupuesto municipal, hemos pasado a un presupuesto de 128 millones de pesos, en el ejercicio de este año. Esto evidencia que no sólo se generaron nuevas acciones y estructuras en el Estado sino que, estas nuevas estructuras, dieron resultados positivos. Esto implicó mucha responsabilidad en la administración de los recursos, a los efectos de que el pago de los salarios, el pago a los proveedores, la prestación de los servicios y la inversión en obra pública sea, absolutamente, sustentable.

La nueva organización es mucho más sólida aunque, aún insuficiente, para una ciudad de 80 mil habitantes; que tiene algunos de los problemas de los grandes conurbos, como la seguridad, el transporte público, la vivienda, vulnerabilidad social, empleo y otros. Sin embargo, si tenemos una mejor estructura, mejoramos sensiblemente la prestación de los servicios. Ya estamos llegando a cada uno de los barrios de la ciudad. Tratamos de equiparar las inversiones en el mejoramiento de

infraestructura, cambiamos formas y métodos y, fundamentalmente, cumplimos con el compromiso electoral de trabajar con transparencia, participación y solidaridad. Estos son los tres ejes que guiaron la primera gestión y lo hacen en esta.

En la segunda etapa, comenzamos a trabajar en planificación estratégica. Primero entendimos que era necesario descentralizar, formar los recursos humanos desde adentro de la organización, intentar “educar” – utilizo este término con mucho respeto – a la ciudadanía, en relación a una manera horizontal de involucrarse con la gestión pública.

Sabemos que esta segunda instancia de planificación es más interesante ahora, una vez dados estos primeros pasos en el fortalecimiento del Estado y la regionalización. Y, en esto, tomamos la experiencia del gobierno provincial. Habitualmente, este tipo de experiencias de democracia directa y participativa, se imaginan en escalas menores, urbanas en todo caso, y no en la dimensión provincial. Sin embargo, esta es una experiencia sumamente interesante, innovadora, que acerca al ciudadano con el Estado; respondiendo a la necesidad de construir una democracia más directa, claramente manifiesta después de la crisis de 2001 en nuestro país, que significó la crisis de las instituciones, más allá de la crisis económica.

Por sobre todas las cosas, entendemos que al brindar oportunidades e igualar el territorio, se mejora la democracia y, sobre todo, se mejora la calidad institucional.

## RAMÓN SOQUES

*Intendente de Carcarañá,  
Región 4, Provincia de Santa Fe.  
(2011-2015)*

Carcarañá es una ciudad ubicada a 50km de Rosario, sobre la autopista a Córdoba, con todo lo bueno y lo malo que tiene estar tan cerca de una gran urbe como Rosario.

Llevo sólo seis meses en el cargo de Intendente, aunque estuve viviendo con mucho entusiasmo este proceso, desde otros lugares en los que he participado, como concejal y como asesor del departamento San Lorenzo, al cual pertenece Carcarañá.

Me considero parte de este proyecto y, en la actualidad, mi fe en este proceso está en movimiento. Comparto como concepto esta reorganización territorial en regiones, como así también el pensamiento de que todo lo que se puede gestionar desde un ámbito cercano, no debe gestionarse desde un ámbito lejano, es decir, la descentralización. Y también, cómo no estar de acuerdo con la planificación estratégica, como visión indispensable a largo plazo; dentro de un proyecto general que contempla un todo y responde a un plan basado en una valoración ideológica, a través de la cual se establecen prioridades fundamentales. Así también, quienes creemos en los valores democráticos, cómo no vamos a compartir el proceso de gestación de estos proyectos estratégicos, con una mirada regional, donde la participación ciudadana es el camino a transitar para llegar a la concertación final.

Sin embargo, esta convicción no me impide tener una mirada crítica o, en todo caso, preguntarme y preguntarnos acerca de un proceso que, necesariamente, debe seguir avanzando.

Respecto de la regionalización y las cinco regiones que se conformaron en la provincia, es necesario hacerse algunos replanteos hacia el interior de las mismas. A veces, se hace muy difícil visualizar problemáticas y proyectos comunes, al menos, en una región con tantas localidades; me refiero a la región 4, con sede en Rosario, a la que pertenece mi ciudad. Esta región posee alrededor de 92 localidades y un millón y medio de personas. Sé que se ha tomado nota de esto, porque ahora se establecen microrregiones, espacios más pequeños; donde los

lazos de conexiones geográficos, económicos y culturales, se hacen más fáciles de concebir, tanto para el ciudadano como para los gobernantes locales.

Respecto a la descentralización, me preocupa un poco la idea de centralizar demasiado en los nodos de las cinco ciudades cabeceras, en desmedro de las localidades medias y pequeñas. No alcanza con descabezar un monstruo burocrático de una sola cabeza, si se lo convierte en uno de cinco cabezas, que sólo facilita la cuestión de la distancia. Hay que considerar que esto puede facilitar el desarrollo del nodo, sin contemplar la totalidad. En este sentido, aspiro a una descentralización más profunda, acompañada de autonomía local con mayores competencias y, por supuesto, con más recursos, a fin de que las localidades puedan llevar adelante este proceso.

En cuanto a la planificación estratégica, la programación a largo plazo e, independientemente, de la coyuntura del día a día y sin la cual no entiendo la manera de gobernar seriamente, avanzamos muchísimo. Tanto es así, que puedo decir, sin temor a equivocarme, que la provincia de Santa Fe hoy tiene un plano. Sin embargo, no puede perderse de vista que vivimos en un país donde todavía hacen mella algunas frases nefastas como "roba, pero hace", haciendo hincapié en el hacer, sin tener en cuenta la importancia de cómo se forma ese hacer. Quiero decir con esto, que estamos en una etapa en la cual, los actores públicos, podemos destinar nuestras energías a la realización de las acciones concretas.

Por otro lado, la participación ciudadana, como metodología absolutamente novedosa, a partir de 2008, transformó la democracia representativa de esta provincia – más allá de lo que diga la letra de la Constitución Provincial –, en una democracia participativa. Igualmente y, en conexión con el punto anterior, en esta etapa debemos, a través de nuestras acciones, permitirles ver a los ciudadanos santafesinos que las instancias anteriores no fueron ámbitos de catarsis o de debate intelectual, como ocurre muchas veces, sino que sus voces fueron escuchadas realmente como etapa previa para la acción.

Hay que ratificar nuestra creencia en la participación ciudadana como un medio y no como un fin en sí mismo. Dicho esto, desde un punto de vista más global, quiero manifestar dos preocupaciones en relación a los temas tratados. Una es la distribución demográfica. Este tema no se encuentra en el debate político, ni nacional ni provincial, y está comprobado que, la concentración de personas en las grandes ciudades, es una temática muy compleja y tiene implicancias en lo social, en lo ambiental, en la seguridad, en lo económico, en las cuestiones de hábitat, entre otras tantas cosas. Expongo esto por tener la sospecha de que el proceso emprendido puede favorecer y reforzar la tendencia hacia las grandes urbes, en este caso, a los centros regionales que son Rosario, Santa Fe, Reconquista, Venado Tuerto y Rafaela. El gobierno provincial debe establecer, también, una estrategia política que fomente el desarrollo de las localidades medias y pequeñas del interior provincial.

Desde mi punto de vista, sería una buena noticia que Santo Tomé crezca poblacionalmente –acompañado, por supuesto, de infraestructura–, más que Rosario y Santa Fe; que, a su vez, Carcarañá crezca y se desarrolle más que Santo Tomé y que Intiyaco, San Eduardo y Humberto Primo crezcan mucho más que Carcarañá. A modo de muestra, sería interesante la implementación de políticas de fomento, para revertir la realidad de los jóvenes universitarios que van a estudiar a Rosario y Santa Fe carreras extensas y, una vez recibidos y con una vida hecha en estas ciudades, no vuelvan a sus lugares de origen. También, se necesitan políticas que promuevan la instalación de emprendimientos productivos en localidades de menos de cinco mil habitantes.

La otra preocupación que amerita poner sobre la mesa de discusión pública, aun conociendo lo dificultoso que es lograr los acuerdos necesarios, es la división departamental. En el departamento San Lorenzo, al menos, estoy absolutamente seguro de que debe replantearse. San Lorenzo es un departamento que abraza el departamento Rosario y se extiende, de tal manera, que las localidades que la componen poseen diferencias culturales, económicas y sociales profundas. A esto se suma una imposibilidad de conexión, dentro del departamento, que genera graves problemáticas al vecino desde el punto de vista administrativo y operativo.

Con esto, pretendo hacer un aporte constructivo, advirtiendo sobre aquellas cuestiones que me preocupan y dando una mirada, si se quiere, de protección a las ciudades pequeñas y medias de nuestra provincia; que es una condición que, particularmente, valoro. Mis críticas están orientadas a profundizar este modelo de reorganización del estado provincial que, como objetivo fundamental, debe propender al desarrollo igualitario de todas las localidades de la provincia y a la calidad de vida de todos los habitantes.

## ENZO LORETICH

*Presidente comunal de San Eduardo,  
Región 5, Provincia de Santa Fe.  
(2009-2011, 2011-2013)*

A lo largo de la historia, la provincia de Santa Fe, se fue organizando de manera centralizada y excesivamente burocrática. Cualquier gestión, en el caso de San Eduardo, significaba trasladarse a más de 400 kilómetros, que es donde se encuentra la capital santafesina. Y, de todos modos, el Estado provincial estuvo ausente. La gestión provincial fue ineficiente en sus resultados y lejana para la gente que visualiza, principalmente, las responsabilidades en los gobiernos comunales.

Hoy asistimos a un proceso de descentralización, en cuya necesidad todos coincidimos –más allá de los matices o las visiones político-partidarias–, y vemos positivo pensar en términos de regionalización. Al día de hoy, se ha dado un trazo grueso pero es necesario avanzar mucho más, para no quedarnos en las intenciones. Todo lo que se pueda gestionar desde lo cercano, no debería gestionarse desde un ámbito lejano y centralizado. Descentralizar funciones en las regiones y dotar de mayores competencias a municipios y comunas sería promover una efectiva aproximación del gobierno provincial a la gente, posibilitando, a la vez, que el desarrollo local cobre impulso renovado.

También, es imprescindible diseñar políticas provinciales, de acuerdo a las necesidades e intereses de cada región y complementarias a un proyecto global de provincia. No se puede plantear, desde un gobierno central, una política igual para todos cuando hay realidades tan distintas. Por ello, es importante la regionalización y, para ello, es necesario reordenar los recursos y formar a los agentes públicos provinciales en un nuevo modelo de gestión. La organización de la provincia, descentralizada en cinco regiones, permite atender las particularidades de un territorio sumamente extendido y diverso, propiciando una nueva escala de proximidad entre Estado y ciudadanía. Esto posibilita una política de mayor cercanía con la gente a partir de la cual, las decisiones del gobierno provincial en Santa Fe, resulten efectivas y tengan anclaje real en la población, en cada una de las localidades de una provincia extensa. Descentralizar las decisiones es

practicar una democracia de cercanía, en la cual las políticas públicas se hacen efectivas en la gente lo cual es, en definitiva, el objetivo de toda intención política transformadora.

La otra gran dificultad que debe resolver la regionalización y la descentralización es la llegada de los reclamos, en particular de las pequeñas comunas, por su realidad importante y urgente, aún más que la de los municipios.

A través de este resumen general del tema en debate, creo haber manifestado el pensamiento y la realidad de muchas localidades y, en particular, de un pueblo como San Eduardo, para quien en su momento, fue muy dificultoso acceder a los gobernantes y obtener respuesta a nuestras demandas. Hoy, la regionalización permite esta cercanía, proporciona la sensación de mayor compañía, de un mayor conocimiento de las realidades locales con sus problemas, sus fortalezas y debilidades.

También, es cierto que aún falta mejorar aspectos que permitan respuestas menos burocráticas. Los problemas de las personas no siempre pueden esperar, muchas veces requieren de respuestas inmediatas y es, allí, a donde debemos trabajar y coordinar esfuerzos, ya que trabajando en red se logran mejores resultados.

En el caso específico de San Eduardo y los pueblos de la zona, las principales problemáticas que requieren de mayor y pronta solución están en materia de seguridad, educación, salud, equipamientos, casos especiales de tratamiento urgente, infraestructura, obras públicas y caminos rurales, cordón cuneta, agua, gas natural, agua potable, maquinarias, entre otras.

## DEBATE

¿Cuáles son las políticas que se pueden llevar adelante en el marco de regionalización, cómo se ubica Santo Tomé en los temas que tienen que ver con el área metropolitana, y cómo se puede profundizar la mirada regional desde ese lugar?

**Fabián Palo Oliver:** Voy a responder de la última pregunta a la primera. La decisión política del gobierno provincial de trabajar en la regionalización nos permitió simplificar procesos de construcción dentro del área metropolitana. La necesidad de trabajar en forma conjunta en este espacio geográfico, se discute desde hace una década. Lo difícil fue articular esa voluntad política con acciones concretas. Lo que permite la regionalización, es hacer eficiente el trabajo dentro del área metropolitana. Generalmente, el desafío es encontrar denominadores comunes cuando las conformaciones o las ciudades y comunas, si bien tienen particularidades comunes, presentan también muchas diferencias. Los problemas que tiene el transporte público de la ciudad de Santa Fe no son las mismas que tenemos en Santo Tomé, que tenemos un transporte interurbano, ni las mismas que tiene Monte Vera, Rincón o Colastiné. Los problemas de seguridad que tiene Santa Fe, sí son comunes a toda el área. Es decir, hay similitudes, y también diferencias. Si bien es un desafío permanente, la regionalización nos brinda un espacio donde sentarnos y hacer efectivo aquello que tantas veces se declamó, que es trabajar en forma común dentro de un área. Las agencias de desarrollo regional son ejemplos de experiencias exitosas en lo que refiere al trabajo en temas comunes.

Como dije anteriormente, estamos iniciando esta etapa de planificación estratégica y, siendo sinceros, lo estamos haciendo lentamente, para muchos, quizá muy lentamente, pero la decisión política está tomada. Incorporamos la metodología de presupuesto participativo, trabajamos en asambleas de vecinos, en el consejo municipal de seguridad, en una comisión municipal de transporte,

en mesas de diálogo con organizaciones no gubernamentales, en redes, instituciones, etc. Es decir, llevamos adelante distintas acciones o dispositivos que permitan construir esa democracia de proximidad.

Entendemos que era necesario realizar este trabajo previo en una ciudad fragmentada y con poca tradición en democracia semidirecta o democracia participativa. La ciudad venía de gestiones muy personalistas, con fuerte presencia del Estado y, a la vez, muchas ausencias en ese territorio fragmentado. Involucrar a las instituciones y al ciudadano en el ejercicio de la ciudadanía y de acciones de gobierno directas implica un largo proceso. En lo que refiere al proyecto de planificación estratégica, estamos dando los primeros pasos. Para ello, tuvimos una muy buena experiencia con el equipo del gobierno provincial. El primer paso fue formar a los funcionarios del municipio. Es decir, este equipo, se acercó a la localidad a formarnos en planificación estratégica para que, desde el Intendente hasta cada una de las áreas y de los funcionarios tengamos, muy claro cuál es el objetivo del plan estratégico y cuáles eran los pasos que podemos llegar a dar.

**Moderador:** Hay dos cuestiones interesantes para resaltar. Una, relacionada con lo que plantea el Intendente de Carcarañá, acerca de profundizar el acercamiento, sobre todo entre los pueblos de alrededor de 4 mil habitantes, más allá de la experiencia de las microregiones. La otra tiene que ver con el rol de municipios y comunas, y es qué tan lejos estamos de contemplar, en el presupuesto provincial y bajo la modalidad de presupuesto participativo, las necesidades de cada una de las regiones.

A los fines del debate, interesa destacar si existen experiencias concretas acerca del rol del plan estratégico y cómo se puede incluir la mirada de las microregiones en este instrumento. Le voy a pedir al Intendente de Humberto Primo, Omar Martínez, que se explaye en este sentido.

**Omar Martínez:** En las comunas, el plan estratégico fue algo muy novedoso. En nuestra localidad todavía no empezamos a transitar un plan estratégico comunal; aunque sí instancias participativas en forma de consejos, foros o asambleas ciudadanas. Es un paso muy importante, y muy nuevo para nosotros. Lo que expresa el Intendente de Carcarañá es muy cierto. El comienzo del trabajo de descentralización, considerando las distancias que puede haber en la región, puede constituir un impedimento para este trabajo. Contamos también con la proximidad de los departamentos. Hay muchos ejemplos en el departamento Castellanos de trabajos asociativos. Es decir, las distancias son limitantes, pero no son trabas para encontrarnos. La localidad de Humberto Primo, con aproximadamente seis mil habitantes, está ubicada sobre el eje que Rafaela – Sunchales. Con ellas y otras localidades nos reunimos habitualmente para elaborar proyectos.

La elaboración de un plan estratégico es algo muy importante para las loca-

lidades. En el caso de las más pequeñas, podría pensarse en plan estratégico común. Sin embargo, con una Constitución Nacional que establece dos años de gestión comunal, no es sencillo, porque trabajamos un año y corremos otro año detrás de las elecciones. Sobre esto deberían tomarse cartas en el asunto. Para la construcción estratégica de nuestra región, deberíamos asociarnos entre Humberto Primo, Rafaela o Tostado, localidades de una misma región. La conformación de las microregiones ha favorecido los primeros encuentros que se hicieron este año. Nosotros nos hemos trasladado a una o dos localidades vecinas, es decir que ya no es solo Rafaela el lugar de reunión.

**Ramón Soques:** Es positiva la asociación que, en nuestra zona, se está produciendo para el tratamiento de residuos. En particular, porque se realizan de manera independiente de la estructura departamental y la relación entre localidades que se produce de forma natural, teniendo como eje a Carcarañá y Casilda e incluyendo a las comunas de alrededor.

Insisto con el tema de que a veces se fuerzan relaciones dentro de un departamento determinado, cuando existen diferencias de idiosincrasia de las localidades y es difícil la forma de relacionarse. Por esto, es buen ejemplo el tema de los consorcios, sobre todo en un tema semejante, en el que la respuesta a la cuestión de los residuos debe ser regional. La relación entre localidades de idiosincrasia y cuestiones culturales comunes, facilita el avance hacia los objetivos.

**Enzo Loretich:** La regionalización y la instauración de los nodos, para mí también ha sido algo positivo, porque partir de esos encuentros hemos podido avanzar en el mejoramiento del único acceso que tiene mi localidad para conectarse con la localidad de Venado Tuerto, aunque todavía no esté terminado. Coincido con el tema de los consorcios de los residuos. Lo que hay que hacer es que las ideas se lleven a cabo. No vale de nada reunirse y planificar, y que todo quede en suspenso.

**Moderador:** La descentralización también es un proceso de aprendizaje, en el cual, el hecho de que haya preguntas, que se cuestione permanentemente lo cerca y lo lejos y que exista esta convicción de que tenemos que construirlo entre todos, es positivo. No es malo que haya interrogantes, mientras se hagan los esfuerzos adecuados para que esos interrogantes tengan respuesta y que, a su vez surjan otros interrogantes. De esto se trata este proceso de construcción, que pretende estar más cerca de la gente.



PANEL 3/  
Las ciudades: iniciativas  
y liderazgos para el desarrollo local

MODERADOR

**Rubén Galassi**

*Ministro de Gobierno y Reforma del  
Estado de la provincia de Santa Fe.  
(2011-2015)*

## JACINTO SPERANZA

*Intendente de la ciudad de Reconquista.  
(2007-2011, 2011-2015)*

¿Cuál es el mensaje que queremos transmitir en este panel? Independientemente de la continuidad que nuestro discurso tendrá con el primer congreso<sup>13</sup>, lo importante es reconocernos, saber que estamos cumpliendo una función y que nos debemos a nuestra comunidad.

Seguramente, cada uno de los que estamos en la función pública, en municipios o comunas, vamos haciendo los deberes, que a veces salen bien y a veces no tanto. Lo importante es ir con esa agenda cargada y decididos a hacer cosas. Involucrar a la comunidad es fundamental, no hay éxito ni logro posible sin la participación de la comunidad.

En nuestra ciudad hubo que trabajar duro en la consolidación de las instituciones y fue necesario asociarse con la ciudad de Avellaneda, para abordar temas de dimensión metropolitana. Participamos en asociaciones para el desarrollo, con agencias para la producción, y procuramos tener una mirada local y, también, interprovincial; porque nos sentimos identificados con el noreste argentino, pese a que Santa Fe pertenece a la Región Centro. Todo avance que tenga lugar, en cualquier punto del noreste argentino, es beneficioso para nosotros también.

En su momento, se planteaba que no había que desarrollar el noreste argentino bajo una hipótesis de conflicto con Brasil, una cuestión disipada hace muchos años. Creo que el camino iniciado por Alfonsín<sup>14</sup> y Sarney<sup>15</sup>, que culmina en la conformación del Mercosur, permite tener otra perspectiva. Sin embargo, las necesidades siguen vigentes en esta región del país y, en relación a otras re-

---

<sup>13</sup> Santa Fe Red de Ciudades. Primer Congreso de Ciudades de la Provincia de Santa Fe. 29 y 30 de julio de 2010. Rosario.

<sup>14</sup> Raúl Ricardo Alfonsín (Chascomús, 1927 - Buenos Aires, 2009) fue un abogado, político, estadista. Fue concejal, diputado provincial, diputado nacional, senador nacional y Presidente de la Nación Argentina entre 1983 y 1989.

<sup>15</sup> José Ribamar Ferreira de Araújo Costa, más conocido como José Sarney, (Pinheiro, Maranhão, 1930) Presidente de Brasil entre 1985 y 1990.

giones, estamos en desventaja. En este sentido, la descentralización posibilita el equilibrio necesario para poder desarrollarnos. Y para ello, el involucramiento de la sociedad es insustituible, de lo contrario no puede haber logros.

La gestión de la dimensión local no se agota en la gestión municipal, en la ejecución de las obras y la prestación de los servicios. Hemos estado siempre atentos a las diferentes experiencias que se producen a lo largo de nuestra provincia. Escuchamos la experiencia de comunas y ciudades de otros puntos, algunas de las cuales tomamos como ejemplo y procuramos replicar de manera adaptada a nuestro contexto.

A través de esta práctica, descubrimos que solos no vamos a avanzar. Es necesario posibilitar la participación plural y el entendimiento del otro, para desarrollar lo que nos proponemos. Por otra parte, en lo que refiere a la creación de liderazgos, es posible observar que en cualquier lugar hay personas con capacidad para resolver situaciones y asumir lugares de liderazgo, tales como la presidencia de una cooperadora escolar o de un club venido a menos; personas que pueden crear una escuela o desarrollar un emprendimiento como fuente de trabajo. El liderazgo es una actitud que involucra dos aspectos fundamentales, el convencimiento y el compromiso personal. Por otra parte, debe contar ser capaz de contagiar sobre la forma de resolver cada uno de los temas que se presentan. Aquí, debemos diferenciar nítidamente el término contagio, en términos de convencimiento sobre una idea, de la mera suma a través de la manipulación y la exacerbación de las pasiones. No es fácil ni sencillo el convencimiento y el contagio. Podemos rescatar muchos nombres que, desde tiempos remotos, ejercieron el liderazgo. Cada uno de ellos, con su búsqueda de humanidad, de igualdad, de trabajo o de libertad, puso su vida al servicio de la causa. Y, en muchos casos, dejar la vida no fue sólo una expresión. El problema es que, en nuestra época, como decía Churchill<sup>16</sup>, "los hombres no quieren ser útiles, sino importantes". Y muchas veces, están más preocupados por conseguir un éxito electoral que por llevar adelante verdaderos y concienzudos desafíos. Churchill, noble de cuna, rechazó el título para permanecer en la Cámara de los Comunes. Se dedicó a servir a su tierra y así recibió la aclamación el día de la victoria aliada, como la derrota electoral dos meses después. Sin embargo, dos años después, volvió a ser Primer Ministro.

De estos hombres de liderazgo, rescato su actitud y el compromiso en distintos escenarios como la guerra, la paz, la libertad. Son las actitudes las que deben contagiar a la gente, sumándola en la participación e involucramiento, sin esperar "iluminados" que resuelvan todo.

---

<sup>16</sup> Sir Winston Leonard Spencer-Churchill (Palacio de Blenheim, 1874 – Londres, 1965) político y hombre de Estado británico, conocido por su liderazgo del Reino Unido durante la Segunda Guerra Mundial.

A través de la célebre frase, “Yo tengo un sueño”, Martin Luther King<sup>17</sup> entusiasmó con una propuesta noble, justa y pacífica. Seguramente, quienes estamos aquí hemos tenido un sueño, algunos lo estaremos realizando, no sin esfuerzos, y acompañados por las voluntades de quienes se suman a los proyectos de inclusión y de integración.

Estos hombres sumaron miles y miles de voluntades con la palabra, la prédica incansable y, fundamentalmente, con el ejemplo y la perseverancia; no con la demagogia, la promesa fácil o la resolución mágica. Churchill ofreció, en su momento, esfuerzo, sudor y lágrimas a quienes lo acompañaron. No pretendo otra cosa que tomar estos ejemplos, para saber que podemos seguir intentando dignificar el nombre de Gandhi o hacer como Luther King, plantar un árbol aun sabiendo que el mundo se acaba al día siguiente.

Estos son los desafíos que tenemos como santafesinos. A ese desafío, me sumo.

---

<sup>17</sup> Martin Luther King, Jr. (Atlanta, 15 de enero de 1929 - Memphis, 4 de abril de 1968) fue un pastor estadounidense de la iglesia bautista que desarrolló una labor crucial en Estados Unidos, al frente del movimiento por los derechos civiles para los afroamericanos y que, además, participó como activista en numerosas protestas contra la Guerra de Vietnam y la pobreza en general.

## JOSÉ CORRAL

*Intendente de la ciudad de Santa Fe, Región 3.  
(2011-2015)*

Siempre se dice que es difícil que, las ciudades o las naciones, experimenten cambios de la noche a la mañana y, muchas veces, se incurre en el error de pensar que la historia comienza cuando uno llega. Sin embargo, sí existen algunos puntos de inflexión en la historia de los países, de las comunidades y de las ciudades. Y creo que el año 2007 fue un punto de inflexión en la ciudad de Santa Fe. Fue el momento en el que asumí el Frente Progresista, en el gobierno provincial, que siempre tiene una gran influencia en la ciudad capital, y en la propia ciudad. En aquel momento, Santa Fe venía de atravesar uno de los momentos más difíciles de toda su historia. Pocos años antes, en 2003, la ciudad se inundó de la noche a la mañana<sup>18</sup>, quedando afectado casi un tercio de la ciudad. En 2007, cuando el país comenzaba la recuperación económica, se produjeron nuevas inundaciones por lluvia, ya que se había cerrado la defensa pero no se ejecutaron correctamente los desagües de evacuación, y el agua marcó el mismo territorio. En realidad, un territorio marcado por la pobreza, por la desintegración y por el desempleo, producto de la desindustrialización de los años '70, que tuvo gran impacto en Santa Fe y toda su área metropolitana. En esa década, se retiraron de aquí fábricas enteras como Fiat y, con ello, centenas de industrias autopartistas. Luego de ese período, se produce la retracción del Estado en los años '90 y, con ello, un nuevo impacto en una ciudad tan vinculada a la dinámica de los Estados provincial y nacional. Hubo miles y miles de familias sin empleo y de espacios abandonados, antes productivos.

De allí veníamos, cuando se produce este cambio en la ciudad en 2007, y cree-

---

<sup>18</sup> Entre abril y mayo del año 2003, la ciudad de Santa Fe sufrió anegamientos por desborde del río Salado en la zona oeste y sur de la ciudad. El hecho adquirió dramáticas dimensiones debido al embalse del agua, ocasionado por obra de una defensa inconclusa. Una multiplicidad de causas provocaron la elevación del nivel del río Salado, cuyas aguas ingresaron por el sector sin ejecutar de la defensa, quedando retenidas por la parte ya ejecutada. En algunos lugares de la ciudad, como el barrio Centenario, el agua alcanzó los 7m de altura.

mos que la ciudad ha comenzado a recuperarse. Hay indicadores de ello, que no sólo son percibidos por quienes visitan Santa Fe sino que disfrutamos los santafesinos. Espacios públicos como La Redonda, la estación Belgrano, el Molino Franchino, el Molino Marconetti y otros. En esa ciudad de la pobreza, ha empezado a recuperarse poco a poco el empleo, se han reducido los índices de violencia, cuando se habían alcanzado los niveles de homicidio más altos del país, a principios de la década anterior. En la actualidad, seguimos teniendo índices altos pero tienden a bajar sustancialmente.

Lo más importante es que la ciudad tiene un plan de desarrollo y quería compartir los lineamientos generales de este plan. Las ciudades a las que les ha ido bien, son aquellas que se plantearon metas de mediano y de largo plazo, ninguna ciudad creció resolviendo sólo la cotidianeidad. Cada vez que un periodista me dice "le vamos a plantear los reclamos de los vecinos", yo les digo "muy bien, hablemos de los reclamos de los vecinos, pero déjenme también hablar de los proyectos". Si los hombres de mayo o los grandes líderes hubieran permanecido en el reclamo, no se hubieran construido las ciudades. Las ciudades deben tener una política de desarrollo. Hemos presentado al Consejo Municipal el plan Santa Fe 2020, pensando en un plazo que supere una gestión de gobierno, porque así deben hacerlo los planes estratégicos. Este documento está basado en los lineamientos de un plan formulado en la gestión anterior, producto de instancias participativas y diálogos entre las diferentes áreas municipales y diversos sectores de la comunidad.

El plan consta de diez ejes. El primero, es que para el año 2020 queremos que Santa Fe sea una ciudad pujante, productiva y con empleo. No casualmente, el primero de los ejes es generar oportunidades de trabajo para nuestra gente. Santa Fe está, todavía, uno o dos puntos por debajo de los niveles de empleo de la región pampeana, a la que pertenece, y nos hemos planteado alcanzar ese nivel para el año 2020; lo cual significa la generación de 15 mil a 20 mil puestos de empleo. Será necesario, entonces, generar condiciones para el desarrollo de la industria, de la tecnología y de la innovación, para el comercio y el turismo. En este sentido, contamos con algunos proyectos estratégicos, como el parque industrial en el noroeste de la ciudad, al cual ya se están trasladando algunas empresas que funcionaban en lugares inadecuados. Contamos, también, con un parque tecnológico, producto del esfuerzo conjunto del municipio, el gobierno provincial, la Universidad Nacional del Litoral y el CONICET<sup>19</sup>, que ya genera exportaciones y posee un gran potencial.

Tal vez, el proyecto en curso más significativo, es el traslado del puerto al cauce principal del río Paraná. En poco tiempo más estaremos llamando, junto al go-

---

<sup>19</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

bierno provincial, a una licitación internacional, para trasladar el puerto y de esta manera volvamos a tener un puerto de ultramar. Santa Fe es el último puerto de ultramar al norte. Esta había sido una condición histórica de la ciudad, que se fue perdiendo debido a las dificultades que el actual emplazamiento del puerto impone a la navegación. Al mismo tiempo, ese traslado nos permite recuperar las tierras que ocupa puerto en este momento, ubicadas en el corazón de la ciudad, para usos urbanos y turísticos, y para inversiones, que ya se están produciendo. Este traslado permitirá, también, captar el crecimiento de la producción proveniente del norte de la provincia.

Se espera que, en los próximos 15 ó 20 años, esta producción pase de 100 millones de hectáreas a 120 ó 130. Este incremento de producto deberá salir por algún lado y, uno de esos puertos, debe ser el puerto de Santa Fe pensado, a su vez, como conmutador de barcas de la ciudad hacia el norte y como punto de conexión del corredor oceánico, entre el sur de Brasil y el Océano Pacífico.

Sólo la concreción de este proyecto ya generaría la cantidad de empleo esperada. La historia de Santa Fe está vinculada a su puerto; cuando el puerto trabajaba bien, no sólo generaba empleo directo sino que atraía empleo hacia otros sectores.

Hemos creado una agencia de cooperación e inversiones. Se trata de un área descentralizada del gobierno de la ciudad, dedicada a la cooperación internacional, a las inversiones y al comercio exterior.

Entre otras iniciativas, también se está desarrollando la recuperación de edificios emblemáticos que son, a la vez, espacios productivos, como el Mercado Norte. Para ese proyecto contamos con un gran apoyo de la Unión Europea.

Un segundo eje, refiere al objetivo de que, la ciudad de Santa Fe, cuente con servicios en todos los barrios. Como ocurre en muchas de nuestras ciudades, apenas el 60% cuenta con cloacas y, un porcentaje apenas mayor, tiene gas natural. En este sentido, nos hemos propuesto metas concretas, tales como, que al cabo de una gestión, la totalidad de las familias tengan agua potable. Estamos por encima del noventa por ciento pero, aún, quedan familias sin este servicio. Otra meta concreta, que nos hemos propuesto, es la ejecución de doscientas cuadras de pavimento, quinientas de cordón cuneta y quinientas de mejorado, entre otras. Estas iniciativas están condicionadas por la ayuda que tengamos del gobierno provincial y del gobierno nacional. Con el gobierno provincial hemos acordado un listado de obras, que están supeditadas a las posibilidades presupuestarias. Con el gobierno nacional la relación es un tanto más difícil, porque la definición de criterios es mucho más arbitraria. Hemos hecho los esfuerzos necesarios para trabajar en forma conjunta y, en algunas áreas, lo hemos conseguido.

Fundamentalmente, confiamos en la fuerza de la propia comunidad, en el esfuerzo compartido entre el gobierno de la ciudad y las familias. El pavimento, las cloacas, el mejoramiento de las avenidas debe hacerse con aportes de los vecinos y se están llevando a cabo muy buenas experiencias, mediante la contribu-

ción por mejoras y la ejecución de obras más pequeñas, en las cuales los vecinos aportan los materiales y las obras son ejecutadas por cooperativas.

También, queremos que en 2020, Santa Fe sea una ciudad con previsibilidad y futuro, que el crecimiento de la ciudad sea planificado y respetuoso del entorno. Esto refiere a la crecida de los ríos y las lluvias, que constituyen el principal factor de riesgo de la ciudad. En relación con las acciones emprendidas en el tema, el municipio ha recibido dos reconocimientos: el premio Sasakawa, que otorga Naciones Unidas a las ciudades preparadas para mitigar sus riesgos, por un lado, y la designación como ciudad nodo, en la estrategia que lleva adelante Naciones Unidas, sobre ciudades resilientes, por otro.

Sin duda, queda mucho por hacer, en lo que a la toma conciencia sobre los riesgos refiere. Además de las grandes obras de infraestructura, que son necesarias y que se van ejecutando junto al gobierno provincial, existe un conjunto de otras obras de infraestructura vinculadas a la planificación urbana. Entre ellas, se encuentra el nuevo puente a Santo Tomé que, junto al intendente de esa ciudad, bregamos por su concreción. Estamos en la etapa de consultoría y esperamos que en los próximos años, el gobierno nacional haga la inversión.

Entre estas grandes obras, también se cuenta el puente Santa Fe-Paraná, paralelo al túnel subfluvial; la remodelación de la ruta provincial Nº1, que ya ha comenzado; los accesos viales a la nueva terminal portuaria; la transformación de la ruta nacional Nº11 en autovía, una obra muy importante para las comunidades ubicadas al norte de la ciudad, entre otras. Y también, la traza de circunvalación ferroviaria, necesaria para sacar de la ciudad los movimientos ferroviarios de carga.

Queremos que Santa Fe sea una ciudad que eduque, en la que niños accedan a la educación desde los primeros años de vida. Estamos desarrollando un proyecto muy interesante y específico sobre este aspecto. Se trata de los jardines municipales, que permitirán cubrir el tramo educativo entre uno y tres años, principalmente, en los barrios más vulnerables donde no existe ninguna oferta. Hemos tomado el compromiso concreto de abrir 30 secciones por año y lo estamos cumpliendo, este año abrimos 34. En los pocos meses, que mediaron entre que asumimos el gobierno y comenzaron las clases, esta iniciativa se puso en marcha con una infraestructura arquitectónica ambiciosa y con la idea de dar, a los más chiquitos, lo mejor posible. Lo estamos llevando a cabo de manera coordinada con instituciones que han trabajado en el tema, como el Movimiento de los Sin Techo, y vamos a trabajar con el gobierno provincial en el resto de los niveles educativos; bajo la convicción de que la educación es la política social más efectiva y que es, en los más chiquitos y vulnerables, donde tenemos que poner nuestros mayores esfuerzos.

Queremos que Santa Fe sea una ciudad viva y cordial. Así como Salta es "la linda", si uno le pregunta a un vecino de Santa Fe qué es lo que caracteriza a Santa Fe, la historia muestra que se trata de la "ciudad cordial". Fuimos el lugar donde se

realizaron las convenciones constituyentes y estamos en el ranking del turismo de reuniones. Aquí, pueden organizarse convenciones y encuentros, a partir de nuestras universidades. Todo esto es un elemento atractor de turismo. El turismo es un generador de empleo y, si bien no tenemos nieves eternas o cataratas, poseemos la naturaleza prodigiosa de nuestro río Paraná. El turismo no sólo es un motor del desarrollo económico y un gran generador de empleo sino que, también, mejora las condiciones de los propios vecinos.

Queremos que en 2020, Santa Fe sea una ciudad verde, en un ambiente sustentable y con espacios públicos para todos. El aspecto ambiental también es una prioridad y tenemos logros muy significativos para mostrar. Entre ellos, un relleno sanitario de última generación, en el que se depositan todos los residuos de la ciudad. La organización "Dignidad y Vida Sana" clasifica los residuos que pueden reutilizarse y venderse; se trata de familias de 100 carreros que se han reconvertido y organizado, para trabajar en una planta de clasificación. El insumo de trabajo es lo que los vecinos separan en sus propias casas. La campaña que estamos haciendo pretende que toda la ciudad separe los residuos en dos recipientes, uno para residuos secos y otro para residuos húmedos, que se recolectan en diferentes días. El sistema de recolección es el mismo todos los días pero la recolección de los lunes y jueves, de residuos secos, va a la planta de clasificación de la organización, quienes nos dicen que nuestros vecinos están cumpliendo muy bien con la separación. El residuo llega mucho más seco y puede recuperarse y, de esta manera, se reduce lo que ponemos en el relleno. También, hemos hecho un acuerdo con las comunas de la ribera, que van a utilizar, también, este relleno sanitario y clausurar sus vertederos a cielo abierto, mejorando el ambiente de todos. No obstante, queda mucho por hacer. Estamos trabajando, también, en una campaña de reducción de bolsas plásticas, que es una campaña muy agresiva y tiene buenos resultados.

Seguimos mejorando los espacios públicos. El espacio público es el lugar de encuentro de todos y esto, también, tiene que ver con una ciudad preparada para ofrecerse al turismo.

Queremos que Santa Fe sea una ciudad saludable. Contamos con un área de salud jerarquizada, que antes el municipio no tenía. Trabajamos en la atención primaria con proyectos nuevos, como la internación domiciliaria en coordinación con los hospitales, lo cual demanda una fuerte articulación con los servicios de la provincia.

Para el año 2020, pretendemos que Santa Fe sea una ciudad con oportunidades para todos. Esto tiene que ver con el hábitat y con la posibilidad de acceso a los servicios urbanos. Hemos creado la Agencia Santa Fe Hábitat, que trabaja en forma conjunta con la Secretaría de Estado del Hábitat del gobierno provincial; sobre la regularización de decenas de miles de familias, asentadas en suelos públicos. Se trata de situaciones consolidadas y estamos convencidos, de que con la regularización de la tenencia de la tierra, se establece una mejora inmediata. Trabajamos, por

otra parte, bajo la modalidad de intervenciones urbanas integrales, una experiencia que tomamos de Colombia y estamos implementando en dos barrios de la ciudad, Coronel Dorrego y Barranquitas. Estas operaciones consisten en intervenciones integrales, en las que los recursos del municipio se concentran en estas áreas de manera simultánea. A pocos meses de empezar, se releva buenos resultados. Estas acciones están siendo articuladas con el Ministerio de Desarrollo Social de Santa Fe que, también, ha priorizado la intervención en estos lugares.

Por último, queremos que en 2020, Santa Fe sea una ciudad ordenada, en la que se cumplan las normas. El cumplimiento de las normas en las ciudades siempre redundará en beneficio de los más débiles, de los más vulnerables, de los peatones, etc. Todo orden debe ser democrático pero un orden al fin. Estamos convencidos de la importancia, aún, de esas medidas antipáticas, como los controles, porque todos valoramos la seguridad, en particular, la seguridad vial. En este sentido, estamos colaborando con la provincia, en lo que refiere a seguridad operativa. Contamos con una guardia de seguridad institucional, un sistema de cámaras en el micro centro y trabajamos en un plan de seguridad anual junto al Ministerio de Seguridad de Santa Fe.

Para llevar adelante este plan, es necesario un gobierno que ejerza el liderazgo, que sea moderno, ágil, inteligente, cuente con buena información. Un gobierno transparente, que ponga la información a disponibilidad de los vecinos, en todo momento, y sea participativo. Estamos incorporando las buenas experiencias de Rosario, de Montevideo, de Porto Alegre y de otras tantas ciudades que han transitado, ejercitando las decisiones participativas. Lo hacemos a través del presupuesto participativo y de otras experiencias; a fin de que las decisiones que se adopten en la ciudad no partan sólo del gobierno sino de una tarea conjunta, entre el gobierno y los vecinos, con el convencimiento de que son estas políticas las que perduran en el tiempo.

La manera de hacerlo es trabajando juntos, ese es nuestro lema y se puede ver en todas las obras. El gobierno con los vecinos, el gobierno de la ciudad con el gobierno provincial y con el gobierno nacional, el gobierno con las empresas y las instituciones. En definitiva, el plan de desarrollo de la ciudad es una tarea que nos compromete a todos. No nos corremos de nuestro lugar y nos hacemos cargo del liderazgo que debe asumir el gobierno local pero los resultados serán, finalmente, tarea y logro de todos los santafesinos.



**PLAN  
ESTRATEGICO  
PROVINCIAL  
SANTA FE**  
Crecimiento Regional. Una sola Provincia

PROVINCIA DE SANTA FE

# CONFERENCIA





CONFERENCIA/  
Descentralización, buen gobierno y  
desarrollo territorial en América Latina

MODERADORA

**Vanesa Oddi**

*Concejala en el Concejo Municipal  
de la Ciudad de Santa Fe.  
(2009-2013)*

## MARIO ROSALES

*Experto del Observatorio Latinoamericano de la Descentralización de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), Sección Latinoamericana de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Santiago de Chile.*

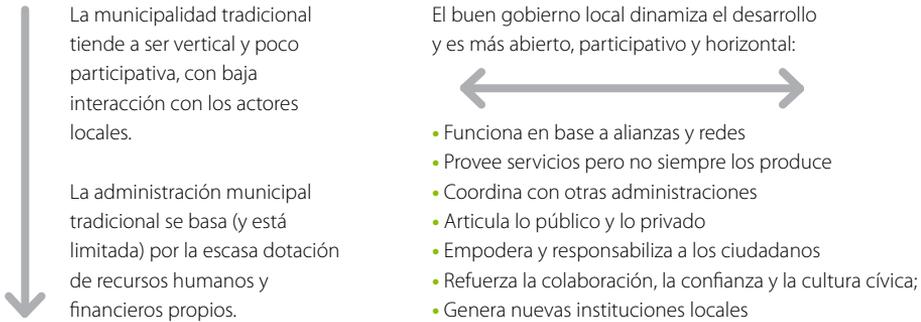
Nuestra misión es desarrollarnos a partir de lo que tenemos. No podemos sentarnos a esperar que llegue la inversión milagrosa, debemos empezar con lo que tenemos. Aunque, menos de lo que uno quisiera, hay muchos ejemplos interesantes en América Latina acerca de cómo eso es posible.

Un aspecto clave ha sido trabajar más allá de las fronteras del Estado local o del Estado intermedio, movilizándolo a los actores presentes en el territorio, movilizándolo los recursos, las iniciativas y los compromisos de esos actores. Cada día, se trabaja menos de manera vertical y más de manera horizontal.

A partir de esto, ha surgido una fuerte discusión en los medios académicos y políticos en torno a la idea del buen gobierno, derivada de la idea de buena *gobernanza*, de países angloparlantes como Estados Unidos e Inglaterra. Este concepto parte de la aceptación de la complejidad que supone el gobierno y la necesidad de que el Estado acometa la tarea del desarrollo junto al sector privado y la sociedad civil. Esta idea de *gobernanza*, también, fue entendida por algunos como la idea de que, dado que el Estado no tiene todas las capacidades, la alternativa es empoderar al sector privado. Es decir, por qué no achicar el Estado y transferir poderes al sector privado que, en teoría, es mucho más eficiente y ágil para hacer las cosas. En consecuencia, se difundió la idea de lo que conocemos como modelo neoliberal, reducir el tamaño del Estado y privatizar muchas de sus funciones.

La idea del buen gobierno tiene matices. Refiere, en términos generales, a un Estado que puede ser nacional, intermedio o local y que, aliado a otros actores privados y sociales, acomete la tarea del desarrollo sin renunciar a su liderazgo y sin necesidad de hacer todo lo que pueden hacer los otros actores. La idea, no es reducir la intervención del sector público en sus tres niveles sino mantenerla o, incluso, incrementarla. Debe entenderse que son tres los conjuntos con los que hay que trabajar, el sector público, en todos sus niveles, el sector privado, a través de las empresas, y la sociedad civil, expresada en sus organizaciones.

## DIFERENCIAS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN TRADICIONAL Y EL BUEN GOBIERNO LOCAL (BUENA GOBERNANZA)



La idea del buen gobierno expresa una forma distinta de gestionar los asuntos públicos, en la cual se reemplaza la manera, clásica y tradicional, en que la autoridad (intendente o alcalde) era el jefe de una unidad que tenía que hacer cosas, entregar servicios y, para eso, contaba con sus recursos humanos y financieros. Sobre estos recursos se daban órdenes, de arriba hacia abajo, para llevar a cabo esas tareas. Era un vínculo muy vertical. La autoridad recibía a los ciudadanos pero, siempre, estaba por sobre el ciudadano. Eso generaba incluso reacciones, algunas de las cuales se mantienen hasta hoy. Por ejemplo, todavía hay autoridades que prefieren no enfrentarse a la ciudadanía, porque temen que les pidan soluciones que ellos no pueden implementar. Por lo tanto, prefieren no reunirse.

El buen gobierno se trata de algo distinto. Se trata de que el gobierno nacional, intermedio o local converse con los actores, acuerde sobre las posibles soluciones y, en conjunto, acometan la tarea del desarrollo.

Cuando la autoridad local no impone una solución, sino que propone conversar sobre una propuesta y buscar soluciones en conjunto se comprende, también, que el Estado no tiene los recursos para hacerlo todo y que suma de iniciativas, recursos y compromisos, es la única manera de resolver los problemas. Aquí nace la idea de la participación. Esa idea refiere a que la autoridad local es, en todo caso, un facilitador del desarrollo, una persona que reúne voluntades, que convoca, que se sienta y conversa con muchos actores y, luego, logra afianzar alianzas, acuerdos o planes para acometer las tareas de desarrollo.

Si esto funciona de esta manera, estamos frente a un municipio que opera de manera distinta, que es un articulador, un gobierno horizontal. Legalmente, se trata de una autoridad, pero en la práctica cotidiana no impone; conversa, dialoga, suma. Quizá no lo logre con todos, siempre habrá sectores que no estén de acuerdo, que se opongan o sean indiferentes, pero la idea es lograr que la mayor cantidad posible de actores del territorio se sumen a proyectos de desarrollo.

Lo que se observa, de las buenas gestiones locales, y de lo cual tenemos un listado escrito y discutido es, en primer lugar, el liderazgo. Un líder se hace en relación a los ciudadanos, a la gente que otorgó el rol de liderazgo porque votó, eligió y apoyó. Además, no son liderazgos de por vida, son liderazgos circunscritos a circunstancias específicas y son liderazgos para hacer algunas cosas, no para hacer todo. El líder no es líder en todo tiempo y lugar, los liderazgos son roles circunscritos. Es decir, no se trata de la imagen de un tipo extraordinario con capacidades que nadie más tiene. Hoy en día, se encuentra cada vez menos ese tipo de liderazgo. El líder es, en todo caso, una persona que convoca y que pone al servicio de los demás las capacidades que tiene; mientras que aquellas capacidades que no tiene, que son muchas, son compensadas con las de sus equipos de trabajo y las capacidades presentes en el territorio. Es un trabajo de complemento.

El liderazgo democrático es muy importante. Aún no hemos llegado a esta cultura del convocador, el articulador, el facilitador. Tenemos el modelo, aprendido o heredado, de que el dirigente o líder manda y golpea la mesa. Quizá sea necesario hacer eso en alguna circunstancia, pero no siempre, son acotadas las situaciones en las que hay que actuar así. Lo habitual sería facilitar, articular, escuchar y convocar.

El líder debe, por tanto, desarrollar sus capacidades de articulación, de negociación. Y si quieren negociar con el empresario privado, para sumarlo a un proceso de desarrollo, partan del supuesto de que el empresario privado no es como queremos que sea y no es como ustedes. El empresario privado tiene que saber lo mismo, al revés. Por lo tanto, nos tendremos que sentar y, respetando las mutuas diferencias, ser capaces de articular un acuerdo. Esto ocurre de la misma manera con los actores porque, matices más, matices menos, todos los actores tienen un rol y defienden su interés; las organizaciones sociales, las académicas. Es necesario comprender que, cada uno, es una expresión de algo. Hay algo de psicólogo en el nuevo líder. El psicólogo, cuando atiende a un paciente, sabe que él no arregla los problemas de nadie. Si alguien va al psicólogo a que le dé la receta para solucionar un problema, no la va a encontrar. En todo caso, el psicólogo ayuda a cada uno de nosotros a descubrir y desarrollar nuestras propias capacidades para salir adelante. Un facilitador político, un articulador, un líder, ayuda a la comunidad y a los actores territoriales para que, en base a sus capacidades, sus propuestas y sus recursos, resuelvan los problemas en conjunto.

Habitualmente, contamos con un fondo de recursos; los recursos públicos, más un conjunto de profesionales, que son siempre escasos. Esto puede ser visto como un pequeño fondo de contingencia, que tengo para sumar a los recursos de los otros.

La siguiente historia es ejemplo de esto. Había un alcalde perteneciente a la etnia misquito<sup>20</sup> en la parte atlántica de Nicaragua. Era un alcalde muy bueno, de

---

<sup>20</sup> Los misquitos (o miskitos) son un grupo étnico indígena de Centroamérica, caribes, de origen chibchadado que su lengua pertenece al grupo misumalpa que se deriva del chibchano.

la localidad de Puerto Cabezas. Llegó el presidente de visita, de origen alemán y partido de derecha –bastante corrupto, por lo que se supo después–, a visitar la ciudad. El alcalde, que era sandinista, lo recibe muy bien y le da un gran almuerzo; langosta, que es de la zona. El presidente está encantado y dice a su séquito de colaboradores: “miren cómo me atiende este alcalde pese a que es de la oposición, aprendan”. El alcalde misquito le pregunta si está contento y el presidente responde “por Dios, nunca me han tratado tan bien, no me esperaba esto de usted”. “Qué bien, presidente, ¿le puedo pedir un servicio?”. “Lo que usted quiera, hombre”. “Mire, en el escritorio del ministro X, hay un proyecto que es clave para Puerto Cabezas, él lo tiene parado y no nos dice por qué. Nosotros queremos pedirle que usted active esto y nos ayude para que salga”. En ese momento, el presidente, que era un autoritario, tomó el teléfono, llamó al ministro y le dio orden de desbloquear el proyecto. No es que el alcalde misquito haya cambiado, de ideología o de posición política, sino que entendió que tenía que buscar la manera de convencer al presidente de desbloquear los recursos.

Federico Franco, el actual presidente paraguayo, fue alcalde de una localidad lindante a Asunción. Una vez conversamos con él, para un proyecto de planificación participativa, como debe hacerse, de abajo hacia arriba; en lo que estuvo sumamente de acuerdo. Independientemente de lo que está ocurriendo en estos días<sup>21</sup>, en aquel momento fue un buen alcalde, hay que decir las cosas como son. Estuvo de acuerdo con el proyecto pero, luego, dijo que tenían problemas con los concejales que no lo aprobaban, así que no se podía hacer. Dijo “no me aprueban ni este proyecto ni ningún otro, me sabotean”. Pasaron un par de años, fui a Paraguay a ver a Federico, y le dije “¿cómo va su pelea con los concejales, intendente?” y me respondió que ya no tenía ningún problema con los concejales. Entonces, le pregunté cómo hizo y él respondió: “sucede que antes, yo llegaba con el problema estudiado y la propuesta de solución elaborada por mi equipo técnico. Se la presentaba a los concejales, se armaba el debate y, como la mayoría son de la oposición, lo rechazaban. Ahora no llevo ninguna solución sino que llevo el problema. Se genera un debate y cuando el grupo, de manera natural, ha llegado a una conclusión próxima a la solución técnica que yo quiera, les digo ‘concejales, qué maravillosa idea me dan ustedes, ¿podemos acometer la tarea como ustedes lo dicen?’, ellos asienten entusiasmados, y así lanzamos nuestro proyecto”. Todo lo que hizo es aprender a conversar, a dialogar.

Siguiendo con esta propuesta, el líder no lo puede hacer todo, necesita equipos.

---

<sup>21</sup> La Crisis política en Paraguay de 2012 –también llamada por numerosos críticos, políticos y medios de comunicación: «Golpe de Estado parlamentario»–, se desató a raíz del juicio político iniciado contra él por la Cámara de Diputados de Paraguay. Este órgano parlamentario acusó al gobernante, electo en el 2008, por mal desempeño de funciones; acusándolo –entre otras cosas– de responsabilidad política por los enfrentamientos entre campesinos y policías, ocurridos días antes en Curuguaty, departamento de Canindeyú, con un saldo de diecisiete muertos. Posteriormente, una mayoría de la Cámara de Senadores decidió destituirlo de su cargo.

Los mejores equipos. Tener mejores equipos significa gente de mi partido, gente de mis ideas pero, no necesariamente, todos de mi partido ni todos de mis ideas. No es malo tener gente crítica entre la gente con la que se trabaja, gente independiente, gente profesional y no, necesariamente, política. Los buenos alcaldes que he conocido son personas que saben trabajar con gente de colores muy distintos. Les piden lealtad a la tarea pero no, incondicionalidad. Hay que equilibrar equipos políticos de confianza, con capacidades profesionales y competencias muy altas. Los entrenadores de fútbol saben muy bien eso, arman sus equipos con lo mejor que encuentran, no necesariamente con el más simpático ni con el más amigo.

Necesitamos medios para trabajar hacia afuera; hay una serie de palabras claves, para entender cómo se hace, hoy en día, para gestionar un gobierno intermedio local. Es necesaria la coordinación pública-pública, el trabajo con otros niveles de gobierno. Hay que buscar la manera de llegar a acuerdos con el gobierno central o con el gobierno local, si soy gobierno intermedio. Siempre hay elementos que permiten aunar voluntades.

En la ciudad de La Libertad, en El Salvador, una ciudad grande –que es el puerto natural de la ciudad de San Salvador, la capital–, tiene, a unos cuarenta minutos, un pequeño puerto: Puerto Clásico, desde donde salía y entraba toda la exportación e importación de El Salvador. Se abrió otro puerto, a unas centenas de kilómetros, y este puerto entró en crisis porque el municipio, también, había entrado en crisis. Dado que allí había restaurantes informales, la gente de San Salvador siguió yendo a comer e invitaban a comer a ese lugar a todo visitante; se comía pescado y frutos del litoral. Asumió un alcalde de izquierda y se puso de acuerdo con un ministro de Estado de derecha y, juntos, armaron un gran proyecto para modernizar y construir un gran malecón turístico. Promovieron la instalación de restaurantes, con construcciones nuevas, y embellecieron el sector. Impacta cómo cambió la imagen de La Libertad; que hoy es, claramente, un puerto turístico con vocación internacional.

¿Cuál es la clave? Un alcalde que se puso de acuerdo con un ministro, más allá de los colores políticos, e hizo un gran plan con participación de la comunidad; de los pequeños productores, de los propietarios de los restaurantes, de los hoteleros y de la gente que vendía en carritos. Hoy, La Libertad es otra y cambió en un período muy corto, a partir de articulaciones de actores que están en ese territorio. A eso le llamamos concertaciones público-privada. No es, solamente, el sector público o el sector privado empresarial sino que es sector público, más el sector privado empresarial y otras organizaciones de la sociedad civil: universidades, sindicatos, distintas organizaciones sociales. Son concertaciones amplias. Esa es otra herramienta.

La participación es otra herramienta y es clave. En Chile, mi país, también se habla mucho de participación pero, la participación, es de aquí para afuera. Como hoy en día se habla de participación, todo el mundo hace participación.

Como hoy en día están de moda los presupuestos participativos, todo el mundo tiene presupuestos participativos. Cuando pregunto qué porcentaje del presupuesto municipal decide la gente, a través del presupuesto participativo, me doy cuenta de que, en el caso de los municipios chilenos, fundamentalmente, por limitaciones legales y falta de recursos, los fondos que se asignan de manera participativa son muy pequeños. No pueden hacerlo de otra manera, la estructura chilena es muy centralizada. En el Presupuesto Participativo de Porto Alegre, por el contrario, alrededor del 10% de los recursos municipales, es lo que se somete a discusión con la ciudadanía y la ciudadanía decide sobre su inversión. Eso es participación. ¿Saben por qué? Porque la autoridad ha aprendido que la gente, hoy mucho más que antes, sabe muy bien dónde le aprieta el zapato y dónde está la solución a los problemas.

La primera experiencia con el presupuesto participativo puede no funcionar completamente. La gente tiene sus reparos y piensa "ya me vienen a contar historias otra vez". Suele decirse que, el problema de los presupuestos participativos, es que la gente escoge proyectos pequeños y a corto plazo. Es lógico. A medida que la gente va adquiriendo confianza, se genera el dinamismo del aprendizaje mutuo de la autoridad y de la gente, se aprende a discutir seriamente en torno de los problemas de la asignación de los recursos, todo se regula y, en los procesos siguientes, los proyectos que se discuten en los presupuestos participativos empiezan a ser más importantes y tener mayor alcance. De esta manera, la gente entiende perfectamente que, este año, al barrio no le va a tocar nada porque se va a construir un gran puente, de gran costo, y que va a beneficiar mucho al barrio de al lado pero se entiende, porque en uno o dos ejercicios sí le va a tocar a este barrio. La construcción de confianza es absolutamente clave.

¿Hacia dónde va todo esto? Una vez, paseando por una ciudad suiza boté un papel al suelo y una señora que iba pasando me dijo: "señor, se le cayó un papel", me hizo recogerlo y me indicó dónde había un cesto de la basura, y fui a botarlo al lugar correcto. Esto me sirvió para entender que la única solución, para tener ciudades limpias, no es que el municipio sea eficiente en la recolección sino que los ciudadanos hagan, del problema de los residuos, un tema propio. Desde luego que debe botarse menos basura. Luego, cuando haya basura, debe ser procesada; hay distintas maneras de hacerlo y son todas bastante interesantes pero, siempre son participativas. Si la gente no está convencida, de que tiene que colaborar con la resolución del problema de los residuos sólidos, ese problema no tiene solución; porque no hay ninguna municipalidad en el mundo con capacidad para recoger todo lo que la gente puede botar. Es un problema de todos.

Algo similar ocurre con la educación. La educación es responsabilidad del Estado, en algunos casos de los municipios, como en Chile. Pero si la familia no colabora, no hace el refuerzo y no trabaja con el profesor, no hay buena educación posible. Así debe ser en todos los ámbitos de la vida. La mayoría de los problemas

públicos pueden abordarse de manera participativa, involucrando a la comunidad de distintos modos y según el problema.

El gran problema, con la política dominante en América Latina, es que –quienes ejercemos cargos técnicos, profesionales y, también cargos políticos– no creemos, realmente, que la gente sea capaz de resolver sus problemas y pensamos que debemos llegar con el problema resuelto. Este es un profundo error en un mundo tan complejo como el de hoy, en el que los problemas surgen todos los días y son tan distintos. Sólo puede resolverse si se conversa, se discute, se busca la solución en conjunto y se establece el compromiso. Probablemente, deba pasar bastante tiempo antes de incorporar la participación en nuestra manera de comportarnos. Ejercicios de planificación estratégica, como los que se llevan adelante aquí y, también, en otras partes de América Latina, en materia de desarrollo local, de cultura y de prestación de servicios, van en esa línea. Soy un firme partidario de la descentralización porque, creo que descentralizar, es traspasar poder y recursos; para que la gente, en los territorios y junto a sus gobernantes locales, defina cuál es el eje y los proyectos de desarrollo válidos para ese territorio y acometan la tarea en conjunto.

## DEBATE

**¿Cómo ayudar a formar líderes o liderazgos en nuestra provincia, particularmente entre los jóvenes, y cómo lo hacen en su país o en otros países?**

**Mario Rosales:** La formación se realiza mucho más comúnmente de lo que se cree. Estamos acostumbrados a pensar que se aprende leyendo o haciendo cursos presenciales, a distancia, leyendo libros; pero la verdad es que uno aprende siempre y permanentemente. Hay un aprendizaje que, a mi juicio es relevante, que es el aprendizaje de los comportamientos de las personas a las cuales uno les tiene especial estima o especial respeto. Una de esas personas son las autoridades, quienes tienen cargos como autoridad local, como concejal, o incluso quienes trabajan en los gobiernos locales y son vistos por la comunidad como personas que tienen poder o capacidad de influencia.

La mejor manera de enseñar y aprender, es a través del comportamiento. Como ejemplo, pueden citarse figuras como el presidente del Uruguay, "Pepe" Mujica, que es muy coherente entre lo que dice, lo que hace y la manera en cómo vive. Gana 10 mil euros, de los cuales dona 9 mil porque él con mil euros ha vivido siempre y considera que puede seguir haciéndolo. La gente no puede creerlo, pero es así. No sé si ese señor va a pasar a la historia como un gran presidente, y no importa demasiado, porque él está enseñando cómo se comporta la autoridad. A lo mejor es un caso positivo extremo, es una figura poco convencional, pero a mí me parece que ese presidente está haciendo un trabajo didáctico sobre la población del Uruguay y sobre la población de América Latina extremadamente importante, y necesitamos ese tipo de referentes.

El intendente, el profesor, el funcionario, el concejal, deben hacer lo mismo. Tenemos que proponer, hablar, discutir, conversar, articular, pero, como autoridad o funcionario, hay que ser consistente con mi comportamiento y con los recursos públicos, como estoy predicando que lo sean los ciudadanos. Esto suena a

moralismo, pero uno de los remanentes malignos de la economía de mercado y del neocapitalismo, es que todo se compra y todo se vende en el mercado, todo tiene precio y casi todo vale con tal de triunfar en la vida teniendo dinero o una linda imagen. Frente a esto, es necesario recuperar el valor de la ética, de la moral, del comportamiento público, del sentido del servicio.

Aquí aparece un elemento clave y es esto de relatar las experiencias de otros, porque uno hace referencia a procesos de desarrollo local y a otras autoridades locales que lo están haciendo bien.

En relación a lo ético o lo ideológico, tengo un matiz. He conocido gente de izquierda muy ética y otra que no lo es tanto, gente del centro que se comporta muy bien y otra que no. He conocido gente de derecha, algunos excepcionales como personas consistentes, y otros unos bandidos. No es un tema puramente ideológico, es un tema de consecuencia. Esto es un elemento clave del desarrollo, porque el desarrollo se basa en la confianza, y solamente podemos confiar en el otro y en las instituciones si creemos que se trata de una persona íntegra o que, quienes conforman la institución, son personas íntegras. El día que lo consigamos, la gente va a pagar los impuestos con más facilidad. Cuando la autoridad proponga una nueva norma, todo el mundo lo va a cumplir rápidamente porque va a haber mucha credibilidad en la institucionalidad pública. En ese aspecto estamos en déficit.

El resto se aprende en la universidad. Lo que más cuesta es aprender y desarrollar calidades de liderazgo y capacidades éticas.

**Los datos de la Argentina no han cambiado desde 2008, en favor de la descentralización de recursos del gobierno central. ¿Podría brindar información al respecto o, en todo caso, explicar cómo funciona este detrimento de los recursos respecto de los gobiernos locales? Sobre todo en épocas de crisis, cuando se verifica que en lugar de otorgar fondos a los gobiernos locales, ubicados en la primera línea frente a los conflictos, son las administraciones centrales quienes deciden la solución de esos problemas.**

**Mario Rosales:** Nadie regala poder. En América Latina estamos muy concentrados, muy centralizados. El mundo internacional de hoy tiende a la concentración. Por ejemplo, se acaba de fusionar LAN Chile con TAM Brasil, la primera línea aérea de América Latina. Los chilenos podríamos decir "qué maravilloso, somos punteros", pero ¿hasta cuándo va a durar esto? Hasta que lleguen los chinos y compren TAM y LAN. O sea, hay una tendencia terrible a la aglomeración de las grandes multinacionales. Hay una tendencia a las fusiones de bancos. Las empresas van a ser cada vez más grandes.

Me contaban que buena parte de los automóviles que ustedes producen, antes se componían por un 100% ó 90% de partes y piezas argentinas, mientras que, en la actualidad, la mayor partida de los insumos vienen de Brasil. Estamos

repetiendo esto de la aglomeración, de las grandes empresas multinacionales, más grande que los países y los Estados. Esto, en el fondo es una tremenda concentración del poder, que nadie sabe hacia dónde va.

¿Qué le oponemos a esto? En primer lugar, la capacidad de pelea de los territorios para pedir que nos devuelvan el poder. Hay que luchar por la descentralización porque nosotros somos grandes y podemos; sabemos qué tenemos que hacer en nuestro territorio y necesitamos desarrollo endógeno. Pero además, necesitamos desarrollo local para hacer un contrapeso. Quizás no movilizemos una gran cantidad de recursos, pero si 16 mil territorios en América Latina, que es la cantidad de municipios que hay, hacen desarrollo endógeno local, tenemos un contrapoder ciudadano potente frente al poder político nacional y al poder empresarial y financiero mundial.

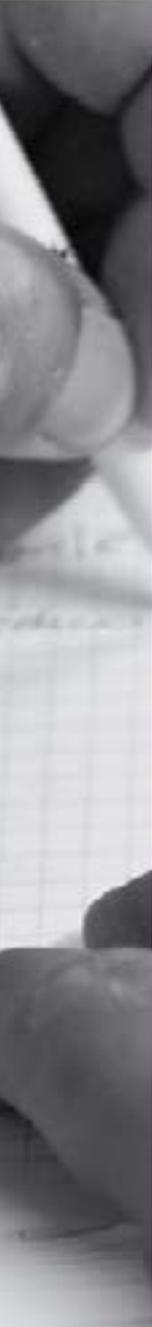
Cuando a un banco llegan los petrodólares o el dinero chino, o el dinero negro de vaya a saber qué negocio, al banquero le dicen "usted a esto le saca el 10% de interés", y el tipo tiene que hacer negocio, sino pierde el trabajo. Entonces, esto adquiere dinámica propia. Es algo terrible que "Pepe" Mujica graficaba muy bien; producimos y producimos como locos, contaminamos como locos, no sabemos para dónde vamos, sólo está claro que no vamos hacia la felicidad ni hacia el desarrollo equitativo. Hay que pelear. Lo que están haciendo es maravilloso pero necesitan más recursos, más autonomía y a eso hay que pelearlo todos los días, de manera democrática, pero pelearlo. Si no se lucha, la fuerza del centralismo nos va a pasar por encima.





# MESA REDONDA





# MESA REDONDA/ La regionalización y descentralización: el nuevo rol de las áreas centrales

MODERADOR

**Horacio Ghirardi**

*Secretario de Regiones, Municipios y Comunas,  
Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.  
(2011-2015)*

## CARLOS FASCENDINI

*Ministro de la Producción de la Provincia de Santa Fe.  
(2011-2015)*

Voy a tratar de exponer algunos conceptos y lineamientos del tema que nos convoca, desde el punto de vista del trabajo que se lleva adelante en el Ministerio de la Producción. Describir el objetivo de la política de producción sólo con la palabra crecimiento plantea una visión limitada, que omite valores fundamentales a preservar desde la sociedad y, principalmente, desde el Estado. Es una visión limitada porque parte del supuesto de que, el crecimiento, se logra solamente con impulsos. Nuestra concepción modifica ese razonamiento, porque partimos de la lógica de que, el desafío central, es la generación de las mejores condiciones para el desarrollo de las actividades productivas; en las que pueda insertarse todo el tejido social santafesino, bajo las condiciones más equitativas posibles. Generando dichas condiciones, el crecimiento será una consecuencia y, los efectos de dicho crecimiento, serán más amplios, equitativos y simétricos territorialmente.

Alcanzar este objetivo central implica emprender el trabajo en diversos ejes políticos, reconstitución del tejido productivo, mejoras de la competitividad y regeneración de los valores de la cultura del trabajo y la agregación de valor.

- Reconstituir el tejido productivo. Nuestro tejido productivo fue severamente dañado, a partir de los nefastos cambios en el país, que se iniciaron en 1976, cuyos efectos no pudieron ser revertidos aún. En este sentido, entendemos que hay que generar densidad y fortaleza. La mayor densidad se logrará con la mayor cantidad posible de actores privados y públicos, y la mayor cantidad y calidad de interconexiones entre ellos. La fortaleza del tramado será una resultante directa de la confianza mutua y de solidaridad hacia dentro.
- Mejorar la competitividad, tanto en el aparato productivo como en el tejido social. Esto involucra todas las acciones que se puedan realizar, en un sentido amplio, para analizar los distintos factores que afectan a la competitividad y trabajar sobre ellos.

- Mejorar las instituciones, formales e informales, que integran nuestro comportamiento cotidiano.
- Mejorar la infraestructura vial, portuaria, energética, de comunicaciones, mejorar capacitación en la empresa. Desarrollar nuevas tecnologías y tener la capacidad de adoptarlas rápida y efectivamente en el tejido productivo y social.
- Concebir a la salud y a la educación como pilares de la competitividad de la economía. La competitividad no surge del aparato productivo sino del propio tejido social.
- Mejorar la eficiencia del mercado de bienes y servicios y del mercado laboral. Desarrollar mercados de instrumentos financieros, para facilitar la inversión y el crecimiento de los emprendimientos, y la expansión de esos mercados.
- Generar trabajo es una visión más amplia que generar empleo, ya que implica concebir relaciones de producción más complejas que las que existían hace 50 años, cuando el mundo del trabajo se dividía entre empresarios y empleados. La actividad económica debe estar orientada y generar valor porque es, precisamente, el valor agregado lo que conforma el ingreso de los santafesinos y constituye el elemento principal de nuestro bienestar material.

La forma más conveniente para desarrollar las políticas mencionadas requiere una lógica, no sólo de gobierno sino también de gobernanza. La lógica de gobierno sólo alcanza a su propio aparato estatal. Hubo tiempos donde la sociedad en general y el aparato productivo tenían poca complejidad, de tal forma que el Estado tenía una gran incidencia en su funcionamiento. La lógica de gobernanza es cruzar la frontera de lo estatal y asumir el desafío de conducir, la sociedad y su aparato productivo, junto a una enorme cantidad de actores privados, públicos y el llamado tercer sector. Todos los actores tienen recursos para aportar. La tecnología, el conocimiento, el trabajo, la capacidad de aglutinar actores, el desarrollo de relaciones y la capacidad de generar y transmitir ideas son recursos que todos pueden poner a disposición.

Que el Estado ya no sea el único actor, no significa resignar un lugar central, por un lado, porque hay capacidades y recursos que ningún otro actor puede desarrollar, por otro, porque su rol político en el contrato social es irremplazable. Este esquema de gestión implica articular, permanentemente, en tres sentidos: hacia arriba, de manera horizontal y hacia abajo. Hacia arriba, implica coordinar acciones y aglutinar recursos con el Estado nacional y con organizaciones, no gubernamentales, de alcance nacional o global. La articulación horizontal implica coordinar acciones y aglutinar recursos con las distintas áreas del Estado provincial y con entidades y organizaciones sectoriales, de alcance provincial. Por último, la articulación hacia abajo implica coordinar acciones y articular recursos con distintas instancias regionales, microrregionales y locales.

Si bien, tenemos que acostumbrarnos a pensar simultáneamente en términos globales, nacionales, provinciales y locales, la orientación de la política debe concebir los recursos de todos los niveles o sectores, pensando en los impactos territoriales.

¿Cuáles son los instrumentos que hoy estamos desarrollando, en el Ministerio de la Producción, para desarrollar las políticas planteadas bajo la modalidad de gestión que estamos exponiendo? En este sentido, contamos con mesas de diálogo sectoriales, que reúne a las organizaciones representativas de cada sector. Las mesas para el tratamiento de problemas críticos, en las cadenas de valor, a través de sus Consejos Económicos; que periódicamente se reúnen y determinan cuáles son las acciones fundamentales que hay que ejecutar, en ciertos puntos de esa cadena de valor; las Asambleas Ciudadanas, con la participación directa de los ciudadanos en las distintas regiones; los encuentros en las Microrregiones, que convocan a ciudadanos, actores públicos, privados y organizaciones del tercer sector en las localidades. También, contamos con la Red de Municipios Productivos, la Red de Agencias de Desarrollo, la participación de actores públicos, privados y organizaciones locales del tercer sector que identifican oportunidades, proyectos, y permiten articular las distintas posibilidades de financiamiento y apoyo técnico, que tiene el gobierno provincial, para que los pequeños emprendimientos se conviertan en un proyecto concreto.

También, están las Redes de Asociaciones para el Desarrollo, similares a las agencias pero con diferencias; los polos tecnológicos, como manera de articular la tecnología y la innovación de forma permanente; el foro de universidades al interior de nuestro ministerio. Este foro reúne, periódicamente, a universidades estatales y privadas, con el fin de encontrar soluciones técnicas y académicas a problemas de la producción; de modo que, a partir del intercambio entre las universidades, se establece que cada problema sea tratado por la universidad que tiene mayor desarrollo en el tema, mientras que las otras pueden aprovechar esa experiencia para agilizar ese conocimiento y desarrollar la propia.

Tenemos el Consejo Provincial de Cooperativas y Mutuales, a través del cual la enorme red de cooperativas y mutuales que tiene la provincia de Santa Fe, trabajarán junto al Estado. La provincia es cuna de las principales cooperativas y mutuales que operan en el territorio nacional, cuya riqueza de participación y desarrollo es un capital extraordinario. Esta articulación con cooperativas y mutuales es uno de los ejes fundamentales de desarrollo en el territorio santafesino.

Contamos, también, con el Observatorio PyME, que realiza un monitoreo del desarrollo de nuestras pequeñas y medianas empresas en el territorio provincial. A través de este monitoreo, se evalúa la evolución por el tipo de producción, el tipo de industria que desarrollan, la ubicación geográfica, si pueden obtenerse márgenes de competitividad estratégicos, etc. De esta manera, se cuenta con un conocimiento pleno de cómo están funcionando nuestras pequeñas y medianas empresas, uno de los principales objetivos a sostener e impulsar. La provincia de Santa Fe tiene 11.500 industrias en total. Entre ellas, más del 45% son pequeñas y medianas. Este es un capital extraordinario y que estamos decididos a impulsar, sostener e incrementar con las herramientas necesarias.

Otra herramienta es la Oficina de Defensa al Consumidor que, de acuerdo a la ley 24.240, tiene la obligación de ejercer el control y la potestad de la defensa al consumidor. Para la correcta aplicación de esta ley, existe la Red de Desarrollo, integrada por cuatro ciudades, con oficinas directas del Ministerio de la Producción, y tres oficinas de informe al consumidor en otros tantos municipios. El objetivo es que esta red alcance a todos y cada uno de los municipios de la provincia.

La promoción de centros comerciales a cielo abierto, surge de una relación con la cámara argentina de medianos empresarios, cuyo objetivo es la defensa de estos espacios de comercialización, a través del crecimiento y la propagación como método de control y sostenimiento de pequeños empresarios comerciales; frente al embate de los grandes emporios y centros comerciales que se instalan, principalmente, en las grandes ciudades.

A través del programa Santa Fe Expone se realiza, en todo el territorio, un acompañamiento a nuestras pequeñas y medianas empresas para que expongan en ferias y toda oportunidad que se presente. La Red de Cámaras de Comercio Exterior trabaja con las cámaras de comercio, para internacionalizar nuestras empresas y ofrecerles la oportunidad de comerciar en el exterior. La Red de Áreas y Parques Industriales, que incluye más de cuarenta parques y áreas industriales en el territorio provincial, trabaja e interactúa con ellos en su desarrollo y crecimiento.

La aplicación de la ley de control de productos fitosanitarios<sup>22</sup>, que también es una obligación legal de nuestro ministerio, se realiza mediante convenios con municipios y comunas. La dificultad para llevar a cabo este control, constituye un problema central y requiere el trabajo conjunto con municipios y comunas y con los colegios de ingenieros agrónomos.

El foro de municipios y comunas por el turismo apunta, nada más y nada menos, que al desarrollo de esta actividad tan importante en el país, sobre la cual tenemos aún mucho por hacer. Y uno de los últimos temas, en los que estamos trabajando, es la Corporación Financiera Santafesina, para lo cual se prevé la sanción de una ley.

Por otra parte, está entre los objetivos la conformación de una red de extensión territorial, con el INTA, el INTI y las universidades públicas; a fin de revalorizar los centros operativos experimentales, algunos de los cuales no cuentan con un objetivo definido, en la actualidad. Otro proyecto es el Parque Logístico Mayorista que también trabaja con un entramado de instituciones privadas, en este caso, la Federación del Centro Comercial, a través de la cual se dotaría, a la ciudad de Santa Fe y los alrededores, de un ordenamiento logístico que solucione problemas de transporte y distribución de mercaderías.

Este ha sido un recorrido rápido por las acciones que está llevando a cabo el Ministerio de la Producción. Este ministerio tiene seis secretarías y hablamos de la

---

<sup>22</sup> Ley provincial Nº 11.273

industria, el comercio, el turismo. De esta manera, se trabaja con muchos aspectos a la vez, a diferencia de otros lugares. En otras provincias, hay un ministerio de agricultura, un ministerio de la industria y un ministerio de turismo, aquí tratamos todos las áreas en uno.

En términos generales, se trabaja en políticas de descentralización con el objetivo de construir, junto a municipios y entidades no gubernamentales, un entramado más eficiente, alcanzando a todas las regiones de la provincia con las políticas provinciales.

## MIGUEL ÁNGEL CAPIELLO

*Ministro de Salud de la Provincia de Santa Fe.  
(2007-2011, 2011-2015)*

Desde hace cuatro años, acompañamos la reforma del Estado implementada por el gobierno, con un proyecto de salud. La salud pública es una construcción visualizada desde la planificación estratégica y, todos sabemos, que es una función rectora e indelegable del Estado nacional, provincial, municipal o comunal.

Pensar en estrategias significa contar con algunas “vigas maestras”, que permitan llevar adelante los proyectos. Sin duda alguna, dos de estas vigas son fundamentales, la descentralización y la participación. El ex gobernador, Hermes Binner, sostenía que no había ninguna posibilidad de cambio sin la participación social. A lo largo de este proceso de reforma, hemos ido abriendo los caminos de la participación, para desarrollar nuestro plan estratégico, que construimos entre todos los santafesinos. Dentro de ese plan estratégico se incluye la salud. Los centros de atención primaria, que se han construido, cuentan con salones de usos múltiples; donde los ciudadanos pueden participar y discutir, no sólo de salud sino de lo que hace a la vida y a las necesidades de cada uno. En cada uno, de los 55 centros de salud ya inaugurados, la gente está participando y es, realmente, una sorpresa encontrarse con los resultados de ese intercambio, del cual aprendemos para implementar nuestros programas de salud.

Hay otras dos o tres vigas que deben tenerse en cuenta. Una, es tener proyectos para seguir avanzando y, la otra, contar con presupuesto para llevarlos a cabo. Una tercera viga, de fundamental importancia, es el tiempo. Nada puede hacerse de un día para otro. Todo tiene que ser construido a través del tiempo, por eso, nuestro plan estratégico está pensado a más de veinte años.

No hay ningún cambio que hayamos realizado sin haberlo discutido previamente. La regionalización, no refiere sólo al territorio o a una normativa, tiene que ver, también, con la participación de todos los sectores.

Quisiera recordar a Guillermo Estévez Boero<sup>23</sup>, por su trabajo en salud como legislador. En su pensamiento, con respecto a la salud, colocaba en el centro

al hombre. Cuánta razón tenía al decir que teníamos que pensar primero en el hombre. También, decía que había que crear consensos, que el consenso, no era aquello que nosotros pensáramos que debía realizarse sino que era necesario alcanzar los acuerdos necesarios, para llevar adelante las acciones.

Cuando nos planteamos el proyecto de descentralización, en la provincia de Santa Fe, recordé situaciones de la gestión en Rosario. Entre ellas, el 4º Congreso de Secretarios Municipales de Salud de las Américas, que me tocó presidir por ser, en ese momento, Secretario de Salud de Rosario. En ese congreso, se lanzó un libro de la Asociación Panamericana de la Salud, "La salud en las Américas"; que definía, como elementos esenciales de los sistemas de salud, la equidad, la participación, la eficiencia, la descentralización, la integralidad en la atención y la solidaridad. En la declaración realizada por Rosario, decíamos que era la descentralización la impulsora de los procesos democráticos de participación, empoderamiento y cesión de poder a la comunidad, para que pudieran desarrollar sus propias acciones. El que cede poder no pierde poder, por el contrario, gana cada vez más. La cuestión es cumplir con las cosas que se dicen al ceder. Este empoderamiento se traduce en un proceso y un producto social que posibilita, también, la atención de salud y la calidad de vida; contando, en los gobiernos locales, con un espacio privilegiado para el desarrollo de un nuevo contrato Estado-ciudadano, desburocratizado, democratizado y con efectiva participación social. Guillermo Estévez Boero decía que teníamos que trabajar, que teníamos que estudiar y sacarle la modorra burocrática al Estado. Creo que, en lo que refiere a participación, descentralización y regionalización, es el Estado local quien está en mejores condiciones de llevar adelante estos procesos.

Más allá de las obras, necesarias e indiscutiblemente imprescindibles para desarrollar el proyecto, el trabajo en salud se centra en el hecho de garantizar el derecho que tiene la población a la salud.

Cuando trabajamos en redes asumimos la heterogeneidad, ya que lo que ocurre en un punto de esa red, no es ajeno lo que ocurre en otro. Trabajar en redes significa conocerse. No se puede abordar, resolver o compartir proyectos si no hay conocimiento mutuo. Significa cooperar y trabajar juntos, asociarse. Cuando trabajamos en redes asumimos los desafíos de la comunidad y, cuando damos participación a la comunidad, puede ser traicionada. Cada vez que no cumplimos con lo que decimos o con la demanda de la comunidad, generamos problemas para lograr la confianza y llevar adelante los proyectos.

El Ministerio de Salud tiene un gran desafío por delante. Hablar de un sistema único de salud implica considerar las distintas realidades y los distintos sectores, la integración público-público y la integración público-privada. Y, fundamen-

---

<sup>23</sup> Guillermo Estévez Boero (Rosario, Santa Fe, 1930 - Buenos Aires, 2000) fue un dirigente estudiantil reformista, abogado, político y parlamentario socialista argentino.

talmente, implica hablar de que existe un rector y un garante del derecho a la salud y es el Estado. No es el único ejecutor pero sí el garante. Es por eso, que trabajamos para tener un Estado fuerte, que defienda con firmeza los intereses de quienes menos tienen.

## LETIZIA MENGARELLI

*Ministra de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.  
(2011-2012)*

En relación a la educación y el sistema educativo, voy a hacer referencia a un proceso mucho más amplio que el que tiene lugar en esta relación dialéctica, entre centralidad y descentralización.

Nos hemos constituido como nación, a través de un vehículo privilegiado como fueron las escuelas, en todo el territorio nacional. El proyecto de país, que imaginó la generación de 1880, tuvo lugar en cada uno de los rincones de nuestro país y de nuestra provincia, donde había una escuela y un maestro. De modo que fue central la definición de la nación que queríamos ser, cuando nuestro país se componía de conglomerados humanos tan diversos. En ese momento, fue la centralidad de la definición política la que llegó a cada rincón del país, a través del sistema educativo.

En nuestra provincia, escuelas que están cumpliendo 125 años y más son el testimonio de nuestro proyecto de nación. A lo largo de la historia, tuvimos períodos de consolidación de este proyecto nacional pero, también, un largo período de destrucción y de fragmentación; que se reflejaba, también, en el sistema educativo. En particular, en la década de los '90, las escuelas quedaron aisladas y desprotegidas. Ya no constituía para el Estado un sistema, a través del cual construir un proyecto común.

Fue, precisamente, sobre el final de este proceso neoliberal cuando se fragmentó y desarticuló el sistema educativo nacional y el sistema educativo provincial. Nos toca a nosotros actuar y construir o reconstruir, un sistema en función de un proyecto educativo, ya que ambos fueron borrados por efecto de las políticas neoliberales.

El Ministerio de Educación está, absolutamente, descentralizado. En todas las localidades, hasta en los parajes y medios rurales hay, al menos, una escuela. Eso es descentralización absoluta. En 4884 establecimientos educativos, a lo largo de toda la provincia, se lleva a cabo la tarea sustantiva de educar. Algunos de estos establecimientos tienen un docente y otros, más de doscientos. Algunos establecimientos cuentan con seis alumnos y otros con mil ochocientos alumnos. Es

decir, es un sistema amplio, muy diverso, que involucra a 845 mil alumnos. Casi un tercio de la provincia de Santa Fe está en la escuela todos los días.

En una primera etapa, la definición de un proyecto se enfocó en la gestión de un sistema educativo de estas dimensiones y la construcción de un proyecto político educativo que enlazara estos fragmentos. Por un lado, se ordenó la gestión administrativa que toda escuela debe llevar, porque nuestra tarea concluye en la emisión de un certificado que avala pasaje de cada uno por la escuela; por otro, se avanzó en la construcción de un proyecto político-pedagógico.

¿Cómo se realizó esto y cómo se pretende que continúe?

La gestión provincial necesitaba que, esos 4800 establecimientos, pudieran construir información sustantiva en relación al sistema y gestionar trámites administrativos por esa vía. Es a partir de ello, que el 98% de las instituciones educativas de nuestra provincia cuenta con conexión a Internet, aún en los parajes más aislados, provista a través de 288 antenas satelitales.

Esta construcción común de información, permite no sólo registrar al alumnado, en cada uno de los lugares, sino emitir títulos a través de Internet, realizar trámites jubilatorios y gestionar expedientes de distintos tipos. Mensualmente, se realizan más de 140.000 trámites vía web. Esto, también, necesitó de un subportal de educación con información actualizada. Cada uno de los concursos docentes, implica la exhibición de escalafones de concurso. El medio boleto estudiantil, también, se gestiona por esta vía y otorga la posibilidad de imprimir una constancia sin movilizar papeles ni personas. Lo mismo ocurre con las partidas de nacimiento que se requiere a los alumnos en las escuelas que, a partir de la relación con el registro civil, están disponibles en Internet, evitándose el trámite personal; lo mismo ocurre con la solicitud de becas y la gestión de fondos, que se hace por este medio y a través de tarjetas magnéticas.

Es decir, un sistema absolutamente descentralizado requería un movimiento incesante de papeles y de personas, en todo el territorio provincial. A través de la conectividad electrónica, se garantiza que las personas dispongan de la información y realicen gestiones, de manera mucho más eficiente.

Al mismo tiempo, los recursos que hacen al funcionamiento del sistema educativo refieren, también, a los edificios escolares. En la provincia hay 3.156 edificios escolares. Conocer las necesidades de cada establecimiento fue posible, a partir de la construcción de un censo de infraestructura escolar, realizado a nivel nacional; a través del cual se relevan los detalles de cada uno de los edificios escolares de las provincias. Esto se actualiza de manera permanente, cuando cada una de las escuelas comunica el tipo de intervención que se ha hecho en el edificio, construyendo una radiografía cotidiana del estado de los edificios.

Este relevamiento fue muy importante durante los primeros cuatro años de gestión, ya que en el mantenimiento de los edificios escolares se invirtieron, durante ese período, 665 millones de pesos por parte de la provincia, además de

los fondos nacionales, que se utilizan para la construcción o ampliación de escuelas. El manejo de estos montos requiere extrema delicadeza, en lo que hace a equidad y a justicia distributiva, porque ciertos lugares habían transitado largos períodos de abandono de las condiciones materiales mientras que, en otros, abundaban los recursos. Una vez definido el piso de recursos imprescindibles para el funcionamiento de una institución escolar, estos recursos fueron puestos al servicio del sistema, justamente, para empezar a contar con un sistema.

Por otro lado, se encaró una tarea de intervención pedagógica y definición de una política pedagógica, a través de la formación docente continua. Nuestra provincia es la única del país que ofrece formación docente continua en todo el territorio, con licencia para los docentes que asisten y con el reintegro de los gastos de traslado; es decir, una verdadera capacitación docente en servicio, que no requiere que el docente haga una inversión de su propio bolsillo para acceder a ella. Esto ha sido importantísimo para orientar la construcción pedagógica común que pretendíamos.

Han asistido más de 40 mil docentes a estas instancias de formación continua, en los cuatro años de la primera gestión. Las inscripciones, a esta formación, se realizan también a través del portal. Se cuenta con una plataforma educativa sumamente activa, que nos permite estar en red con los capacitadores y los docentes que cursan, para resolver la alternancia entre trabajo presencial y a distancia.

Esta relación dialéctica, entre centralidad y descentralización, se ha materializado a través de las nueve delegaciones regionales, en que estaba organizada la provincia. En estas delegaciones regionales, antiguamente sólo se realizaban trámites burocráticos. El trabajo, cara a cara con cada una de las instituciones educativas, además del contacto en las capacitaciones, promueve una relación cercana entre los funcionarios de la administración central y los funcionarios presentes en el territorio. En las delegaciones regionales, existe un equipo compuesto por coordinadores pedagógicos, coordinadores socioeducativos y coordinadores de infraestructura, que garantizan la proximidad y la visita a cada una de las instituciones, de manera casi cotidiana. La proximidad y la construcción de confianza, permite desarrollar una política que dé prioridad a lo común por encima de lo individual.

Tras esta apretada síntesis, sería interesante dar lugar al intercambio, ya que aquello que nos motiva y renueva, es la posibilidad de encontrar la perspectiva del otro y ponerla en diálogo con la que sostenemos.

## MÓNICA BIFARELLO

*Ministra de Educación de la Provincia de Santa Fe.  
(2011-2015)*

Es muy grato constatar que este proceso de regionalización continúa con fuerza, junto al avance del nivel del debate, ya que no estamos parados en el mismo lugar que en el momento del Primer Congreso de Ciudades y es el resultado de los cambios que se han producido en este tiempo.

Desde la perspectiva de la calidad social, uno de los tres ejes del plan estratégico provincial, interesa retomar algunas de las ideas que este eje plantea. En este marco, aparecen cuestiones tales como la aspiración de que, ciudadanos y ciudadanas, participen de la vida social, económica y política de la comunidad, en condiciones de bienestar. Al mismo tiempo, se sostiene que el principal indicador de calidad social es la capacidad inclusiva. Esto, desde el punto de vista de la vida en común, significa el fortalecimiento del tejido social e institucional, el reconocimiento de la diversidad y la promoción de la solidaridad.

Este objetivo u horizonte al que queremos llegar, va dando algunas pautas de trabajo, de las cuales se destacan algunas en particular. En primer lugar, el hecho de no concebir lo social como una actuación reducida a la mera asistencia nos da la pauta de que, la calidad social, no se logra sólo a partir del Estado, en ninguno de sus niveles, sino que es necesaria la participación de la sociedad civil. De igual forma, si miramos hacia el interior del Estado, la calidad social no es responsabilidad de sólo un ministerio. El desarrollo social no se puede llevar adelante si no se realiza en conjunto entre las diferentes áreas del Estado.

En este marco, los desafíos del Ministerio de Desarrollo Social son muchos, ya que la consigna que nos habíamos propuesto desde el inicio de la gestión anterior es la de construir políticas orientadas a garantizar derechos, es decir, pasar de la demanda a los derechos. Si bien la demanda no se elimina, sí es posible anticiparse y contar con una planificación, que permita trabajar en la plena vigencia de la condición de ciudadano, el desarrollo de proyectos integrales y descentralizados, con idea de universalidad, el reconocimiento de las capacidades de las personas y

la innovación en los contenidos y las formas. No habrá innovación en los contenidos si no pensamos en formas nuevas. Esta es otra de las pautas de trabajo.

En el ámbito de las acciones sociales, esto es muy difícil, porque las estructuras tienen una cierta inercia. Sin embargo, desde el Ministerio de Desarrollo Social, esto se lleva a cabo a partir de instrumentos como las acciones en política alimentaria; economía social: la asistencia crítica a los grupos más vulnerables; el desarrollo deportivo; las áreas vinculadas a la promoción de derechos, como la niñez, los adultos mayores, los pueblos originarios de la provincia y las cuestiones de género.

El tercer aspecto es el más difícil de conseguir y uno de los más caros para nuestra gestión. Se trata de la coordinación; la cual sería, en sí misma, una innovación relevante. Si bien se conoce la necesidad de coordinar desde distintos ámbitos, como el académico o los espacios de debate, su puesta en práctica no es sencilla. Ese esfuerzo comprometido con la coordinación se ha traducido en una institución, que funciona dentro de nuestro gobierno provincial, que es el Gabinete Social. El Ministerio de Desarrollo Social integra este gabinete, junto a otros ocho ministerios. Este espacio permite empezar a diluir las fronteras entre los ministerios y las áreas de la administración. Integran el Gabinete Social, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo, la Secretaría del Hábitat y el Ministerio de Desarrollo Social.

En la actualidad, la tarea consiste en procurar que, esos nueve equipos, coordinen entre sí aquellas problemáticas que, por su complejidad, requieren el concurso de más de un ministerio. En este sentido, voy a destacar aquellas líneas de trabajo vinculadas al tema del panel, la descentralización y el rol de las áreas centrales.

El gobernador ha marcado en un decreto, para todo el gobierno provincial, la prioridad de trabajar sobre los niños, las niñas y los adolescentes. Esta prioridad nos la marcan muchas leyes, normativas y tratados internacionales pero, en este caso, adquiere una modalidad diferente, porque el decreto pide que no sólo las áreas enfocadas en la niñez se ocupen de la niñez sino que todos los ministerios den prioridad a toda situación, expediente o gestión vinculados a una niña o niño.

Y es innovador, también, porque se han introducido cuestiones importantes para nuestro gobierno provincial, como la promoción del derecho al juego, y esto significa que en todas las áreas del gobierno provincial, donde tiene lugar una gradual refuncionalización de los edificios, aquellos espacios en los que circulen niñas y niños tengan una calidad arquitectónica y humana que posibilite e incentive el juego.

La segunda línea de trabajo, que permite comprender esta dinámica de descentralización-centralización, es el territorio. Desde el Ministerio de Desarrollo Social, se acompaña fuertemente la regionalización planteada desde el gobierno provincial y, para adaptar estas tareas al territorio, se implementan diversos instrumentos, algunos nuevos, y otros ya utilizados en la gestión anterior. La provincia de Santa Fe tiene una gran disparidad en términos de población. Corregir las

dinámicas poblacionales de concentración en ciudades es complicado y, en ningún caso, inmediato. Tampoco sería deseable que las corrija el Estado de manera vertical, porque hay dinámicas del territorio que ocurren por fuera de nuestras posibilidades. Lo que podemos hacer es equilibrar estas situaciones y, la regionalización, es un medio para llegar a todos los rincones del territorio, con una respuesta adaptada a lo que necesita cada lugar. Si el Ministerio de Desarrollo Social no tuviera en cuenta a cada una de las regiones, con sus particularidades, la concentración poblacional en las dos grandes ciudades absorbería, absolutamente, todos nuestros esfuerzos. Por lo tanto, sin desconocer que allí tenemos una tarea importante, porque es donde vive más gente, la regionalización nos induce a imaginar respuestas diferentes y optimizar los recursos, con una respuesta adaptada a cada territorio.

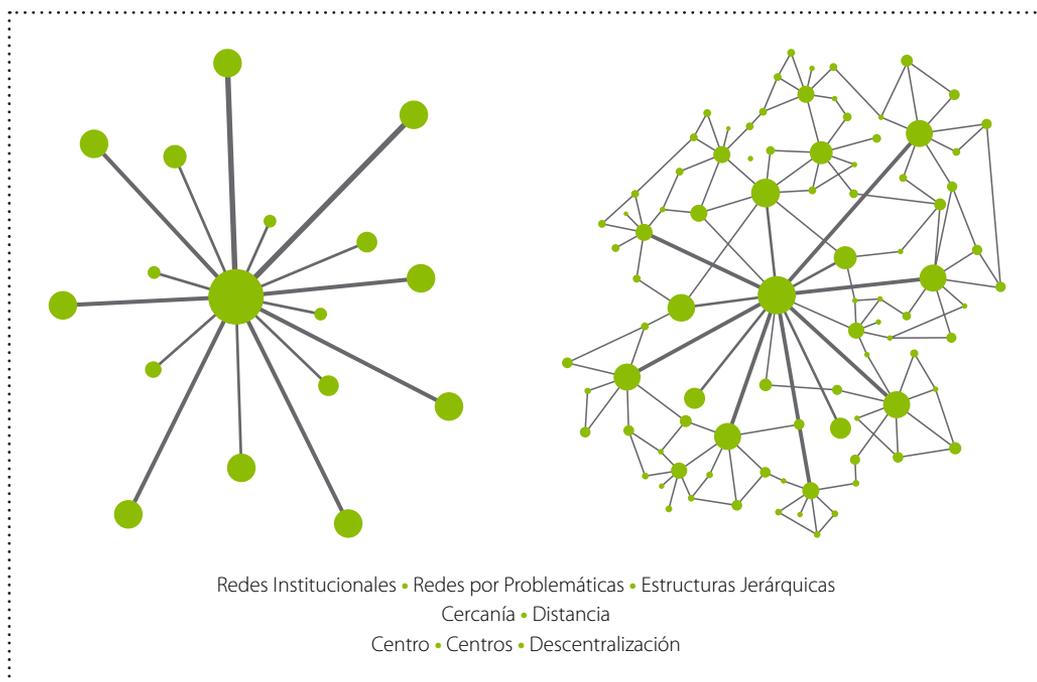
Por esta razón impulsamos coordinaciones regionales. Hoy contamos con cinco coordinaciones regionales, que acompañan a las coordinaciones del Ministerio de Gobierno; lo cual, desde mi punto de vista, ha sido una muy buena experiencia iniciada en la gestión pasada. La coordinación regional no es una instancia administrativa, sino un pequeño equipo que recorre el territorio y está en contacto con intendentes y presidentes comunales para relevar las dificultades, las necesidades o soluciones especiales, en cada una de las situaciones.

Otro instrumento a destacar son los gabinetes sociales regionales. Así como hay un gabinete social de ministros, en cada región hay un gabinete social y cada uno tiene su impronta. Sería deseable que impulsemos esta modalidad de trabajo, al menos, entre los agentes del Estado pertenecientes a los diferentes ministerios que trabajan sobre el territorio. Si en una segunda etapa fuera posible incluir a las organizaciones de la sociedad civil, mucho mejor. Al menos, en un principio, es bueno reconocernos y saber con qué recursos cuentan los ministerios del gobierno provincial y los entes locales, en el territorio.

El tercer instrumento que quiero marcar, en lo que refiere al abordaje del territorio por parte del Ministerio de Desarrollo Social, es la identificación de dos niveles de trabajo. Las áreas de la salud manejan esta distinción de manera mucho más clara, probablemente, por la complejidad de las patologías o la complejidad de la atención. La atención de la salud, cuenta con distintos niveles, dentro de los cuales, la atención primaria queda en el territorio. Si bien en las áreas sociales esto no es tan claro, se reconoce que los gobiernos locales han pasado de ser un mero administrador a asumir muchas cuestiones, las sociales en particular. La idea, entonces, es ir identificando, sin trazar una línea estricta, distintos niveles de atención. Los gobiernos de los municipios y las comunas, así como los equipos territoriales del gobierno provincial, son quienes conocen las trayectorias de las familias y los problemas. En este sentido, estamos trabajando en la construcción de un sistema de protección integral de niñas, niños y adolescentes, con convenios entre provincias y municipios y comunas, a fin de transferir recursos para

que los gobiernos locales armen ese primer nivel de atención. Esto significa, incorporar profesionales, que ofrezcan una respuesta mucho más eficiente ante la aparición de problemas.

Con respecto al rol de las áreas centrales quisiera dejar algunas reflexiones. Se ha dicho que la descentralización supone la existencia de un centro, que la descentralización no borra el centro. Existen diferentes maneras de entender el rol de la centralidad. Puede tratarse de una estructura radial en relación a este centro, en la cual no existe comunicación entre los demás elementos del sistema, o puede tratarse de una estructura en red, en la cual el centro sigue existiendo, pero existen otras centralidades a partir de los nodos existentes; así como, también, una mayor comunicación entre los elementos de la red. Estas redes no necesitan ser eternas. Hay redes institucionales que tienen más permanencia y hay redes que se conforman a partir de ciertas problemáticas.



De esta forma, no desaparece el centro pero existe una manera diferente de comunicarnos entre los elementos del sistema. Si a esto lo pudiéramos ver en tres dimensiones, seguramente, el primer gráfico sería una pirámide y el segundo sería una suerte de capas, en donde no hay una jerarquía tan acentuada. Por otra parte, las estructuras jerárquicas siguen operando. No tenemos una única red, sino redes que airean la estructura jerárquica de nuestras organizaciones, a la cual es necesario respetar. No todo funciona de igual manera, el concepto de red debe aplicarse donde sea conveniente, con inteligencia.

Uno de los roles indelegables, de las áreas centrales, es la coordinación de acciones y la posibilidad de compartir recursos, técnicos y económicos e información. En el esquema centralizado, quien manejaba esto tenía todo el poder; de modo que, compartir recursos, es compartir poder. Otro rol que se le asigna al área central es la dinamización de la red institucional y, esto, es lógico porque el gobierno provincial tiene los recursos para dinamizar permanentemente; entre ellos, realizar encuentros presenciales o recorrer el territorio. Es necesario identificar funciones y competencias, en lugar de superponerlas. Es necesario profundizar el debate en relación a las competencias, porque es lo que evitaría esta superposición.

Otro rol importante del área central es equilibrar los desequilibrios. Si se dejara la centralidad a cargo de los gobiernos locales, habría municipios con más recursos que otros. Lo mismo ocurriría a nivel nacional en relación a las provincias. Por lo tanto, la centralidad tiene una función de solidaridad territorial en el reequilibrio de los recursos.

Repasando el plan estratégico provincial, se releva que la descentralización se presenta dentro de una tríada dada por descentralización, planificación estratégica y participación. Y es necesario destacarlo, porque en nuestro país contamos con malas experiencias en relación a procesos de descentralización, que han servido para descomprometer al Estado y delegar responsabilidades a los entes menores, sin los recursos ni el debate correspondiente.

Esta tríada invita a pensar que no se trata de “te paso el problema, ahora resóvelo vos” sino “vamos a planificar juntos, sabemos a dónde vamos y, también, vamos a llamar a la ciudadanía a participar”. La descentralización requiere un proceso de diálogo social y de aprendizaje, un profundo cambio en la estructura política, una restauración de las instituciones. Hay que animarse a retocar porque, seguramente, hay mucho que modificar. Es indispensable la formación de los agentes públicos y debemos saber que se trata de un trabajo continuo, ya que sin los agentes públicos, no es posible llevar adelante todo esto.

## DEBATE

**¿Son importantes los porcentajes de deserción y reprobación del nivel de la enseñanza primaria y secundaria en la provincia?**

**Letizia Mengarelli:** En educación primaria, tenemos el 99% de cobertura. Es decir que el 99% de la población en edad escolar primaria, está en la escuela. Algunas escuelas primarias tienen niveles considerables de reprobación del curso, sobre todo en el primer ciclo, lo cual deriva en problemas vinculados a la diferencia de edad y en el abandono de la escolaridad, que es mínimo en el nivel primario. Se ha trabajado en estrategias destinadas a alumnos con sobre edad y también en la formación docente inicial, tanto en la formación de grado como en formación continua, con el propósito de analizar y promover determinadas intervenciones pedagógicas en estos aspectos de dificultad en el aprendizaje, que las escuelas estiman más importantes y difíciles de atravesar. Sin duda, esto requiere de tiempo. Recientemente, en una reunión del Consejo Federal, se aprobó una resolución sobre la cual las 24 provincias acordamos trabajar, durante el período 2013-2016, con el propósito de que la repetición del grado no sea la única estrategia que la escuela aborda.

El nivel secundario es obligatorio a partir de la vigencia de la Ley Nacional de Educación, sancionada en 2006. Ya llevábamos unos diez años de obligatoriedad de los denominados octavo y noveno año del sistema anterior, equivalentes al primero y segundo del secundario. La oferta educativa en el nivel secundario, se amplió en un 50% en el año 2009. Creamos 237 nuevas escuelas. Entre ellas, 100 se encuentran en un contexto rural, -parajes y pequeñas localidades-, donde no existía la cobertura de educación secundaria.

Estamos haciendo un seguimiento del pasaje de séptimo grado al secundario a través del sistema de gestión web, dado que a través de los datos nominales de todos los alumnos podemos saber si aquellos que terminan la escuela primaria

están inscriptos y empiezan el cursado en la secundaria. Es, también, después del primer ciclo, cuando se relevan algunas dificultades de retención, también por efecto de de la repetición del curso. Desde hace dos años se trabaja con tutorías académicas, es decir, un acompañamiento para aquellos chicos que tienen dificultades en primero y segundo año, realizado por dos mil tutores académicos distribuidos en todo el territorio provincial. También se han implementado otras estrategias en las escuelas secundarias.

En el último período hemos mejorado en un 2% la retención en el ciclo orientado, es decir, de tercer año en adelante. En virtud de que la obligatoriedad de la educación secundaria es reciente, consideramos que esta cifra es significativa. Existe una idea difundida, entre parte de los docentes y muchos padres de alumnos, de que la escuela secundaria está destinada a los sectores medios. Sin embargo, hoy tenemos más chicos en las secundarias, lo cual nos da la pauta de que se trata de un trabajo bien encarado y sostenido.

### **¿Qué se puede hacer respecto de aquellas industrias que son tentadas por algunas provincias vecinas para radicarse en otros parques industriales importantes?**

**Carlos Fascendini:** En este tema estamos trabajando junto a otras entidades porque creemos que, si bien las provincias vecinas pueden ofrecer algunos aspectos favorables, Santa Fe también tiene condiciones igualmente favorables para la colocación de industrias.

Tenemos algunos inconvenientes, sobre todo en materia de infraestructura y principalmente en el norte de la provincia, cuya resolución está dentro de los objetivos del Plan Estratégico. De modo que, en el tiempo, estos temas se irán solucionando. Si bien otras provincias poseen algunos incentivos, debemos reconocer que la provincia de Santa Fe, en el aspecto impositivo, tiene una ley que favorece la instalación de industrias. La proximidad de la industria con una serie de ventajas en materia logística hacen que nuestra provincia siga siendo atractiva. De hecho, tenemos numerosas consultas y empresas que se radican continuamente aquí.

Nuestro gran desafío es igualar las condiciones que tiene el norte de la provincia a las condiciones que tiene el centro y el sur.

### **¿Cómo ven la posibilidad de que el ANSES<sup>20</sup> se descentralice en las provincias y también en las comunas?**

**Miguel Ángel Capiello:** En mi opinión debe descentralizarse, al igual que el PAMI<sup>21</sup>. El ANSES es un organismo de financiamiento del Estado nacional, a través

---

<sup>20</sup> Administración Nacional de la Seguridad Social.

<sup>21</sup> Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados

de contraer deudas con las provincias, especialmente con la nuestra. Se trata de un organismo superavitario, que está financiando otras cosas, y es el dinero de los jubilados. Funcionando de manera descentralizada en las provincias, permitiría que cada provincia pudiera cumplir con el 82% a sus jubilados. Manejar centralmente tanto dinero, no sólo del ANSES sino del PAMI, genera una serie de inconvenientes que, a lo largo del tiempo, son difíciles de resolver. De ser posible, debería descentralizarse, aunque tengo la sensación de que no hay voluntad política para hacerlo. Probablemente, de aquí a un tiempo esto sea posible.

**Mónica Bifarello:** Solo voy a agregar que, siendo un ente nacional que no depende de nosotros, sería positivo que, en esta relación intergubernamental que estamos planteando, pudiéramos coordinar con el Estado nacional la distribución en el territorio de aquellos entes que, como este, prestan un servicio a la población.



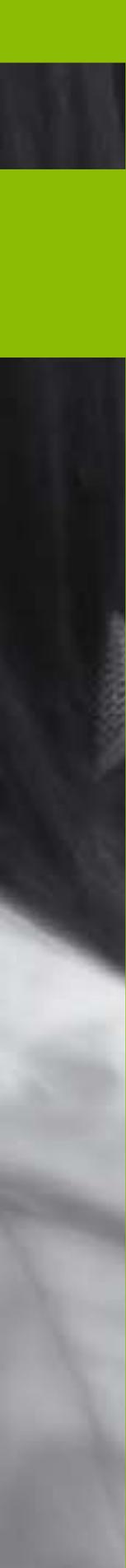
TEODOLINA

Acque

# MESAS DE DIÁLOGO

*Las mesas de diálogo contaron con la disertación de un experto en el tema propuesto, que actuó como disparador del debate que fue orientado, a su vez, a través de consignas específicas.*





MESA DE DIÁLOGO 1/  
Asociativismo y construcción de  
redes entre municipios y comunas

Disertante

## NICOLÁS FERNÁNDEZ ARROYO

*Director y capacitador del Programa de Líderes Municipales del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).*

Moderador y comentarista

## PABLO ÁBALOS<sup>26</sup>

*Subsecretario de Planificación y Gestión del Hábitat de la Secretaría de Estado del Hábitat de Santa Fe. (2011-2013)*

### INTRODUCCIÓN DE NICOLÁS FERNÁNDEZ ARROYO

Tenemos un país muy extenso, en el que 40 millones de habitantes se distribuyen en un poco más de 2.200 gobiernos locales, entre municipios y comunas, según lo definan cada uno de los regímenes municipales. Tenemos una nación con, aproximadamente, 300 mil empleados y 100 mil millones de pesos de gasto público, 23 provincias y una ciudad autónoma –que tiene un millón y medio de empleados públicos y consume alrededor del 42% del gasto público total– y, por otro lado, 2.200 gobiernos locales, donde se aplica solamente el 8% del gasto público. En conclusión, aún con un modelo de gobierno federal, las asimetrías en la generación de recursos propios y de inversión pública desde lo local son todavía muy grandes.

Los municipios y las comunas tienen el rol protagónico de constituir una democracia de proximidad, una relación directa entre vecinos y representantes, un espacio de discusiones y propuestas basado en los problemas concretos y las posibilidades factibles para el territorio.

En el mundo hay, aproximadamente, doscientos países pero son pocos los que tienen un sistema de gobierno federal. Son los países más poblados y, de alguna manera, importantes, Estados Unidos, México, Venezuela, Brasil, Argentina, Alemania, Italia, España, India o Sudáfrica. A su vez, son los países más desarrollados los que comenzaron primero con la creación de políticas de descentralización y la ejecución del gasto en lo local. Sabemos que, de estas 2.200 localidades, más del 82,4% tiene menos de diez mil habitantes, entre ellas, unas 1.200 tienen menos de dos mil habitantes. De hecho, de esas 2.200, sólo unos 1.100 tienen jerarquía de municipio, con un departamento ejecutivo municipal y un consejo

---

<sup>26</sup> Actualmente Director de Vivienda y Urbanismo de la Provincia de Santa Fe.

deliberante (a diferencia de las comunas, como sucede en Santa Fe, en donde, por ejemplo, presidente comunal, secretario y tesorero forman una suerte de "triumvirato"). Esto, también, sucede en otros países con gobierno federal y hace que en Argentina existan 23 regímenes municipales distintos. Por ejemplo, Santa Fe y Córdoba tienen sistemas de gobierno con regímenes municipales micromunicipalistas. Córdoba tiene 428 gobiernos locales y la provincia de Santa Fe (con, aproximadamente, tres millones de habitantes) tiene 362; mientras que Mendoza (con un millón y medio de habitantes) tiene 18. Del modo centralizado, tenemos el ejemplo de la provincia de Buenos Aires, que en su conurbano concentra más o menos unos doce o catorce millones de habitantes, divididos en sólo treinta municipios. En definitiva, se puede argumentar a favor y en contra de sistemas micromunicipalistas o centralistas.

Santa Fe ha decidido, a través de las normas que se han dado (por ejemplo, la ley Orgánica de Comunas es de 1936 y la ley Orgánica de Municipios, del '39), generar numerosos espacios de decisión de política y debate público, de construcción de poder y democracia, en lugar del modo centralizado que adoptaron otras provincias.

La provincia de Santa Fe ha tenido una política determinada, que hay que asumir, y sobre la que hay que trabajar. De hecho, luego de la reforma de la Constitución del año '94, se ha dado mayor jerarquía a los municipios, desde el punto de vista institucional y legal, con el reconocimiento de su autonomía. Esto, aún, no está reflejado en las constituciones provinciales de Buenos Aires, Santa Fe ni Mendoza. Aún así, sin tener autonomía municipal, muchos municipios santafesinos se destacan, en relación al resto de los municipios de la Argentina, por haber avanzado en cuestiones de desarrollo, urbanismo, sistemas participativos, planificación, entre otros. Políticas públicas de desarrollo local, que han sido sostenidas en el tiempo.

Existen tres tipos de espacios de interacción entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

Por un lado, los momentos, las oportunidades y, por otro, los canales institucionales de participación. Los momentos tienen que ver con lo informal, con la manera en que, en un evento particular –por ejemplo, cuando el presidente de una organización social– tiene un pequeño espacio de interlocución para presentar ante intendentes o concejales, un reclamo o propuesta de política. Al estar por fuera de lo formal, este vínculo corre el riesgo de ser superfluo, a diferencia de una instancia estricta identificada como espacio de interacción entre el Estado y la sociedad civil.

Por otro lado, está aquello que se vincula a las oportunidades. Por ejemplo, en el caso de una inundación hay una oportunidad particular, en cierta forma forzada, para sentarse a aunar criterios sobre el abordaje del problema. Eso tiene que ver con oportunidades concretas que, pese a ser esporádicas o derivadas de otros sucesos, constituyen espacios más calificados para el intercambio.

El vínculo más importante son los canales institucionales de participación, como por ejemplo, las audiencias públicas o agencias de desarrollo. Si se analizan estos vínculos, puede verse que ya existen canales formales de participación o intercambio entre sociedad civil y Estado. Sin embargo, debe haber motivaciones fuertes, por parte del Estado, para escuchar a los líderes sociales, empresariales, y motivaciones, por parte de la sociedad civil, para hacerse escuchar. Hay, también, que sortear obstáculos ya que, muchas veces, desde el punto de vista del Estado, existen cuestiones de agenda, en las que el proceso participativo es entendido como una instancia que retrasa las decisiones y la gestión. Es necesario identificar esos obstáculos para lograr un ámbito de concordancia y un vínculo más fluido, calificado y sostenido. En su conjunto, estos vínculos pueden ser analizados desde el punto de vista de la accesibilidad, la calidad de participación y el liderazgo.

Este marco teórico puede utilizarse para abordar la vinculación de los estados municipales o comunales de una manera asociativa. En la actualidad, muchas veces los municipios se relacionan por proximidad, cuando existe un problema o una manifestación social o mediática particular, pero es preciso dialogar para construir políticas comunes y crear canales institucionales de intercambio y vinculación. En un sistema micromunicipalista esto es, particularmente, relevante ya que existe la urgencia de dialogar y encontrarse para solucionar cuestiones comunes.

Los espacios de interacción se presentan como oportunidades, momentos o canales de interacción de los municipios, para que se generen y se tomen decisiones conjuntas. En base a esta relevancia, es preciso pensar en la manera en que se establece el vínculo y, a partir de ahí, en la asociación y el trabajo en red. Esto nos lleva al punto central de la discusión, las motivaciones, recursos u obstáculos que afecten, directa o indirectamente, a la posibilidad de interactuar. Muchas veces hay grandes asimetrías entre municipios, como sucede con el gran Rosario, donde la ciudad central debe vincularse con ciudades más pequeñas de manera horizontal, es decir, más allá de la dimensión, la cantidad de población o los recursos.

Los espacios de vinculación asociativa tienen un camino crítico por recorrer, que comienza con la intención de crear este espacio o canal formal de participación. Se definen, entonces, las reglas de juego y luego se amplía el acceso a otros municipios y comunas, tal vez abriendo la agenda a más temáticas, incluyendo a los distintos miembros del gabinete, etc. Luego, se pasa a una instancia de desarrollo de capacidades, donde se acuerdan los modos de liderazgo, invitación, concreción, toma de decisiones y modos de acción, con un impacto concreto en términos de política pública. Este camino crítico está condicionado por las motivaciones y recursos que, cada uno de los actores, aporta a la relación de al menos dos partes, en este caso dos municipios, dos comunas o una comuna y un municipio. Un relación que no tendrá perdedores y ganadores sino en la que todos ganan lo suyo.

A su vez, hay una serie de desafíos importantes a superar para que, estos espacios de vinculación e intercambio, se conviertan en asociaciones de gobiernos locales. Uno de ellos, es la diversidad política y partidaria, que es preciso reconocer de manera madura. Además, los espacios tienen que ser legítimos desde lo moral, técnico, legal y político, garantizando un mínimo nivel de participación, un sistema democrático de toma de decisiones en un contexto de asimetría en materia de recursos económicos y técnicos. También, hay que apelar a otros ámbitos, instituciones educativas, universitarias, organizaciones de sociedad civil. Finalmente, se debe ofrecer capacidad técnica y visión, para atenuar los conflictos en la toma de decisiones.

Es necesario traspasar las asimetrías. Un municipio grande necesita, igualmente, del municipio pequeño vecino en, por ejemplo, la prestación de servicios. Muchas veces, el municipio que está del otro lado de la calle no se puede evitar, va a tener siempre representatividad y se le tendrá que rendir cuentas. No se trata de tener un gobierno por encima del gobierno local sino de que, los gobiernos locales, resuelvan juntos aquello que, juntos, resuelven mejor de lo que lo harían cada uno por su lado. Esto no quiere decir que un gobierno o instancia superior ordene lo local sino llegar a mejores resultados, a través de la colaboración.

Muchas veces, sobre todo en el caso de los municipios más pequeños, el objetivo es colectivizar la demanda; porque si estas instancias de interacción o articulación no ganan escala, no se logran los resultados. Por ejemplo, siete presidentes comunales o intendentes planteando una problemática –ya discutida y con una propuesta de solución– tendrán más legitimidad y lugar en la agenda del gobernador o ministro, que uno de ellos solo.

Las reglas de juego deben estar muy claras entre los actores. La claridad en lo que comparten, con lo que lidian, lo que resuelven juntos, determina el éxito de los espacios de vinculación y de asociativismo en el tiempo.

El concepto de red tiene mucho que ver con lo asociativo, ya que es una manera de describir la asociatividad.

Cuando se habla de redes, no importa la manera en que interactúan los actores, sino cómo resuelven sus problemas. No hay un modelo perfecto ni único de red, sino múltiples versiones que pueden probarse. Por ejemplo, se puede tener una red de municipios costeros donde, por un lado, hay un asociativismo entre municipios localizados en la ribera de un río (es decir, un territorio definido), que se asocian a otros municipios más distantes, con el mismo tipo de dificultades, problemas o desafíos. Lo que comparten es un interés común, un conjunto de valores o problemas.

La Unión Europea, en sí misma, es una expresión de asociativismo muy fuerte. Gracias a la cooperación descentralizada (en la cooperación internacional, no sólo se aportan recursos desde el nivel nacional sino, también, desde las comunidades, regiones, provincias y municipios), trasladan la técnica y experiencia que han tenido en otros lugares a la provincia de Santa Fe, en este caso. Esta provincia

establece un plan estratégico, define una serie de políticas de descentralización e incorpora a actores locales en las discusiones sobre, por ejemplo, descentralizar servicios. Esto es una demostración de trabajo en red.

Algunos beneficios, fáciles de visualizar, del trabajo en red son los siguientes. Se facilita la transferencia de conocimiento. Por ejemplo, en un sistema o modelo de campaña de vacunación, gestión hospitalaria, participación para la planificación, constituye un nuevo mecanismo para responder a problemas divergentes, consigue resoluciones más efectivas o mayores recursos. Es capaz de generar nuevos espacios de participación, facilita acuerdos sociales, aún teniendo diversidad de partidos políticos representados en la red. Se tiene más acceso a oportunidades y recursos. No sólo del propio territorio sino, también, de distintos niveles de gobierno nacional e internacional. Se generan mecanismos de apoyo y formación, las administraciones pueden beneficiarse mutuamente con proyectos y formación técnica. Se da mayor complementariedad a las políticas públicas, con un foco particular en el territorio.

Entre las barreras o amenazas, se destacan los problemas de comunicación y de focalización de problemas. Por otro lado, el hecho de que se circunscriba a ciertos actores o instituciones puede hacer que la legitimidad se vea debilitada. Otra dificultad son los costos de transacción; en municipios grandes, se suele diluir mejor el costo de transacción con los gobiernos chicos mientras que, para los gobiernos más chicos, es muy costoso asociarse. También, puede haber escasos recursos para la sustentabilidad en el tiempo. Estructuras débiles, en ocasiones, ponen en discusión lo que se pretende resolver a nivel asociativo. Si no se cuida esa legitimidad, independizándola de la figura –por ejemplo, del intendente– estos espacios o asociaciones entre gobiernos pueden quedar en la nada al fin de un mandato.

Algunos de los desafíos usuales, que tienen los asociativismos municipales, son el financiamiento, el liderazgo, la coordinación, la gobernabilidad, la participación y la comunicación. Son cuestiones a tener en cuenta, a medida que se madura la relación y la vinculación, para la definición de políticas públicas.

## DEBATE

Se plantean las siguiente consignas:

1. ¿De qué manera se vinculan actualmente los municipios en la provincia de Santa Fe, en términos territoriales y temporales?
2. ¿Cuán inclusivos, democráticos y efectivos son estos espacios de vinculación?
3. ¿Qué motivaciones permiten la generación y sostenimiento de asociativismos municipales y la conformación de redes municipales? ¿Cuáles son los obstáculos?
4. ¿En qué medida, el asociativismo municipal, es efectivo para alcanzar objetivos de desarrollo, incluyendo características de democratización, inclusión y generación de nuevas políticas públicas?

Desde la comuna de Soldini, se explica que se ha encontrado una figura en la ley 26.005 que engloba las ideas del disertante, relativas al asociativismo, y que a ellos les ha dado muy buenos resultados: los consorcios de cooperación<sup>27</sup>. Estos consorcios tienen la particularidad de ser netamente democráticos, vincular a las personas de carácter público con las personas de carácter jurídico, la sociedad civil, unipersonales y/o empresas. Se recalca que, en la provincia de Santa Fe, hay experiencias pioneras en la conformación de estos consorcios que, históricamente, se utilizaban para la exportación de miel, y que la figura puede trasladarse para vincular personas de carácter público con personas de carácter privado. La ley es clara, corta y concisa. El consorcio no es una nueva persona jurídica sino que se forma por medio de contratos, se dicta un reglamento y los actores hacen un aporte de capital, determinando así su participación. Una ventaja de los consorcios, frente a otras figuras como las UTE (Unión Transitoria de Empresas) o ACE (Asociaciones de Colaboración Empresaria), es que permite la recepción de subsidios. Además, es una figura formal transparente, puede o no tener fines específicos; ser extensivo o determinado en el tiempo; es amplio, abierto y, normalmente, sus bases son establecidas por la ley, mientras que las pautas, por los protagonistas.

Representantes de la comuna de Acebal comentan su experiencia, de quince años de funcionamiento: cinco comunas integran el consorcio caminero de la ruta N° 18 y constituyen un ente. Todos los integrantes son presidentes comunales y, actualmente, del mismo signo político. El ente cobra el peaje y realiza el mantenimiento de la ruta y los accesos desde las localidades del corredor, así como, desde otras localidades más pequeñas, que no lo integran, pero a las que, igualmente, se les brinda el servicio. En el mismo marco, las comunas formularon un proyecto de recolección de residuos, en el cual están tratando de incorporar a otras localidades de la región, para así ampliar la posibilidad de obtener recursos y subsidios.

En relación a lo anterior, desde la Comuna de Álvarez, se comenta que también se está trabajando en el tema de los residuos, con otras localidades no incluidas en el ente mencionado. Se expresa que, contando con una decisión política y un encuadre legal, también es posible asociarse y trabajar juntos. Se exponen algunos ejemplos.

**Moderador:** En las intervenciones anteriores, se nombraron asociativismos formales e informales, producto de la historia o de acuerdos. Teniendo en cuenta la presencia de personas de diversas regiones, ¿cómo se ve este tema?

---

<sup>27</sup> La ley 26.005 de Consorcios de cooperación (2004-2005), está disponible en: <http://infoleg.mec.gov.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102854/norma.htm>. La figura es de carácter nacional pero ya estaba prevista en las leyes provinciales 12.119 y 12.120, mucho más antiguas.

Desde la coordinación de la región 3, nodo Santa Fe, se plantea que es positivo fomentar espacios para realizar diagnósticos e identificar temáticas que, potencialmente, lleven a la conformación de asociaciones. También, se destaca que espacios como las asambleas ciudadanas, constituyen ya un avance. Se menciona que en la región 3, se llevó a cabo una primera reunión del área metropolitana del gran Santa Fe. Si bien carente de sustento jurídico, en este espacio, la ciudad de Santa Fe, asume el rol de ciudad central; es decir, un lugar distinto en términos de responsabilidades y éste es reconocido por el resto de las comunas del área. Las discusiones abordaron los aspectos que se podrían brindar, desde la ciudad al resto de los municipios y comunas, en términos de recursos e infraestructura. En pos de fomentar este tipo de espacios, se menciona la experiencia de las comunas de la costa, como Rincón, Santa Rosa de Calchines y Arroyo Leyes; que se han asociado para resolver, conjuntamente, el tema de la basura. El caso de Rincón, al pertenecer tanto al área metropolitana del gran Santa Fe como a dicho consorcio, vincularía ambas situaciones.

**Moderador:** Las dimensiones que se identifican aquí son la detección de problemáticas, la asociación para solucionar temas y el aprovechamiento de oportunidades. En relación a la tercera consigna, sobre las motivaciones, de manera simplificada se podría preguntar: ¿independientemente del lugar geográfico, qué motivaría a las localidades a buscar asociarse para trabajar en conjunto?, ¿cuáles son los temas cuya resolución no se puede encarar de manera aislada? y ¿qué oportunidades se ofrecen para asociarse? En términos amplios, desde el punto de vista de la gestión: ¿qué se busca a la hora de asociarse?

Desde la Comuna de Ramona, se recalca la relevancia del trabajo en red para las comunas pequeñas. Se cuenta que, en su caso, se ha conformado un espacio denominado Foro de Presidentes Comunales del Departamento Castellanos, con reuniones mensuales e independencia de signo político. Si bien, concretar las reuniones resulta difícil, las estructuras son mínimas y no es fácil concretar lo que se plantea en los debates, se logran identificar problemas comunes. Por lo que pregunta: “¿cómo se trasladan las ideas a la práctica?” Se da el ejemplo de la vivienda, donde los planes formulados por el nivel provincial o nacional, serían más operativos si se pudieran adaptar.

Desde la, recientemente creada, Secretaría de Producción y Desarrollo Sustentable de Soldini, se plantea la necesidad de cambiar el paradigma, en cuanto al rol de las comunas; en la actualidad, generalmente ligado a la administración de recursos y procesos de crecimiento. Se destaca que existe una serie de denominadores comunes, que no admiten diferencias tangibles ni políticas, y que demandan programas de desarrollo de participación endógena, como por ejem-

plo, el tratamiento de residuos, la ley de fitosanitarios, el manejo del suelo y el agua. Se comenta que, a menudo, las comunas vecinas hacen un proceso 'obligado' de asociativismo, en materia de seguridad y vialidad.

Se recomienda pensar el asociativismo como una capacidad de gestión de mayor autonomía, donde se considere el proceso de elaboración de propuestas, la calidad de gestión y lo legislativo. Esto, generado desde comisiones comunales o consejos municipales y con una participación dinámica de la sociedad. Se da como ejemplo, la formulación de un plan para abordar los problemas de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), empezando por observar la influencia de los procesos de migración circular, con una matriz de información propia en cada comuna.

Se expone que, en esta secretaría, se trabaja con los sectores productivos en base al, propio y particular, tejido productivo. Se explica, también, que en la región 4, a pesar de la diversidad en el mismo, las problemáticas comunes han enmascarado cuestiones particulares de cada comunidad y generado asociaciones en torno a temas específicos, como la basura; lo cual, no permite abordar el fenómeno de la asociación, desde un punto de vista integral de desarrollo y crecimiento ordenado, haciendo que los planes asistenciales queden en la contingencia y no se logre salir del asistencialismo. Se sugiere, entonces, la elaboración de matrices de información propia, a fin de generar una posibilidad de asociativismo efectiva y la optimización de los recursos del Estado nacional o provincial, con procesos de calificación de gestión y dinamización del proceso de participación legislativa.

Desde la audiencia, se responde que, primero, tiene que existir una decisión política estratégica sobre la necesidad de asociarse y encontrar visiones comunes y, sólo después, se puede recurrir a mayores capacidades y fuentes de información, como una matriz. Se pone en duda lo antes mencionado, con respecto al proceso 'integral', y el hecho de tener que contar con todos los recursos para, después, buscar la oportunidad.

**Disertante:** En las experiencias expuestas se ve, concretamente, lo mencionado desde la teoría. Es de gran ayuda dar formato al asociativismo, formalidad a la vinculación, a través de conocer, difundir y tomar modelos o instancias legales. Por otro lado, los avances tecnológicos actuales brindan herramientas (Internet, correos electrónicos, boletines) para debatir, de manera inmediata, los temas y agilizar la toma de decisiones. Estimulando y difundiendo estas herramientas, en base a temas concretos, es posible empezar a actuar en conjunto para generar confianza y resultados positivos.

Un participante agrega que, además de la decisión política, es importante la conciencia local sobre la necesidad de unirse para actuar; en especial, en la

provincia de Santa Fe, donde las autoridades y presidentes comunales cambian cada dos años y donde, muchos proyectos interesantes, se han visto interrumpidos por esta razón.

Un asesor legislativo coincide con tomar la decisión política, la voluntad de unirse y los consensos que se generan entre municipios y comunas, como puntos de partida, ya que la continuidad y permanencia son sus principales problemas. Recalca la necesidad de darle un marco legal a las asociaciones, para que no se basen sólo en cuestiones transitorias. Recuerda que, la autonomía de los municipios, está prevista en la Constitución Nacional de 1994 y, en el marco del debate por la reforma de la Constitución provincial, formula las siguientes preguntas: “¿los municipios y las comunas tienen hoy un marco legal, que les permita pensar una regulación?, ¿se puede crear una ley de asociaciones de municipios y comunas sin reformar la constitución?, en tal caso, ¿de qué tipo de ley se trataría?”.

**Moderador:** En el caso de la provincia de Santa Fe, se necesita una reforma constitucional, sobre todo en lo que refiere al régimen municipal. La Constitución nacional determina, en el artículo 5º, que las provincias son autónomas y constituyen su propia Constitución provincial. Esto asegura la administración de justicia, el acceso a la educación inicial y el régimen municipal, entre otros. En la reforma de 1994, el artículo 123º dice que los municipios tienen derecho a la autonomía pero ésta debe estar reglada y es el poder provincial quien determina su alcance, en el ámbito político, institucional, financiero, económico y administrativo. Esto significa que, muchos gobiernos provinciales –como, por ejemplo, el de Santa Fe o Buenos Aires–, actualmente, son autárquicos desde el punto de vista técnico porque, por más que tengan una gran delegación de funciones o gran capacidad para determinar su presupuesto o algunas cuestiones institucionales, hay funciones que les pueden ser quitadas por no ejercer la autonomía. Esta es la diferencia entre autarquía y autonomía. Se puede tener un gran proceso de descentralización, una enorme cantidad de funciones como municipio, pero si el régimen no reconoce esa autonomía, se depende legalmente de la ley Orgánica de Municipalidades y de la de Comunas, y se está limitado por el poder provincial. Tras el avance de 1994, sería de esperar que una gran cantidad de municipios ejercieran su autonomía y determinen las cuestiones, que tienen que ver con la identidad y particularidades de su gobierno local. Veamos como ejemplo el caso de Ushuaia: podemos pensar que es una ciudad a la que se le reconoce la autonomía y la ejerce, porque dictó su propia carta orgánica, tiene elecciones en fechas diferidas de las provinciales; a su vez, determina que su gobierno municipal se gestione en base a una planificación, la existencia de un plan de ordenamiento urbano, reconoce una serie de derechos de tercera generación, hace planteos propios a la realidad local (por ejemplo, que las construcciones deben

ser antisísmicas). Esto, no está mencionado en la Constitución provincial, sino en su carta orgánica local. El hecho de ejercer la autonomía, permite generar ciertas instituciones democráticas dentro de ámbito local y abre el juego a establecer estrategias de asociatividad.

Mientras tanto, si bien hay 20 provincias que reconocen la autonomía municipal, sólo 140 municipios tienen carta orgánica y ejercen su autonomía. Hay 180 municipios que tienen la capacidad pero, aún, no han dictado su carta orgánica (por ejemplo, 14 municipios santacruceños y 18 municipios riojanos), y se calculan otros 140 que, también, van a tener la posibilidad de ser autónomos, cuando se reconozca la autonomía en Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza. Esto no debe restringir la motivación de asociarse. Siempre que se tenga un marco legal que permita generar ámbitos formales de discusión, intercambio, diseño de políticas públicas, se puede hacer, sin esperar una reforma constitucional. Hay municipios santafesinos que lo demuestran, logrando instancias de liderazgo sobresalientes, bajo las restricciones legales que tiene la legislación actual.

Anayancy Ortiz, miembro del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS), de El Salvador, cuenta su experiencia sobre asociativismo. El área metropolitana de San Salvador es un territorio bastante pequeño, tiene 610 Km<sup>2</sup> y alrededor de 1.6 millones de habitantes. En 1986, un fuerte terremoto impactó la ciudad capital y una de las principales ciudades del territorio. Para la reconstrucción, los alcaldes, amparados por la Constitución de la república y el código municipal, crearon el COAMSS; con el fin de enfrentar la situación de manera conjunta. Desde 1990, el trabajo se hizo a través del estatuto; la voluntad política de los alcaldes de convertirlo en ley para el área, le dio aún más legalidad. Hoy, se cuenta con una ley de desarrollo y ordenamiento territorial que regula el accionar y las intervenciones en el territorio. En Santa Fe, la asociatividad no está legalizada y es, únicamente, voluntaria; en cambio, en El Salvador, se tiene autonomía municipal y la carta magna permite asociarse.





MESA DE DIÁLOGO 2/  
Una visión internacional de la  
cooperación descentralizada  
y la gestión local

Disertante

## MARC RIMEZ<sup>28</sup>

*Director Ejecutivo de la Fundación para la Investigación y Desarrollo de América Latina y Europa (FIDALE), México, DF.*

Moderador y comentarista

## MARCELO ROMEU

*Secretario de Relaciones Internacionales e Integración, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe. (2011-2012)*

### INTRODUCCIÓN DE MARC RIMEZ

Comenzaré haciendo una introducción sobre la cooperación descentralizada y su aplicación en la gestión local.

Al hablar de cooperación descentralizada, hablamos de cooperación entre actores locales y regionales de carácter público. Aquí, tenemos dos nociones fundamentales; actores locales-regionales, es decir, actores territoriales, y actores públicos, es decir, actores gubernamentales. En este caso, no estamos hablando de una cooperación entre organizaciones de la sociedad civil, que es otra parte de la cooperación descentralizada, sino de la cooperación descentralizada entre actores territoriales públicos o liderados por actores territoriales públicos.

Un actor público en el territorio es quien tiene ciertas responsabilidades y puede –o no– ejecutar políticas públicas pero es el único que tiene la capacidad de ejecutar un presupuesto público. El resto de los actores pueden ejecutar presupuestos pero no un presupuesto público.

Cuando hablamos de cooperación descentralizada pública, hay características esenciales que la diferencian de las prácticas de cooperaciones internacionales entre Estados. Se trata, por ejemplo, de relaciones directas entre gobiernos locales; acciones, programas, proyectos o políticas entre un gobierno local de Alemania y un gobierno local de Argentina; ejecutado o implementado por esos mismos gobiernos –y no a través de organismos de la sociedad civil–, y lo que se

---

<sup>28</sup> Marc Rimez es economista especializado en el desarrollo internacional y local y cooperación internacional. Fue catedrático de varias universidades de América Latina y Europa en política del desarrollo, economía internacional e integración regional, y consultor de agencias de las Naciones Unidas y la Comisión Europea, entre otros. Es autor de numerosas publicaciones sobre estos temas. Se especializó en políticas públicas, desarrollo regional y cooperación descentralizada en los últimos 15 años. Fue Director del observatorio de Cooperación Descentralizada de la Unión Europea y América Latina durante el período 2009-2011. Es el actual Director Ejecutivo de la Fundación para la Investigación y Desarrollo de América Latina y Europa.

busca es el interés mutuo. Esto tendría que suceder en todas las cooperaciones. Cooperación significa trabajar buscando el beneficio mutuo. Esto no significa trabajar en beneficio del otro. Hay que pensar, desde el inicio, en una relación distinta; a partir de la cual, construir una base para ejecutarlo de manera distinta.

A grandes rasgos, puede decirse que tenemos tres tipos de cooperación. En primer lugar, la cooperación asistencial, dar ayuda, lo cual no resulta sustentable a largo plazo. En segundo lugar, la cooperación para el desarrollo, que significa impulsar el desarrollo. Por último, la cooperación territorial, que es la más frecuente en cooperación descentralizada y refiere a la cooperación entre dos territorios.

Además de estos tres tipos, tenemos también tres modalidades. Una de ellas es la modalidad o el canal tradicional de cooperación norte-sur, por ejemplo, de Europa a América Latina, de Estados Unidos a África o de Japón a Asia. Esta modalidad todavía constituye el grueso de la cooperación pero crece menos rápidamente.

Otro tipo es la cooperación triangular, que refiere a tres instituciones con fondos europeos, por ejemplo, la ciudad de Rosario –una ciudad muy avanzada en términos institucionales y de desarrollo económico– que coopera con una región de Haití, con fondos europeos.

O bien, la cooperación sur-sur directa, en la que, por ejemplo, la provincia de Santa Fe tiene un presupuesto en cooperación dedicado a becas para estudiantes centroamericanos. Otras opciones serían hacer acuerdos con un gobierno local en Haití para la reconstrucción de un centro de salud, la formación de médicos o la formación del personal del gobierno local.

Estas dos últimas modalidades son las que, en la actualidad, crecen con mayor rapidez fomentando que los gobiernos locales y regionales del sur sean cada vez más importantes. Los gobiernos regionales más avanzados dentro del sur, como la provincia de Santa Fe, tienden a ser receptores y emisores de cooperación.

En términos de ejecución, tenemos las modalidades más tradicionales, como los proyectos o programas de cooperación y las modalidades de trabajo en red; dentro de la cual, distintos gobiernos locales, se proponen y crean una red. Un ejemplo es la Red de Ciudades Educadoras, a través de la cual, se intercambian experiencias de educación y se mejoran los sistemas educativos locales. Existe una modalidad nueva, utilizada a nivel nacional, que es el apoyo a políticas públicas, a través de la transferencia de recursos a los presupuestos públicos. Estos apoyos presupuestarios no se utilizan todavía a nivel local pero hemos hecho una simulación para la provincia de Santa Fe y podría utilizarse, perfectamente, para los gobiernos locales y regionales. Lo que se hizo fue simular un préstamo de 10 millones de la Unión Europea, para financiar la política de salud a la provincia de Santa Fe. Lo estudiamos y el estado provincial cumplía con todos los requisitos, de modo que estaría en condiciones de canalizar ese dinero hacia sus prioridades.

La cooperación descentralizada entre gobiernos locales y regionales, es un tipo de cooperación que usa pocos recursos financieros y es muy eficiente ya

que, con poco dinero, logra muchos resultados. Se centra en acciones de apoyo institucional, es decir, en la consolidación de las instituciones de los gobiernos locales y regionales. Por otro lado, se dedica a la defensa de los intereses de los gobiernos locales y regionales en los foros nacionales e internacionales, con el propósito de que los gobiernos nacionales o las organizaciones internacionales consideren estos intereses y reconozcan estos niveles de intermediación –necesarios para la implementación de ciertas políticas y acciones en relación con la ciudadanía–, bajo el concepto de que, la consolidación de la democracia local, redundará en una mayor eficiencia de las políticas públicas.

En la cooperación de hoy en día, sobre todo en períodos de crisis internacionales, se busca la eficacia. Eficacia quiere decir, entre otras cosas, que las acciones sean pertinentes y correspondan a una necesidad. Por ejemplo, que no se realice una acción de formación y luego no haya empleo para la gente formada.

Un aspecto fundamental en la cooperación es que cada uno haga lo que sabe hacer. La cooperación descentralizada entre gobiernos locales y regionales, tiene que provocar entusiasmo en los actores tradicionales de la cooperación, las grandes agencias, los grandes organismos internacionales y, a menudo, se encuentra que existen miles de actores nuevos, que hacen demasiadas cosas. Se trata de identificar el valor agregado que pueden aportar los gobiernos regionales, de acuerdo a lo que saben hacer.

Los grandes temas en los que los gobiernos locales y regionales se especializan, son temas de desarrollo local. ¿Quién sabe más del desarrollo local y regional que los propios gobiernos locales y regionales? El territorio local, la democracia local, el ordenamiento territorial, la cohesión local y los procesos de descentralización, se inscriben en políticas o procesos de múltiples actores y múltiples niveles. En cada uno de estos temas, los gobiernos locales y regionales, pueden aportar a los procesos de cooperación. Hay nichos que implican procesos de negociación con otros actores, porque no todo depende del gobierno local o del gobierno regional, sino que hay espacios en los que interviene el gobierno nacional o instancias supranacionales. Es necesario identificar muy bien los nichos.

En general, la cooperación descentralizada es una cooperación que no implica mucho dinero. ¿En qué consiste el apoyo institucional?, que es la actividad más importante. En el intercambio de experiencias y el desarrollo de capacidades humanas, a partir de formación, pasantías y actividades, que no son extremadamente caras. Estos dos aspectos, que conforman el corazón de esta cooperación descentralizada, son bilaterales, multilaterales y de trabajo en red.

Algunos programas recientes tienden a mostrar que, si están articulados con proyectos piloto, como se realiza hoy en día en Santa Fe, tienden a multiplicar sus resultados. El proyecto piloto tiene la gran ventaja de ser visible para la autoridad política, sobre todo si se trata de un edificio, un centro, una escuela, la renovación de una ciudad vieja, etc. El horizonte del tiempo político no es el mismo que el horizonte

del tiempo de la cooperación, que es mucho más largo que el primero. Otra ventaja es que sea visible para la ciudadanía. Lo mismo, ocurre con el desarrollo de las capacidades humanas, el tiempo de formación tampoco es el tiempo de la ciudadanía. La formación de funcionarios, con el fin de que los resultados lleguen a la ciudadanía, no se produce de manera inmediata. Articular todo el proceso alrededor de actividades que sean visibles y tangibles, para los ciudadanos y para las autoridades políticas, modifica el apoyo, el impacto y la sustentabilidad de las acciones.

Cuando una simple acción se traduce en una política pública, lo que era una mera gestión dentro de un proyecto, pasa a permanecer en el tiempo. Eso es lograr la sustentabilidad. Uno de los primeros proyectos del programa URB-AL, alrededor de 1997 en la ciudad de Concepción, en Chile, consistía en la financiación de un centro de prevención para jóvenes drogadictos. La ciudad de Concepción, en ese entonces, estaba dirigida por la centro izquierda. En términos de resultados, fue un proyecto regular. Se amplió un centro, se le permitió funcionar por dos o tres años, produjo algunos resultados y, al término del proyecto, la municipalidad comenzó a financiarlo. Es decir, ya era parte de un proyecto para la juventud, en un lugar y en un momento en el que la drogadicción era un tema tabú. La directora consiguió el financiamiento por parte de la municipalidad y, luego de tres años de proyecto, la institución se convirtió en algo más importante. Esa pequeña política de prevención se tradujo en una línea del presupuesto. Consiguió la sustentabilidad y, al día de hoy, el centro sigue existiendo, funciona y se ha ampliado. El gobierno ha cambiado de partido político y el centro sigue dando resultados. Puede decirse que ha pasado a ser política pública local. Podemos hablar de política pública cuando, una política local, supera las alternancias políticas y, además, está en el presupuesto. Este ejemplo se ha replicado en otras ciudades de Chile.

## **DEBATE**

Se plantea el siguiente ejercicio. Un generoso donador da a la provincia el 20% de los presupuestos de cada uno de sus municipios. Los asistentes de la mesa, como decisores de las localidades, tendrían que escoger y decir en qué campo van a utilizar ese dinero, para qué tipo de acción y qué resultados esperan con esto.

Desde la localidad de Correa –una comuna de 5.800 habitantes, ubicada al sur de la provincia de Santa Fe, a 60 kilómetros de la ciudad de Rosario– se plantea que uno de los temas interesantes, para compartir con otros gobiernos locales, es el de los residuos sólidos urbanos y que, en la localidad, se está conformando un ente con este fin. El incremento del presupuesto en un 20% no alcanzaría para el abordaje integral del tema desde Correa, haría falta un 20% más. Sin embargo, podría aportarse a este ente y contar con un espacio de transferencia regional, para generar vertederos controlados y una primera instancia de separación de residuos.

Desde la agencia de cooperación de la ciudad de Santa Fe, se considera que una inversión interesante sería en una política de cooperación para la ciudad, elaborada a partir del plan estratégico de la ciudad. Para ello, sería necesario detectar cuáles son las prioridades y las potencialidades del municipio, para desarrollar herramientas de cooperación que, mediante el fortalecimiento de las capacidades locales, se repliquen en diversas redes o proyectos. Uno de los temas, podría ser la ciudad sustentable o la ciudad que educa. Lo importante, es pensar la internacionalización y a la cooperación en términos estratégicos.

En el municipio de Avellaneda –a 320 kilómetros al norte de la capital de la provincia y con 27 mil habitantes y un presupuesto de 52 millones de pesos anuales–, este incremento significa 10 millones de pesos. Este monto, podría aplicarse a un proyecto de gran envergadura, en el cual trabajan numerosas instituciones de la ciudad, para dotar de riego al área agrícola. Se explica que, en la zona, la actividad económica depende de la agricultura y la ganadería y las cadenas de valor asociadas, y el clima es extremadamente inestable. En un lapso de diez años, es posible que haya dos años buenos, cuatro malos y cuatro que oscilan. Esta imprevisibilidad, termina ocasionando la migración de la población rural.

Otra intervención, desde la ciudad de Reconquista, contigua a Avellaneda, propone otro destino para ese monto, considerando otros proyectos del plan estratégico local. Una opción, es la construcción de un parque industrial que reemplace al actual, demasiado próximo al casco urbano y, otra, la construcción de un edificio escolar para una institución terciaria. La ciudad atrae alumnos de toda la zona y este nivel educativo no cuenta, en la actualidad, con edificio propio.

**Disertante:** Tomando los sectores planteados, tenemos medio ambiente, residuos, inversión en agricultura, inversión productiva, educación, compra de terrenos. En la mayoría de los casos, se plantea su aplicación a infraestructura.

De acuerdo a la realidad de Reconquista, se argumenta que el 80% de las necesidades presupuestarias consiste en obras ya en ejecución y, aproximadamente, el 20% corresponde a otras necesidades. En general, prevalece la demanda de obras, que son acciones visibles. Se argumenta que las obras consideradas –el riego, el área industrial y la escuela– son necesidades primordiales y proyectos priorizados por la participación ciudadana. Sin embargo, no se soslaya la importancia de otras acciones, de gestión, acompañamiento, capacitación y participación.

Desde Avellaneda, se comenta que, junto a la preocupación por la necesidad de riego, aparece la cuestión climática, ambiental y, de allí, el tratamiento de los residuos sólidos urbanos. Dado que hay problemáticas que requieren el compro-

miso de más de un municipio –en este caso, Reconquista y Avellaneda trabajan juntas en el proyecto de una planta de tratamiento de residuos y el saneamiento ambiental– las acciones que ambas ciudades llevan a cabo constituyen una experiencia piloto, que empezó a ejecutarse en noviembre, creando una planta de tratamiento en Avellaneda. Se espera que esta planta, en el futuro, funcione como estación de transferencia; si se alcanza una organización en consorcio y se arma un relleno sanitario conjunto. Mientras tanto, se avanza en un trabajo de formación, de concientización de la ciudadanía y trabajo con las escuelas, a través de equipos técnicos en ambas ciudades.

El aprendizaje de estas experiencias es que, poco a poco, los recursos aparecen. Y, aún cuando se empieza con algo chico, si se cuenta con el apoyo suficiente, la experiencia se multiplica.

Ante la pregunta de Marc Rimez, acerca de si las localidades representadas han realizado alguna experiencia de cooperación directa, se explica que la ciudad de Avellaneda tiene un hermanamiento con una región de Italia, de la cual descien- de un gran porcentaje de la población. Una de las actividades realizadas en este marco, fue una experiencia piloto de riego, iniciada en 2006. Por el momento, abarca sólo 150 hectáreas, y la idea es replicarla en otros lugares del territorio. La cooperación consiste en el intercambio de experiencias, en la conformación de consorcios de riego, en esta región de Italia, y reproducir buenas prácticas. De esta experiencia, surge el proyecto de riego mencionado anteriormente, mucho más amplio y ambicioso, ya que supone la captación de aguas del río Paraná para regar todo el territorio.

**Disertante:** El uso que esta localidad haría del 20% contó con un primer proyecto, con una fase de aprendizaje a base de montos pequeños. Y, seguramente, habrá habido un aprendizaje en lo que refiere a la gestión internacional de proyectos. El lado positivo de la crisis, es que la sequía movilizó a los actores del territorio para avanzar en este proyecto. Después, vendrá el proceso necesario para que esa experiencia pase al municipio, quien liderará el tejido de actores del territorio.

La pregunta planteada es, de alguna manera, tramposa. El 20% de presupuesto extra no cae del cielo. Hay que ir a buscarlo y eso supone un trabajo largo de gestión. Hay dos formas de hacerlo, a través de una agencia de cooperación, es decir, una institucionalidad existente, o bien, creando la institucionalidad a través de una ciudad pequeña; que es mucho más complejo y más difícil, porque no hay tantos recursos humanos para invertir en esas tareas. Cuando en el programa se pide un técnico de asuntos sociales, en cooperación y en juventud, quizá todo recae en una sola persona. Esa es la realidad en los municipios pequeños. Para una ciudad intermedia, es conveniente contar con una estructura del tipo de una agencia.

Se comenta que, en la ciudad de Santa Fe, se lleva a cabo una experiencia de cooperación similar, en el proyecto del Mercado Norte, financiado por la Unión Europea e implementado en forma conjunta con la ciudad de Valparaíso. Como respuesta a la consigna planteada, se propone una inversión en el desarrollo de un plan estratégico de cooperación, que incluya el análisis del contexto interno y externo. El conocimiento del contexto externo, abre la posibilidad de encontrar aliados con las necesidades similares.

Desde la ciudad de Capitán Bermúdez –que cuenta con más de 30 mil habitantes y un presupuesto de 56,57 millones de pesos– se plantea que sería necesario un debate sobre el destino del dinero según cada región, ya que las condiciones son extremadamente diferentes. Para esa ciudad, se estima prioritario generar empleo genuino. Ello supondría la implementación de gerencias de empleo y estudios de mercado, para determinar cuáles son las pequeñas y medianas industrias locales con capacidad para incorporar mano de obra y, a partir de esto, desarrollar instancias de capacitación municipal o regional con salida laboral. Se estima fundamental invertir en educación, en una nueva formación política, social y, sobre todo, educativa.

Otra propuesta, formulada desde la ciudad de Reconquista, manifiesta que aplicaría ese monto de dinero en sensibilización y fortalecimiento sobre la mediación prejudicial, de reciente obligatoriedad en la provincia, y cierta resistencia por parte de la gente. Se argumenta que sería interesante replicar el ejemplo de otros lugares del mundo, en los que se realiza la mediación en múltiples aspectos, empresarial, educativo, habitacional, consorcios, lo cual supone un importante cambio de paradigma.



MESA DE DIÁLOGO 3/  
Finanzas públicas: los desafíos  
de la administración para  
el desarrollo regional y local

Disertante

## ÁNGEL SCIARA

*Ministro de Economía de la Provincia de Santa Fe.  
(2007-2011, 2011-2015)*

Moderador y comentarista

## PEDRO PAVICICH

*Secretario de Apoyo al Desarrollo, Ministerio de la  
Producción de la Provincia de Santa Fe.  
(2011-2015)*

### INTRODUCCIÓN DE ÁNGEL SCIARA

Para comenzar con el análisis, es interesante el planteo de Krugman<sup>29</sup>, Premio Nobel de Economía: identificar con claridad los problemas de desequilibrio de desarrollo territorial. Lo que propone Krugman es una foto satelital de noche, en la que se observan las luces y las sombras. Donde hay más luz, hay más desarrollo y más crecimiento; donde hay menos luz, hay menos desarrollo, y donde hay sombra, no hay ni crecimiento ni desarrollo.



*Las luces de Krugman*

Esto es lo que se releva en relación a África y Europa. Se nota, con mucha claridad, cuáles son los países desarrollados y cuál es el desequilibrio en relación al

<sup>29</sup> Paul Robin Krugman (Albany, 1953) es un economista, divulgador y periodista estadounidense, cercano a los planteamientos postkeynesianos. Actualmente, es profesor de Economía y Asuntos Internacionales en la Universidad de Princeton. Desde 2000, escribe una columna en el periódico New York Times. En 2008, fue galardonado con el Premio Nobel de Economía.

desarrollo en el mundo. No quiero conceptualizar los problemas de crecimiento, desarrollo y desarrollo humano, pero sabemos que la medida del producto no es sinónimo de desarrollo sino de crecimiento. El desarrollo económico implica, más que el crecimiento del PIB, un crecimiento con avance social, un crecimiento con desarrollo social y un concepto, que aparece hoy en la bibliografía, que tiene que ver con el desarrollo humano. Los desafíos del milenio que plantea Naciones Unidas, apuntan a un crecimiento de una enorme integralidad; poniendo en el centro, del crecimiento y del desarrollo económico, al hombre y tratando de definir un nivel de desarrollo en términos del crecimiento en su entorno.

¿Cuáles son las luces y las sombras en la provincia de Santa Fe? Las luces y las sombras en esta provincia tienen que ver con los desequilibrios territoriales. Desequilibrios territoriales, estrechamente, relacionados con un patrón de acumulación del capital. Este patrón de acumulación del capital tiene su origen histórico en el modelo de la década del '80 y se expresa como un crecimiento hacia afuera. Es decir, se trata de un patrón de desarrollo y crecimiento que prioriza las áreas productoras agropecuarias, destinadas a la exportación. Este crecimiento, basado en el modelo primario exportador, necesitó, después, de un modelo sustitutivo para crear empleo, porque el propio crecimiento y la expansión del agro no eran generadores de empleo. En la actualidad, el modelo de desarrollo y expansión agropecuaria, es expulsor de trabajo y esto se releva, con total claridad, en la migración interna de la provincia de Santa Fe, que se produce desde un norte empobrecido hacia la zona central, que sigue siendo atractora de inversiones, creadora de trabajo y, en consecuencia, generadora de empleo. Incluso, atractiva en la búsqueda de un porvenir, aunque sea como desempleado.

### LUCES Y SOMBRAS O DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES EN SANTA FE

- Las fuerzas centrípetas y centrífugas son una constante en la economía provincial (Geller, 2007).
- Los desequilibrios territoriales se han profundizado a su vez por una coalición histórica entre los intereses privados y los funcionarios estatales de un estado provincial centralizado (Geller, 2007).
- El modelo agroexportador adoptado genera pocos beneficios en la creación de empleo y radicación de la población (Sciara y Geller, 2005).



### EL ESTADO IMPORTA PARA DISMINUIR EL DESEQUILIBRIO TERRITORIAL

- No importa solo la empresa y el mercado, o solo el estado central, o solo el estado local.
- Todas las instituciones son relevantes en pos de favorecer el desarrollo económico y el humano: la importancia del mix
- Son importante i) la empresa privada tradicional, ii) con las restantes formas de propiedad empresaria, iii) con el mercado, iv) y con las instituciones alternativas al mercado, v) con el estado local, vi) con el estado provincial, vii) con el estado nacional, viii) y con acuerdos regionales supranacionales, entre otras instituciones.



A partir de ciertos indicadores económicos, sociales y poblacionales, se establece una serie de áreas, en las cuales se identifican: un norte poco desarrollado, una zona media con una enorme potencialidad –que habría que expandir, generando indicaciones y orientaciones para un resurgimiento– y una zona central o zona núcleo que, evidentemente, es la que cuenta con capacidad endógena para seguir autoalimentándose y autoexpandiéndose.

Dentro de este patrón de desarrollo, que ha transformado a la provincia de Santa Fe, generando estos desequilibrios, se identifican etapas en las que el patrón de acumulación no tuvo orientación o readecuación del Estado. Hay una desaparición del Estado en el intento de tratar de atenuar los efectos que el mercado genera, inexorablemente, cuando se lo deja solo. Se trata del proceso que, algunos, denominan concentrador y excluyente. Es claro que, en la provincia de Santa Fe, ha habido una acumulación del capital, concentradora y excluyente. Ha concentrado la actividad económica, la población y el confort en la zona núcleo y ha excluido, a territorios y poblaciones, de los beneficios generados en este núcleo de alta capacidad productiva y alto nivel de vida.

Creemos que para generar luces donde hoy hay sombras o, en otras palabras, para reencontrar un equilibrio territorial en términos de oportunidades –es decir, propender a la igualación de las oportunidades, de todos los habitantes de la provincia de Santa Fe–, tenemos que recuperar el papel del Estado. El Estado debe estar como atenuador de los efectos de un mercado que, por su propia lógica capitalista, va a tender a la exclusión y al empobrecimiento de una enorme masa de población.

Aquí, es cuando aparece el triángulo compuesto por mercado-estado-sociedad. El neoliberalismo fue el modelo o el paradigma del dominio del mercado sobre la

sociedad y sobre el Estado. El convencimiento de los formadores de políticas económicas, en la década de los '90, bajo el predominio del llamado Consenso de Washington, entendía que el mercado era una entelequia, con la capacidad suficiente para encontrar los mecanismos para autorregularse. Esto significaba que, cuando el mercado percibía los desequilibrios, actuaba en consecuencia para evitarlos y recuperar los equilibrios perdidos. Sin embargo, esto no podía demostrarse en ningún lugar del mundo. Hay un libro interesantísimo de Karl Polanyi<sup>30</sup>, escrito durante la segunda guerra mundial, en el que desmitifica el postulado de la autorregulación de los mercados y niega, a través de los estudios antropológicos de la sociedad humana, la posibilidad de que haya habido algún momento en la historia en que, el funcionamiento del mercado, haya logrado recomponer los desequilibrios que él mismo creaba. Luego, aparece el Estado en el entorno de una economía de bienestar, como generador de ofertas. Ofrecía cosas a una sociedad pasiva, que lo recibía como una gracia del Estado. Este estado de bienestar, también, caduca y da paso al neoliberalismo. El neoliberalismo, en los años '90, deriva en la crisis del año 2000 en Argentina, cuando redescubrimos al Estado y a la sociedad a través de las organizaciones sociales, que permitieron sostener esa situación de crisis.

¿De qué manera debemos recuperar el Estado? En términos de una nueva gestión de las políticas públicas. Los tres vértices del triángulo representan tres desafíos para el desarrollo con equidad territorial. En primer lugar, no debería haber políticas públicas que no se generen en un marco de planificación estratégica. En segundo lugar, no debería haber una política pública que no tenga su reflejo en el presupuesto público. En tercer lugar, no hay política pública si no existe la capacidad de ponerla en práctica. Pero, para gestionar una política pública, hacen falta recursos y, en consecuencia, financiamiento.

Tenemos, entonces, que los tres vértices de este triángulo se plantean como los tres grandes desafíos a lograr en la provincia de Santa Fe, un desarrollo económico con equidad territorial, planificación estratégica y presupuesto público; que tiene que ser, por otra parte, un presupuesto por programa y un adecuado nivel de financiamiento.

En la provincia de Santa Fe, hemos comenzado a resolver este desafío. El primer desafío fue establecer una planificación estratégica. Lo hemos hecho, además, mediante un proceso de regionalización; es decir, encontrar espacios más pequeños, que el provincial, para atenderlos con mayor proximidad, para captar sus necesidades de una manera más directa y resolver de una manera más cercana y eficiente.

En el Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe entendemos, por planificación estratégica, un proceso de dominio de la realidad. Si no hay planificación, las posibilidades de que el mercado, a través de sus leyes de acumulación, nos con-

---

<sup>30</sup> Karl Polanyi (Viena, Austria, 1886 - Pickering, Ontario, Canadá, 1964) científico social y filósofo que trabajó en el ámbito de la antropología económica y la crítica de la economía ortodoxa.

duzca hacia un destino no deseado son mucho mayores que si existe planificación. Es decir que el Estado, para dominar y alcanzar su destino, necesita planificar. Planifica el que gobierna y para gobernar hay que planificar. Es un proceso reversible. Para dominar la realidad hay que planificar y para planificar hay que gobernar. Es necesario tener el dominio de las acciones y de las decisiones. Por eso, desde nuestra perspectiva, la planificación estratégica es siempre una planificación estatal. Planifica el Estado, de la misma manera que todos los actores planifican. Planifican los sindicatos, las grandes corporaciones, las asociaciones, la Bolsa de Comercio; todos los actores planifican. Si el Estado no planifica, la construcción de la realidad futura termina siendo dominada por todos aquellos actores que sí planifican.

En consecuencia, la planificación estatal requiere de cuatro momentos: un momento explicativo-situacional, un momento normativo, un momento estratégico y un momento táctico-operacional. El momento situacional es lo que, comúnmente, se denominaba diagnóstico. Hoy tenemos que reconocer que, el diagnóstico, no hubiese permitido una planificación estratégica. El diagnóstico era un intento de objetivar una realidad presente, como si alguien pudiera ser objetivo cuando percibe la realidad. Uno percibe la realidad, la aprehende en función de lo que piensa, de lo que cree; la ve con el cristal con que la mira. De esa manera, no se puede pretender la objetividad. Lo que puede pretenderse, es captar la situación que resulta indeseable, para transformarla por medio de las acciones, las actividades y las decisiones que se adoptan cotidianamente. Es decir, este momento explicativo-situacional, no solamente se refiere a los aspectos económicos, sociales, institucionales y políticos sino, también, a los actores, que pueden favorecer u oponerse a una estrategia, pueden tener una misma mirada de la realidad futura o una mirada distinta de la realidad que se quiere construir.

La segunda instancia, es el momento normativo, el deber ser. Hemos hecho un avance enorme, porque hemos construido un deber ser a partir de lo que los ciudadanos de la provincia de Santa Fe quieren ser y quieren para la provincia de Santa Fe. Y, este proceso, no es un tema menor, incluye la participación ciudadana y la participación institucional. Tradicionalmente, la planificación diagnosticaba y establecía el deber ser. De ahí, viene el fracaso de la planificación de CEPAL<sup>31</sup> de los años '70. No hubo ninguna experiencia fructífera de planificación en este sentido, aún, contando con condiciones políticas e institucionales favorables. Se intentó llevar adelante en la Bolivia de Torres<sup>32</sup>, en el Perú de Velasco<sup>33</sup>, en la Venezuela de

---

<sup>31</sup> Comisión económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.

<sup>32</sup> Juan José Torres González (Cochabamba, Bolivia, 1920 - San Andrés de Giles, Argentina, 1976), conocido popularmente como JJ (Jota Jota), fue militar de carrea y político boliviano, que se desempeñó como presidente de la República de Bolivia entre el 7 de octubre de 1970 y el 21 de agosto de 1971.

<sup>33</sup> Juan Francisco Velasco Alvarado (Piura, Perú, 1910 - Lima, Perú, 1977), fue un militar y político peruano. Siendo jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de Perú, dirigió el golpe de Estado del 3 de octubre de 1968, que depuso al presidente Fernando Belaúnde Terry, electo democráticamente. Ocupó la presidencia del Perú desde octubre 1968 y hasta agosto de 1975 de la llamada Revolución de la Fuerza Armada. Su gobierno se conoce, también, como la Primera Fase del Gobierno Militar, el Septenato o el Velascato (1968-1975), que duró hasta su destitución como presidente.

Pérez<sup>34</sup>, y en ningún caso se lograron los cambios estructurales que planteaba la CEPAL en aquel momento. Por esa razón, desde la propia CEPAL surge una profunda crítica a esta planificación normativa, a cargo de un economista chileno, Carlos Matus<sup>35</sup>, quien plantea y construye el paradigma de la planificación estratégica situacional, el proceso de transformación de una realidad concreta.

En el momento normativo se establece el deber ser y es lo que hemos hecho, a través de nuestro plan estratégico. Qué queremos que sea la provincia de Santa Fe en un plazo de veinte años. Esto es lo que está publicado y lo que revisamos, permanentemente.

El tercer momento es el momento estratégico y, evidentemente, no hay planificación estratégica si no hay estrategia. La estrategia no es atraer a los que piensan como nosotros y anular a los que no piensan como nosotros. La estrategia es creación de viabilidad, de implementar acciones para encontrar los senderos que permitan alcanzar el objetivo. Estrategia es jugar al ajedrez. Estrategia es el arte de la guerra. No por casualidad hablamos de táctica y estrategia. Precisamente, esta construcción, este paradigma teórico de la planificación, tiene su raíz en los viejos clásicos de la guerra: Von Clausewitz<sup>36</sup> o Sun Tzu. O un jugador de ajedrez que planea un jaque mate en cinco jugadas. De eso se trata la estrategia; la estrategia se piensa para ganar la guerra, aunque se pierda una batalla. La táctica es la batalla, el objetivo es alcanzar el triunfo definitivo. Para esto, tenemos que conocer qué actores van a estar a favor nuestro y quiénes en contra. Qué tenemos que hacer hoy para alcanzar un objetivo mañana. Esto no es un tema menor, porque la planificación no planifica el futuro, la planificación planifica el presente. El futuro se construye a través de las acciones cotidianas. El futuro es un logro, no se adivina, no se presiente; se piensa, se diseña e intentan tomarse acciones todos los días para construirlo.

El cuarto momento es el táctico-operacional. Un elemento central, de este momento, es el presupuesto público y, esto, ratifica que es una construcción estatal. No puedo dominar lo que está fuera de mi alcance y lo único que tengo a mi alcance es la asignación de recursos, a través de un presupuesto público. Por esa razón, el presupuesto público es el segundo desafío que tenemos que enfrentar. ¿De qué presupuesto público estamos hablando? Por un lado, está el presupuesto público tradicional, 'incrementalista' por partida, al que somos todos afectos. A todos los ministros, de hoy, de ayer y, seguramente, de mañana, les interesa más

---

<sup>34</sup> Carlos Andrés Pérez Rodríguez (Rubio, Venezuela, 1922 - Miami, Estados Unidos, 2010) fue un político venezolano perteneciente al partido Acción Democrática, que ejerció el cargo de Presidente de la República en dos periodos (1974-1979 y 1989-1993).

<sup>35</sup> Carlos Tulio Matus Romo (Santiago de Chile, 1931 - Caracas, Venezuela, 1998). Economista chileno y Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción de Chile en el gobierno de Salvador Allende Gossens.

<sup>36</sup> Carl Philipp Gottlieb von Clausewitz (Burg, ducado de Magdeburgo, 1 de julio de 1780 - Breslau, Silesia, 16 de noviembre de 1831) fue un militar prusiano, uno de los más influyentes historiadores y teóricos de la ciencia militar moderna. 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.

el presupuesto incrementalista, porque no quieren dedicar mucho tiempo a la formulación del presupuesto, que es el momento central. En consecuencia se improvisa diciendo “¿Cuánto fue la inflación? –Un 20% –Bueno, entonces, vamos a agregarle un 20% más de gastos de personal, un 20% más de gastos de bienes de consumo, un poquitito más de gastos de capital”.

Ese no es el mejor presupuesto para el momento táctico-operativo. El presupuesto, que tenemos que construir, es el que se denomina presupuesto “por programa”. Los programas forman parte de la acción cotidiana para construir el objetivo estratégico. El presupuesto tiene que asignar los recursos, de manera tal, que los programas, los proyectos, las obras de infraestructura y las actividades de desarrollo que estemos financiando y ejecutando todos los años, sea el proceso de construcción del gran objetivo estratégico a alcanzar dentro de veinte años.

Este desafío requiere resolver un conjunto de problemas. La teoría es clara, está escrita, pero la práctica de transformación, de adecuación conceptual y metodológica –que articula el presupuesto público por programa con el plan estratégico–, es un largo proceso recién iniciado, sobre el cual tenemos que seguir avanzando.

Además, los problemas que tenemos que resolver están estrechamente relacionados con la capacidad de dominio que tenemos sobre las acciones. Está muy bien que, al diseñar la imagen normativa estratégica, pensemos que es necesario transformar la ruta nacional Nº 11 en autovía pero resulta que, la ruta 11, no es de la provincia de Santa Fe, está en la provincia de Santa Fe pero es de otra jurisdicción. No tenemos dominio sobre la ruta nacional Nº 11. En consecuencia, no se puede presupuestar, absolutamente, nada que tenga que ver con la transformación de la ruta nacional Nº 11; a menos que esta ruta se transfiera a la provincia, como ocurrió con la ruta Nº 19. Es decir, hay acciones que la provincia de Santa Fe requiere, sobre la cual, la planificación de quien gobierna no tiene ninguna capacidad de incidir. En consecuencia, hay que comenzar a despejar, del plan estratégico, aquellas acciones y actividades que no pueden ser dominadas por nosotros pero, sobre las cuales, sí podemos ejercer peticiones. Podemos solicitar al gobierno nacional que transforme en autovía la ruta nacional Nº 11 o que pavimente la ruta nacional Nº 33. Sin embargo, en términos de manejo presupuestario y planificación estratégica, tenemos que presupuestar lo que podemos dominar. En consecuencia, deben filtrarse estas acciones para saber qué actividades, proyectos, iniciativas y obras, contenidas en el plan estratégico, pueden ser presupuestadas por el estado provincial. Para aquellas, que no pueden ser presupuestadas, habrá que encontrar otros caminos; peticiones o determinadas acciones que induzcan a otros a realizarlas. Es evidente que hay muchas acciones que dependen de la actividad privada. Nosotros tenemos que inducir al privado a que realice aquellas acciones que viabilizan otras, en una sinergia positiva y expansiva, conducente al logro del objetivo.

También, es necesario resolver algunos problemas metodológicos, relativos a las categorías que se utilizan en la planificación estratégica y en el presupuesto;

estamos trabajando sobre esto. Existe una especie de confusión terminológica y conceptual que debemos superar. El plan estratégico tiene que llamar 'programa' a lo mismo que se denomine 'programa' en el presupuesto. Cuando se habla de proyecto en el plan estratégico, esa misma definición, nombre y cantidad, debe denominarse de la misma manera en el presupuesto. De lo contrario, no estaremos nunca de acuerdo ni sabremos qué cosas hacemos y qué dejamos de hacer. Estamos encarando estos desafíos metodológicos y, seguramente, pronto avanzaremos en su resolución.

El tercer vértice del desafío, que implica alcanzar un desarrollo económico con equidad territorial, se relaciona con el financiamiento. Aquí podría utilizar el financiamiento en términos amplios, no solamente las necesidades monetarias sino el financiamiento en términos de recursos materiales y humanos, también.

A veces, teniendo todo el dinero del mundo, no puede hacerse lo que se quiere porque no se cuenta con los trabajadores, con el material o con el tiempo. Hay que administrar los recursos económicos, materiales, humanos y temporales. El tiempo es una variable central en cualquier proceso de planificación, no sólo porque los planes tienen que ser coordinados y consistentes –el de corto plazo incluido en el de mediano, el de mediano en el de largo plazo y el largo en la gran visión– sino porque la realización de las actividades y las acciones requieren tiempo. Sólo en la teoría, las cosas ocurren instantáneamente. No existe eso en la realidad.

¿Por qué se establece que un certificado se paga a los 60 días? Porque no se puede antes. Porque el trámite de certificar una obra, de conformar el certificado, el pasaje de una oficina a otra, y el tiempo necesario para emitir la orden de pago, demora 45 días al menos. El proceso es extraño y complejo, porque quienes lo hacemos somos humanos, no máquinas. Es decir, el tiempo es una variable central en el proceso de transformación de la realidad.

El proceso de financiación del desarrollo requiere administrar todos los recursos y, esa administración de todos los recursos, está estrechamente relacionada con la capacidad de gestión. Ninguna política pública tiene sentido si, al mismo tiempo, no se construye la capacidad de transformar la teoría de esa política pública en praxis. La gestión de gobierno tiene como objetivo transformar la realidad pero, para transformar la realidad, no hay que quedarse en la mera formulación de la política pública. Si no está claro cómo se hará operativo el proceso, evidentemente, la política pública queda en una mera teoría, en meros deseos.

Un proceso licitatorio de una obra pública cualquiera, donde el proceso no tenga ninguna interferencia ni impugnaciones, requiere al menos de 180 días. Entonces, cuando se tiene una obra pública y un presupuesto anual que comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre, si comienza a licitar el 1 de enero, el primer certificado va a estar en septiembre. Después, se dice que se subejecutó la obra pública pero no podría ser distinto, porque se demoran seis meses en adjudicar la obra. Es muy difícil que los ministros entiendan esto. Todos quieren

contar con mucho presupuesto, cuando todavía no llamaron a los procesos licitatorios, y terminan por subejecutarse los recursos asignados.

Una fuente importante de financiamiento es la que reciben los municipios y comunas, actores imprescindibles para un proceso de desarrollo económico con equidad territorial. La provincia de Santa Fe tiene 362 municipios y comunas. ¿Cómo lograr desarrollo económico con equidad territorial sin los 362 municipios y comunas? Es imposible, allí está la población, allí está la gente. La gente vive en las ciudades y, en las ciudades, es donde se concentran las necesidades, los problemas y, también, la capacidad productiva y creativa. El desafío es encontrar un mecanismo que nos permita avanzar, en el financiamiento del crecimiento y del desarrollo económico, con equidad. Antes de empezar a pensar en temas nuevos, sería interesante reordenar lo que tenemos, porque lo que tenemos es muchísimo.

## **I. TRANSFERENCIAS SIN FINALIDAD ESPECÍFICA Y SIN RENDICIÓN DE CUENTAS**

### **1. Coparticipación de Impuestos**

- 1.1 Coparticipación Régimen Federal
- 1.2 Coparticipación Impuesto sobre los Ingresos Brutos
- 1.3 Coparticipación Impuesto Inmobiliario
- 1.4 Coparticipación Impuesto Patente Única sobre vehículos.

### **2. Coparticipación de otros recursos No Tributarios**

- 2.1 Resultados de juegos lotería
- 2.2 Coparticipación Utilidades Casinos

### **3. Otros Recursos Distribuidos**

- 3.1 Pago Canon EPE Ley N°7.797

## **II. TRANSFERENCIAS CON FINALIDAD ESPECÍFICA Y CON RENDICIÓN DE CUENTAS**

### **1. Fondos Permanentes y Universales**

- 1.1 Fondo obras menores
- 1.2 Fondo federal solidario

### **2. Obras, Programas y Trabajos Específicos**

- 2.1 Convenios Obras delegadas MOPyV, MASPyMA
- 2.2 Convenios obras viales
- 2.3 Convenios trabajos de conservación vial
- 2.4 Convenios planes de vivienda
- 2.5 Programas ministerio de desarrollo social
- 2.6 Programas ministerio de la producción
- 2.7 Convenios EPE por trabajos específicos

## **III. PRÉSTAMOS PARA INFRAESTRUCTURA URBANA Y EQUIPAMIENTO**

### **1. PROMUDI**

Los municipios y comunas están recibiendo, en la actualidad, un porcentaje de la coparticipación, respecto de la administración central, como nunca recibieron antes. En 2010 y 2011, recibieron alrededor del 16% de los recursos de la administración central, un monto que no percibieron de la administración central en ninguno de los gobiernos anteriores. Además de eso, otros fondos que reciben los municipios y comunas son: recursos no tributarios, provenientes de la lotería; pagos de canon de la EPE<sup>37</sup>; transferencias con finalidades específicas: Fondo de Obras Menores y Fondo Federal Solidario; obras programadas y trabajos específicos; convenios de obras delegadas y servicios públicos; convenios de obras viales; trabajos de conservación vial; planes de vivienda; programas de desarrollo social; programas del Ministerio de la Producción; convenios con la EPE; préstamos para infraestructura urbana.

Si lográramos ponerle número a todo esto y reacomodarlo, en términos del plan estratégico, de presupuestos por programa y de la estrategia –que nos planteamos para recomponer el desarrollo económico, con equidad territorial, en la provincia de Santa Fe–, estaríamos dando un paso sumamente interesante. Además, esto podría hacerse sin pedir más fondos sino acomodando lo que tenemos hoy, en función de claros objetivos estratégicos. Después, habrá que encontrar otros mecanismos. A través de la comisión de coordinación fiscal, nuestra propuesta siempre ha sido encontrar mecanismos superadores a la coparticipación de impuestos federales y provinciales. Esto es, también, parte de las tareas que tenemos que llevar adelante.

Desde el punto de vista territorial, hemos dividido a la provincia en cinco regiones. Podríamos discutir si las regiones tienen que ser cinco o debieran ser cuatro, si los límites son tales o no existen. Si son sólo bordes y hay que trabajarlos en este sentido. Esto implica un desafío enorme, desde el punto de vista de la reestructuración del espacio territorial; no podemos seguir trabajando sólo con estas cinco regiones, ¿qué pasa con las regiones que abarcan provincias vecinas?, ¿cómo debemos tratar a quien viene de Bandera a atenderse en los hospitales de Tostado?, ¿qué pasa con Santa Fe y Paraná como gran área metropolitana?, ¿qué pasa con Rosario y Victoria?, ¿qué pasa con los bajos submeridionales que se localizan en Santa Fe, Chaco y Santiago del Estero? Tenemos mucho que avanzar en ese sentido.

Desde el punto de vista presupuestario, la pregunta es si municipios y comunas debieran acompañar un proceso de presupuestación, en los términos requeridos por la planificación estratégica. Considero que sí, que tenemos que hacerlo. Es necesario proseguir en un proceso de planificación, capacitación y divulgación para entrar en esta lógica y, en algún momento, consolidar municipios y comunas con el presupuesto provincial. Hoy no es posible, porque tenemos diferentes metodologías y conceptos; distintas maneras de presupuestar, de gestionar y de contabilizar.

---

<sup>37</sup> Empresa Provincial de la Energía.

## DEBATE

Se propone que, en relación al financiamiento, se discuta si el problema se resuelve con mayor coparticipación o si es posible encontrar otras fuentes y, dentro de las fuentes centrales, orientaciones y fondos específicos, fondos compensadores (se da el ejemplo de España, donde cuentan con los fondos compensadores regionales).

Desde la Municipalidad de San Jorge, se comenta que la economía de la localidad está en orden, a partir de administrar correctamente los recursos y de procurar a cobrar lo que no se recaudaba. Se diagramó una estrategia para recuperar otros ingresos, que no se estaban cobrando, como telefonía, antenas, publicidades, etc., y para cobrar a los deudores, en lugar de cargar sobre los contribuyentes. En base a esto, se plantea la propuesta de que se descentralice la cobranza del impuesto inmobiliario, sin modificar la distribución entre provincia y municipio. Se argumenta que no hay una acción de cobranza sobre eso y, municipios y comunas, podrían estar capacitados para hacerlo. De hecho, en esa localidad, para todo trámite se solicita un libre deuda, inclusive del impuesto inmobiliario. Por otra parte, se estima que la presencia de los centros cívicos, en los nodos, es eficaz y participativa. Sin embargo, debido a las distancias, sería necesario más nodos y, para ello, algunos municipios estarían en condiciones de ofrecer espacio y personal para dar lugar a nuevos 'nodos' o 'subnodos'.

Desde la localidad de Villa Mugueta, se manifiesta una coincidencia con la expresión de que el campo ya no es generador de empleo sino, por el contrario, expulsador. Se produce una gran migración hacia las ciudades, también, de los jóvenes en busca de trabajo. Para la localidad, esto ha implicado una reducción en todo aspecto y la transformación en un pueblo de gente mayor. Al perder habitantes se reciben menos fondos por coparticipación, la disminución de empleo genuino se traduce en la recaudación y se genera un círculo problemático para la localidad. Por otra parte, la producción de cereal, bajo el sistema de carga directa a puerto, tributa en la localidad que tiene los puertos.

En consecuencia, se propone considerar un piso de 4 ó 5 mil habitantes, para la determinación de los fondos de coparticipación. Por otra parte, se trabaja en la creación de un área industrial, para que las cooperativas de la zona incorporen valor agregado a la producción, generando trabajo.

La comuna de Máximo Paz, plantea la relevancia de una mayor coordinación entre los niveles del estado, convocando incluso a autoridades nacionales a las instancias participativas del Plan Estratégico, para plantear aquellas cuestiones que son de jurisdicción nacional.

Se argumenta, también, sobre la importancia de capacitar a autoridades y funcionarios locales, en lo que refiere a la formulación de presupuestos por programas, para llegar algún día planificar junto al estado provincial.

Se explica que localidades decrecen o mantienen la misma población desde la década del '60. Es muy difícil lograr que los jóvenes vuelvan a las localidades y esto supone un gran gasto en recursos humanos, que no aportan a la localidad, en tanto, se recibe otro tipo de migración no calificada. Esta situación representa un peso cada vez mayor para la comuna, si no se revierten las capacidades intelectuales de los residentes.

Por último, se plantea la necesidad de mejorar los índices que determinan los fondos de coparticipación.

**Disertante:** Con respecto a la propuesta de San Jorge, es posible evaluar la posibilidad de implementar este tipo de trabajo descentralizado. A través del catastro provincial, queremos brindar a los municipios y comunas la posibilidad de visualizar la situación catastral de la localidad y de la provincia. Los municipios y las comunas son remisos a actualizar el catastro, por eso hemos registrado millones de metros cuadrados no declarados. Esto es, en parte, producto de la desidia de municipios y comunas, que no promueven la declaración de las obras que hacen sus vecinos. Necesitamos colaboración, coordinación y comprensión sobre la imposibilidad de controlar el cumplimiento tributario.

El tema de la coparticipación es un desafío enorme. Cómo encontrar un mecanismo que garantice un estándar de atención de las necesidades mínimas de gasto social, de cada municipio y comuna, a través de un determinado nivel poblacional; es una idea que venimos trabajando hace tiempo. Y, además, establecer otro tipo de financiamiento, a través de fondos especiales, para transformaciones estructurales como, por ejemplo, el mantenimiento de los caminos. Es tan diversa la situación de los municipios y comunas, que es difícil encontrar una fórmula única. Sin embargo, en la actualidad hay avances tecnológicos que permiten encontrar modelos, para resolver este tipo de problemas.

La provincia de Santa Fe, del mismo modo que requiere un mejor régimen tributario, más justo y más equitativo, requiere un nuevo sistema de financiamiento para municipios y comunas, que trascienda la mera coparticipación de impuestos. Esa es la propuesta. Cuál es la fórmula, habrá que pensarla. Tampoco se trata de una receta de una vez y para siempre. Es un proceso, la propia dinámica obliga a cambiar. Si se establece como indicador la necesidad básica insatisfecha y se produce un movimiento, que favorece a quienes tienen los más altos índices de necesidad básica insatisfecha; este indicador cambia y debe cambiarse la coparticipación. La dinámica de la transformación de la realidad, a partir de la acción directa del estado y las acciones de los otros agentes, cambia con la situación preexistente. Esto indica que el modelo debe ser cuidadosamente estudiado.

La cuestión del empleo es un tema clave. La estrategia y la regionalización tienen que apuntar a esto, conociendo el comportamiento del sector agropecuario, históricamente, expulsor de mano de obra –no sólo por la utilización de nuevas

tecnologías, tremendamente intensivas en capital sino, también, por el envejecimiento de los pueblos frente a la migración de los jóvenes–.

La búsqueda de una sinergia entre el aparato productivo, el aparato educativo y las políticas del estado, debe procurar retener a la población en su territorio. Para esto necesitamos, a través del plan estratégico, una identificación clara de la problemática, y de los know-how locales, para darles viabilidad en términos productivos. Se trata de encontrar y favorecer a los emprendedores nacientes y garantizarles el enraizamiento. Ese, es el sentido de una política de apoyo a las micro o pequeñas empresas: favorecer su nacimiento y su consolidación para, después, dejarlas crecer solas.

Este trabajo está planteado en el plan estratégico y, desde el Ministerio de Educación, se replantea la recuperación de las escuelas técnicas y su adaptación a los requerimientos locales. Por ejemplo, en San Javier, en lugar de tener una escuela de turismo, tenemos una escuela de metalmecánica. En consecuencia, los chicos que salen de la carrera no encuentran nada que hacer en San Javier y se van a Rosario o a Santa Fe. Esto indica un mal uso de los recursos, al capacitar gente que no va a insertarse en la localidad. El plan estratégico tiene muy clara esta perspectiva pero debemos asignar, adecuadamente, los recursos.

Desde la comuna de Wheelwright, se plantea que, si bien no se puede estar en desacuerdo con el plan estratégico, es necesario ver cuáles han sido los beneficios del plan estratégico hasta el momento y que, en la zona del departamento General López, no se han percibido grandes cambios hasta el momento y, a favor de esto, se argumenta sobre la radicación industrial en Venado Tuerto y sobre la expansión agrícola. Con relación al tema de debate planteado, se argumenta que, si bien las comunas reciben el 16% de los recursos de la provincia, como no había ocurrido antes, los municipios cuentan con menos fondos. Esto evidencia que los recursos de la provincia se han reducido y, en consecuencia, los de las localidades.

**Disertante:** Con respecto al plan estratégico provincial, es necesario aclarar que se está planificando un espacio subnacional, un territorio inmerso en otro territorio, mucho mayor, que es la nación. A su vez, ese espacio nacional está en el mundo. Por lo tanto, esta planificación está, tremendamente, condicionada por la Nación y por el mundo. Es decir, la planificación de un espacio subnacional, tiene sus limitaciones. No sólo estamos condicionados por las políticas nacionales explícitas sino, también, por las 'invasiones nacionales' sobre el territorio provincial, que ocurren sin que lo reconozcamos, lo aceptemos o lo coordinemos. Habría que preguntarle al gobierno nacional por qué favorece al parque industrial de Venado Tuerto. Nosotros nos enteramos, que había un crédito centenario, una vez inauguradas las empresas. Hay que ser muy cuidadoso cuando reflexionamos sobre la planificación de un espacio tan condicionado. Pero, además, hay que asumir que el plan estratégico no resuelve nada por sí solo. Es necesario que

los actores actúen. Por eso, el trabajo sobre microrregiones es, precisamente, un modo de captar con más precisión las necesidades, el qué hacer, el know-how, las posibilidades y las políticas que los actores identifican en cada territorio.

Creo que nunca vamos a poder contener, totalmente, la expansión agropecuaria con la tecnología que se está utilizando –el avance de las áreas sembradas, la siembra directa, las semillas híbridas–, ya no depende de la política de uso del suelo, de la provincia de Santa Fe, sino del precio internacional de la soja. Impedir que la provincia de Santa Fe se siga ‘sojizando’ es, sumamente, difícil. No tenemos en nuestra caja de herramientas, los instrumentos necesarios para contener semejante proceso de acumulación de capital. En todo caso, una vez identificado a través del trabajo microrregional, podrá analizarse de qué manera hacerlo con las políticas activas que tenemos.

De todas maneras, como el horizonte es a veinte años, el plan intenta adecuarse, es flexible y esto representa un desafío de aproximación metodológica.

La ciudad de Las Rosas manifiesta la necesidad de contar con apoyo técnico, desde el gobierno provincial, para mejorar el modo de presupuestar y el manejo de la economía municipal.

Desde la comuna de San José de la Esquina, se expresa que, si bien la comuna está equilibrada en términos presupuestarios, la necesidad de desarrollo de cada una de las comunidades, requiere financiación. En primer lugar, se consulta sobre la posibilidad de que las comunas trabajen bajo la modalidad de leasing con entidades bancarias, considerando que la ley Orgánica de Comunas, a la que se considera obsoleta, lo impide.

Por otra parte, se comenta que los municipios y comunas están obligados a trabajar con el Nuevo Banco de Santa Fe que, si bien tiene un gran movimiento de recursos públicos, no ofrece créditos accesibles a las comunas acorde a ese movimiento. Se consulta sobre la posibilidad de financiar obras o maquinarias, simplemente, con lo que ellos mueven del dinero público.

**Disertante:** En relación a los servicios que presta el Nuevo Banco de Santa Fe, habría que precisar esta deficiencia en la prestación para diseñar opciones al respecto.

La constitución de la provincia de Santa Fe y toda la normativa que regula a los municipios y comunas, es muy antigua y no está acorde con los tiempos actuales; en particular, con los avances y las necesidades de nuevas figuras, como el leasing, que puede ser un mecanismo útil para poder adquirir algún tipo de instrumento. Es necesario trabajar con los legisladores, para mejorar las leyes que regulan a municipios y comunas, así como también, la reforma de la Constitución. Debatir acerca de la autonomía, es el momento de discutir el sentido y el modo de la organización institucional de la provincia.





MESA DE DIÁLOGO 4/  
Ordenamiento territorial y hábitat

Disertante

## FRANCESCO ORSINI

*Gerente de Proyectos de URB AM Centro de Estudios Urbanos y Ambientales. Medellín, Colombia.*

Moderador y comentarista

## GERARDO BARRO

*Secretario de Planeamiento. Ministerio de Obras Públicas y Vivienda de la Provincia de Santa Fe. (2007-2011, 2011-2015)*

### INTRODUCCIÓN DE FRANCESCO ORSINI

La presentación se va a enfocar en un plan director, que se llevó a cabo en el Valle de Aburrá –el área metropolitana de la ciudad de Medellín–, entre 2010 y 2012. El plan se llama Bio 2030 y su objetivo era articular, desde el punto de vista del ordenamiento territorial y la planificación estratégica, la última generación de planes de ordenamiento territorial o planes reguladores. En Colombia, los planes reguladores tienen alrededor de veinte años de existencia, al cabo de los cuales se detectaron algunos problemas. Estaban muy bien pensados, hacia el interior de cada límite político administrativo, pero desarticulados entre sí. En el marco de la revisión de esos planes, la alcaldía de Medellín –que es el municipio núcleo del área metropolitana– decidió formular este nuevo plan. La coordinación técnica de este instrumento fue dada a URB-AM<sup>38</sup> y acaba de finalizarse. El Plan fue vinculado, jurídicamente, a través de un acuerdo metropolitano.



<sup>38</sup> Centro de Estudios Urbanos y Ambientales. Universidad EAFIT (antes llamada Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico). Medellín, Colombia.

¿Por qué plan director? El Valle Aburrá es un área de mil kilómetros cuadrados, que alberga a una población de 3,5 millones de habitantes, es decir, la misma población de la provincia de Santa Fe pero en un área 150 veces más pequeña. Integran el área metropolitana, diez municipios.

Es un plan director porque se necesitaba abordar el fenómeno de la metropolización, la conurbación demandaba una visión más integral del territorio. En el área metropolitana, hay gente que vive en Medellín, trabaja en Bello y pasa el fin de semana en Copacabana. De modo que no se podía hablar de realidades distintas; se trataba de un único territorio, con una única población. Sin embargo, los límites administrativos y las competencias territoriales se reparten en estas diez jurisdicciones. No se pensó en un plan regulatorio, de todas las temáticas del ordenamiento territorial, en forma de normas, ordenamientos, sistemas estructurantes, sino en construir un plan director con una visión estratégica. Queríamos crear una visión de futuro hacia 2030 donde identificar y estructurar el consenso, de los diez municipios, bajo un enfoque de sostenibilidad ambiental, equidad social y competitividad de la región.

Por otro lado, se necesitaba una herramienta multisectorial. Con frecuencia, en las ciudades se desarrollan planes de vivienda o planes ambientales que funcionan muy bien de manera independiente pero, al superponerlos, exhiben incoherencias. El objetivo de este plan era ser director, prospectivo y articular la planificación existente. Por eso, no se empezó desde cero sino que se recuperaron todos los ejercicios de planificación, hechos en el área metropolitana, en los últimos veinte años.

Se trata de un plan que direcciona lo metropolitano y orienta lo local, es prospectivo porque tiene una duración veinte años hacia adelante, es estratégico porque se enfoca en aspectos muy puntuales y estratégicos para el crecimiento del área metropolitana, y está orientado a la acción. Además, se ha desarrollado haciendo partícipes a los grupos de interés.

El Plan Bio 2030 trabaja en distintos niveles. Por un lado, la planificación de la gran escala y, luego, una instancia de proyectos, de acciones concretas sobre el territorio. Mantiene un continuo y constante diálogo entre distintas escalas de la planificación territorial.

Para llegar a definir el trabajo, se realizó una serie de estudios, entre ellos un análisis demográfico en el que se observa que Medellín, como las áreas metropolitanas de otras ciudades colombianas, no está creciendo al mismo ritmo que en los últimos cincuenta años. Se releva una ralentización de los indicadores, que señalan un crecimiento de ochocientos mil habitantes en los próximos veinte años, no más. Es decir, todavía hay espacio para crecer en el interior y no es problemático este crecimiento, como se piensa muchas veces.

El Valle de Aburrá se divide en tres partes: el Valle conurbado al centro, el valle norte y el valle sur. Hablamos de valle conurbado porque ahí hay un claro fenómeno de conurbación, en el que no logran identificarse los límites de cada

municipio, mientras que hacia el norte, los municipios se mantienen separados, debido a su lento crecimiento.

La ciudad es un organismo dinámico y muta continuamente. Entonces, más que analizar el estado del arte de un territorio, hay que analizar tendencias dinámicas. Por un lado, la segregación social y funcional. Hemos hecho estudios sociales y económicos mostrando variables, descensos, etc. y se releva que Medellín está, claramente, segregado entre sur y norte, al igual que el área metropolitana. Es decir, la gente con menos niveles de ingresos vive al norte pero trabaja al sur, donde se ubica la población de más altos ingresos. Eso, también, se agudiza en las laderas. Como Medellín es un valle, los asentamientos informales y la población con alta vulnerabilidad social y ambiental, se ubican en las zonas con peor accesibilidad, es decir, los márgenes altos de las laderas.

Otro tema muy evidente es el modelo de crecimiento. En Medellín, llevamos veinte años apostando al crecimiento hacia adentro pero, lo cierto, es que la planificación no ha podido con la realidad, con las leyes del mercado formal e informal y estamos creciendo hacia afuera. En Medellín, donde tenemos un valle estrecho, eso es un problema desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental y las organizaciones públicas. Uno de los mayores problemas que tenemos es alcanzar esas zonas altas con transporte público masivo, redes, infraestructura, parques.

El Valle Aburrá se ubica en un contexto subtropical, en montañas ricas en agua, fauna y flora. Sin embargo, el plan muestra que la mayoría de las quebradas –hay una cada 500 metros– están absolutamente polucionadas. Estas quebradas constituyen el gran recurso hídrico que tiene el río Medellín y están en riesgo debido a su mala utilización.

Por otra parte, el Valle Aburrá se encuentra en un contexto muy interesante, en cuanto a biodiversidad. Sin embargo, el proceso de urbanización y de conurbación ha fragmentado la riqueza natural en especies arbóreas y el resultado es que el valle ha perdido la conectividad ecológica y los servicios ambientales.

¿Cuál es el alcance del plan? Dado que el objetivo era direccionar el crecimiento metropolitano, coordinando los diez municipios, intentamos identificar los diferentes sistemas estructurantes, que resultaban clave para el desarrollo sostenible del territorio. Entre ellos, identificamos la movilidad, el transporte y el espacio público, como elementos esenciales.

Por primera vez en Colombia, el ambiente pasó a ser considerado un elemento estructurante. Antes no era así, era un determinante pero no un estructurante. A escala metropolitana, era fundamental empezar por unir espacio público con ambiente, articulando las funciones ecológicas, ambientales y culturales del espacio natural y público.

Además de identificar los sistemas estructurantes, se identificaron los puntos estratégicos para la localización de proyectos detonantes. Consisten en áreas grandes, ubicadas en lugares estratégicos, donde promover procesos de cambio. Dos

de los escenarios estratégicos definidos son el río y la ladera. Como dije antes, la ladera es una zona problemática por la expansión urbana, que daña el ambiente y consume suelo, un recurso escaso y no renovable. Por otro lado, se desperdicia la oportunidad de recuperar la zona del río, áreas bien servidas con transporte público y escasa actividad humana. La utilización principal, de ese gran cordón, es la movilidad entre el sur y el norte pero no hay otra actividad, de modo que, se estimaron estos dos ámbitos –las partes altas de las montañas y el río– como zonas de oportunidad para concentrar el crecimiento. Ambos espacios están muy relacionados. Es decir, no puede solucionarse uno sin el otro. Hay que concentrar el crecimiento hacia el río y controlar el crecimiento hacia las laderas.

En una primera instancia, se identificaron ciertos sistemas, entre ellos, la estructura biofísica sobre la cual se había “colocado” una forma urbana. No había articulación entre ambas formas. Incluso, eran antagónicas, una se “comía” a la otra. En particular, lo urbano se “comía” al ambiente natural.

La propuesta consistió en analizar cómo estructurar un sistema, que restableciera la conectividad ecológica del valle, entre las zonas protegidas del versante oriental con el versante occidental; generando, al mismo tiempo, una conectividad ecológica longitudinal, a través del corredor del río y de las montañas, y la articulación de esos servicios ambientales con el espacio público.

Con frecuencia, los urbanistas asumimos que el espacio público es un piso, un andén o una plaza. Es necesario cambiar esa visión y pensar que podemos llevar zonas naturales blandas al medio urbano. En este valle, por debajo de la superficie urbana, hay un gran acuífero. Si buena parte de los espacios fueran blandos permitiríamos, también, una recarga del acuífero y una limpieza de las aguas subterráneas, cooperando con su sostenibilidad. Esto considera, también, la posibilidad de que el día de mañana se pueda reducir la huella ecológica y se aprovechen las fuentes hídricas del mismo valle, sin recurrir a fuentes hídricas externas, como ocurre en la actualidad.

Es evidente que la orografía y la hidrografía son aspectos fundamentales para pensar la construcción del sistema. Es por eso que, en un primer momento, se identificaron ciertas zonas de protección ecológica. Algunas de estas zonas pueden ser ocupadas pero se evalúa el modo en que se hace. La cuestión no es proteger por proteger sino identificar una estructura, que permita una clara y equilibrada coexistencia, entre el medio ambiente urbano y el medio ambiente natural.

Por otra parte, se ha identificado el sistema de movilidad principal como una potencialidad, articulándolo con el sistema ambiental natural a través de arborizaciones. Si cada municipio concreta estas pequeñas acciones, se estará avanzando sobre una conectividad ambiental y ecológica más fuerte, además de recuperar condiciones hídricas y ambientales en general.

Otra capa de ese sistema han sido los parques a distinta escala. En una ciudad trabajamos en parques vecinales o barriales y plazas. En esta dimensión, el objeti-

vo es identificar parques metropolitanos y, a partir de ello, un sistema de parques, de lugares de encuentro, que mezclen funciones culturales, ambientales y ecológicas en distintas zonas, ofreciendo una cobertura equitativa. En un área metropolitana, la ciudad núcleo recibe los más grandes beneficios. Los municipios más chiquitos, dada su menor capacidad institucional o financiera, tienden a ser receptores de las cargas. El objetivo de este plan consistía en analizar el territorio en su totalidad, para equilibrar cargas y beneficios.

Los corredores ecológicos permitirán la reforestación y la recuperación de especies nativas, en tanto, que los corredores transversales van a promover un crecimiento discontinuo en la parte norte del valle. La idea es evitar la conurbación que se produce en la parte sur, donde cinco municipios se desarrollan de manera contigua. Desde la planificación coordinada entre municipios, es posible llegar a acuerdos para que los planes de ordenamiento identifiquen esta importancia estratégica e impidan la conurbación en el crecimiento futuro.

Si todo esto es fundamental para la sostenibilidad ambiental, los sistemas de movilidad y transporte son fundamentales para la competitividad y la equidad de una ciudad y una región.

En esta apuesta por la competitividad, tomamos distancia con el Valle de Aburrá para tener una visión general del área metropolitana, en el contexto de movilidad nacional. Eso es fundamental, porque la movilidad es aquello que posibilita estar en red y articularnos con los otros nodos y polos del país. Por un lado, se han dado sugerencias o recomendaciones al Plan Nacional del desarrollo de vías para limitar, por ejemplo, la travesía del transporte de carga en el Valle Aburrá. El transporte de carga produce congestión y, sobre todo, mucha polución. El 50% de la carga que transita por Medellín no tiene ni origen ni destino en el valle; es sólo de paso. Dado que el valle es muy estrecho, el nivel de contaminación que esa carga deja diariamente es alarmante.

Pese a las condiciones de la topografía, hay planes de desarrollo férreo en el país. Estos planes garantizan la accesibilidad de los puertos por parte de la capital, Bogotá. Considerando que Medellín es la segunda ciudad del país en extensión, población y producto interno bruto, se estimó fundamental garantizar una adecuada conexión férrea de Medellín con Bogotá y con los puertos. En términos estratégicos, Medellín podría articularse con el sistema férreo diseñado por el Plan Nacional de Desarrollo. Todos estos son temas estratégicos, que deben ser evaluados por el gobierno nacional.

En la escala metropolitana, se redefinieron los mapas viales. Actualmente, todo el tránsito circula sobre el corredor del río y esto supone una gran congestión de transporte local, regional y nacional. Lo que hicimos fue identificar una malla estructurante metropolitana, que permitiera una mejor conexión del valle conurbado con el norte y el sur, y realizara, además, una descarga del corredor del río a través de una redistribución de la malla secundaria, al interior del valle conurbado, para aumentar la eficiencia del sistema de movilidad.

Lo más importante, en la política de sostenibilidad a la cual apuesta Colombia, es el paso de una movilidad enfocada en el transporte particular, hacia otra enfocada en el transporte público. En Medellín también hay metro, ha sido una de las primeras ciudades en el país que tiene metro. Sin embargo, este transporte circula sólo en el eje del río y, tratándose de una empresa público-privada, la lógica de los corredores de alimentación responde a la demanda, sin atender las zonas más deficitarias e informales. El 35% de Medellín está conformado por barrios informales. Lo que hicimos fue concretar un sistema en red y cubrir la parte norte, que es la más desfavorecida.

Medellín tiene una gran diversidad, quizás la mayor en Latinoamérica, en lo que refiere a tecnología de sistemas de transporte público. En un área metropolitana, donde la gente se desplaza diariamente entre un municipio y el otro –por motivos económicos, de educación, de vida privada–, era fundamental analizar la intermodalidad, considerando cinco sistemas diferentes de tecnología de transporte público. Un sistema tan diverso con poca intermodalidad, funciona muy mal. Un sistema articulado con un buen nivel de intermodalidad puede ser muy eficiente. Desde la planificación, proporcionamos parámetros o criterios para trabajar la interconexión entre los sistemas a implementar y los ya implementados.

Para abordar este tema, trabajamos sobre una cuestión de secciones. Una sección pública en la que el 90% está ocupado por tránsito vial y el 10% por el peatón, no es una sección para un ciudadano. Una sección pública donde hay una buena distribución entre lo público, lo privado, el peatón, la bicicleta y la arborización, es una ciudad mucho más agradable.

Después de una visión de planificación a gran escala, bajamos a la instancia de proyectos. La primera serie de proyectos se encuentran en el corredor del río, el escenario que discurre a lo largo de los municipios del valle. Es un lugar emblemático pero sin ningún tipo de uso por la función de movilidad que tiene la ciudad.

Al norte y al sur tenemos un paisaje todavía muy natural. El río no ha sido canalizado, no hay conurbación ni ocupación. Es una zona que, si no protegemos y ordenamos de la manera correcta, será ocupada de la misma manera que la ciudad central. Los municipios pequeños pueden planificar mirando lo que el vecino ha hecho bien y lo que ha hecho mal.

Desde la planificación, el recorrido del río se tipificó desde un punto de vista social, económico, geomorfológico y territorial. Se identificaron ocho subescenarios con características distintas.

Una vez hecho esto, se identificaron los puntos precisos donde actuar con planificaciones urbanísticas de gran impacto. Estos proyectos se denominan detonantes, proyectos palanca o proyectos bandera.

Identificamos cinco temas para el desarrollo metropolitano. Entre ellos, la revitalización del centro metropolitano que es, en la actualidad, una zona inutilizada. Otro, una zona urbana que posee un 95% de ocupación informal, con poten-

cialidad para recuperar el río, porque todavía no había sido canalizado desde el punto de vista de su curso natural.

También, se identificó un espacio –entre Bello, Copacabana y Girardota–, con una tendencia a conurbarse, de modo que allí, era necesario actuar para regular este proceso. Por otra parte, es un territorio donde participan tres actores institucionales, el municipio de Bello, el de Copacabana y el de Girardota. Si cada uno piensa desde sí mismo, hará un plan de ordenamiento acorde a sus intereses. Por el contrario, si se intenta articular una visión de futuro conjunta, es posible direccionar un crecimiento sostenible y armónico entre sí.

Otros dos temas importantes son las localidades de Caldas y Barbosa. En Barbosa, para preservar la zona de los meandros y en Caldas para prevenir un fenómeno de puerto urbano, típico de las grandes ciudades latinoamericanas, en las que comienzan a desarrollarse caseríos sobre las vías de acceso, hasta llegar a un caos urbanístico.

El detonante de la planificación ha sido la movilidad. Se redefinió la malla vial principal, debajo de un tramo entre dos cerros, con el propósito de recuperar suelo público. Esto implica la conformación potencial de un gran espacio verde, de escala urbana / metropolitana, que contribuya a valorizar los suelos aledaños con bajo aprovechamiento. Es el mejor lugar de la ciudad pero no hay intereses de los operadores inmobiliarios para construir allí. Para realizar esta reconversión, se piensa que la infraestructura pública será un detonante de la transformación, capaz de atraer en un futuro al sector privado. Esto, además va en línea con la política de ocupación que planteaba del crecimiento hacia adentro.

Se han redefinido, también, las normas urbanísticas y estamos, de hecho, actualizando el plan regulador para identificar nuevas densidades, nuevos usos y nuevas normas u obligaciones para detonar ese espacio.

Lo que la alcaldía pretende es construir allí un gran centro de negocios, aprovechando el posicionamiento que Medellín adquiere progresivamente a nivel latinoamericano, en la consolidación de un importante centro institucional. Además, interesa la consolidación de un polo académico-universitario, ubicado alrededor de las principales universidades, articulado por una gran política de vivienda; porque hoy, en ese lugar, no hay viviendas. Todo esto se está llevando a cabo a través de recomendaciones de políticas de gestión del suelo, innovadoras, que permitan detonar aquello que, en Medellín, no lograron los planes parciales. Cada ámbito de proyecto ha sido trabajado por las universidades, creando consenso y colaboración entre distintos actores de la ciudad.

Finalmente, está el tema de la ladera de Medellín, en la que existen asentamientos informales y, también, una ciudad formal. Los inversores inmobiliarios tienden a construir torres de 25, 30 o 40 pisos, en la ladera, no en el río. Lo que se hizo fue identificar los tipos de ladera existentes y, con ello, el tratamiento y las soluciones de comportamientos comunes. Desde la visión metropolitana,

también, era importante determinar temas y proyectos “palanca” que resolvieran, simultáneamente, los problemas comunes de cada municipio.

En el sector informal, de la parte nororiental de Medellín, se han realizado grandes inversiones públicas que, hoy en día, son un gran laboratorio de políticas, programas y estrategias de intervención en barrios informales. Esto es en las partes altas de las laderas, donde se produce el límite invisible entre lo rural y lo urbano. Con frecuencia, los planificadores de ciudades tienden a pensar que lo rural es un suelo que está a la espera de ser ciudad. Por el contrario, debemos mirar desde el exterior, desde lo rural hacia lo urbano. Con el plan, se abordó ese territorio y se planteó la construcción de una franja de intervención, que mezclara los usos urbanos, en este caso informales, con las dotaciones rurales.

La propuesta, es un modelo de ocupación que construya pequeños asentamientos, concentrados en zonas habilitadas, seguras, libres de riesgo geológico. Para ello, la ladera tiene que ser regulada. Es necesario detener la nueva ocupación y limitar, a la vez, el traslado de población, que es lo que está afectando a nuestros pobladores, sobre todo a los de bajos ingresos que viven y se sustentan gracias a las redes sociales que establecen.

## **DEBATE**

Se plantean las siguientes consignas:

- 1-** ¿Qué aspectos metodológicos y conceptuales, del caso que acabamos de mostrar, pueden ser útiles y de interés en el caso de la planificación territorial de Santa Fe? ¿Por qué?
- 2-** ¿Cuáles son las oportunidades y los desafíos, al abordar un proceso de ordenamiento territorial, que incluye diferentes unidades político-administrativas?
- 3-** ¿Cómo garantizar la efectividad de un proceso de planificación territorial prospectiva a largo plazo?

Desde la ciudad de Funes, se describe el proceso de urbanización acelerado que experimentó el municipio en los últimos años.

Se comenta que la ciudad ha incrementado su población en 30 mil habitantes, en cuatro años, y se espera que continúe esa tendencia en los próximos años, también, a la luz de la dinámica inmobiliaria que se observa, en la que próximamente serán habilitados 7.800 lotes más. En Funes, lo privado sobrepasó a lo público, generando que la ciudad crezca pero no se desarrolle, teniendo en cuenta una planificación de ciudad. Es decir, no se previó la demanda que, este incremento de población, realizaba en salud, en educación, en seguridad y en espacios verdes. Se enajenaron tierras de dominio público y se introdujeron especies vegetales extrañas al medio. Tampoco se ejecutaron las obras de infraestructura fundamentales, para que estos nuevos lotes contaran con los servicios.

El 80% de estos emprendimientos, se realizó violando normas que establecían las condiciones a las nuevas urbanizaciones.

En este momento, se está intentando revertir este proceso. Se han firmado numerosos convenios con los nuevos desarrolladores, para que los emprendimientos cuenten con los servicios correspondientes. Por otra parte, dado los inconvenientes en materia de movilidad, se ha encargado, también, un estudio a la Universidad Nacional de Rosario sobre este tema.

A partir de esta experiencia, desde la ciudad de Funes se recomienda tener muy en cuenta estas cuestiones de cara al desarrollo de las ciudades. Las medidas que se están implementando allí, en ocasiones no llegan ser más que "parches". Es importante reflexionar sobre qué ciudades se dejan a las nuevas generaciones.

Un asistente de la ciudad de Rosario, pregunta si la solución se imagina desde Funes o desde un ámbito mayor y qué actores garantizarían la equidad en ese territorio.

En Funes, este proceso se está llevando a cabo a través de equipos de trabajo. Se creó la Secretaría de Planeamiento y se trabaja con la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe y con el Ente de Coordinación Metropolitana<sup>39</sup>. También, se han efectuado reuniones con los emprendedores, tratando de encuadrarlo, y algunos procesos se encauzaron.

**Disertante:** En Colombia, tenemos un caso similar al de Funes. En Medellín, se había paralizado la construcción de edificios y Sabaneta, uno de los municipios del área y el más pequeño del país, decidió liberar índices y agilizar procesos de construcción de viviendas, generando una oferta capaz de cubrir la demanda de la mitad de la población estimada de aquí al año 2030.

Por eso, es necesaria la coordinación o la asociación de los municipios. La mayoría de las veces, cada uno se enfoca en sus propios intereses y, finalmente, pierden todos. Es fundamental construir políticas comunes, que limiten esas externalidades negativas.

A la ciudad la planifican los planificadores pero la construye el sector privado. Aunque pueda parecer ingenuo, lo primero es poner en una mesa de negociación lo público y lo privado, construir metas comunes, en las que los intereses de ambos sectores se resuelvan de alguna manera. Si no lo hacemos, nuestras ciudades terminarán siendo una aglomeración de torres sin ningún sentido.

---

<sup>39</sup> El Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM), del Área Metropolitana de Rosario, es un espacio conformado por la asociación voluntaria de los municipios que integran el área, con el fin de promover el desarrollo urbano y territorial, armónico e integrado del territorio involucrado.

Se presenta el caso de la ciudad de Pérez, un municipio del área metropolitana de Rosario y, al igual que Funes, integra del Ente de Coordinación Metropolitana. La ciudad ha firmado, recientemente, un convenio con la Secretaría de Estado del Hábitat de la Provincia de Santa Fe y, próximamente, lo hará con la Universidad Nacional de Rosario para abordar, de forma integral y con apoyo académico, la problemática del hábitat. Pérez, se encuentra altamente condicionada por la ruta nacional nº 33, una vía que posee un trazado muy sinuoso dentro de la trama urbana y, casi el 30% del área del distrito, se incluye en el valle de inundación del arroyo Ludueña. Se comenta que la planificación de la ciudad es escasa y puede decirse que existen dos ciudades dentro de una. El centro urbano de la ciudad consta de 30 mil habitantes más o menos y, a unos cinco kilómetros, en el límite con Rosario, se desarrolla un barrio de quince mil habitantes, con una realidad social totalmente diferente. Otro de los puntos críticos de la ciudad de Pérez, es la conectividad. Si bien el territorio cuenta con una buena dotación de infraestructura, la localidad no accede fácilmente a ella. Estos son los desafíos, a los cuales se enfrenta la gestión de la ciudad. En este contexto, la efectividad de un proceso de planificación sólo puede garantizarse teniendo continuidad en los objetivos.

De la comuna de Pueblo Andino –una localidad ubicada a 30 kilómetros al norte de la ciudad de Rosario, sobre el río Carcarañá–, también miembro del ECOM, se señala, entre los aspectos, metodológicos y conceptuales de la experiencia de Medellín, interesantes para replicar en nuestro contexto, el intenso estudio previo que allí se realizó. Por otra parte, se estima positivo la idea de evitar, donde aún es posible, la conurbación, sobre todo en aquellos lugares del área metropolitana de Rosario donde esto es inminente.

En cuanto a las oportunidades y los desafíos, se estima que el hecho de integrar el Ente de Coordinación Metropolitana es, en sí, una oportunidad; en el cual, cada uno de los integrantes, participa en una mesa para tratar temas; en común con otras localidades, entendiéndose que, en la medida en que ciertos temas no reconocen límites, la planificación tampoco puede hacerlo.

El desafío, en el área metropolitana de Rosario, es lograr la incorporación de los municipios que, hasta el momento, no lo han hecho. En lo que refiere a la efectividad de los procesos, se da como ejemplo el plan de ordenamiento territorial-ambiental de Pueblo Andino, aún en proceso. Se estima que una de las formas de alcanzar esta efectividad, es someter a discusión estos instrumentos, con todas las instancias oficiales que participan en el tema y con la comunidad de la localidad; para que tengan legitimidad y lograr, finalmente, una aprobación oficial del instrumento, por parte del gobierno provincial, a fin de que no sea afectado por los vaivenes político partidarios.

El representante de la ciudad de Pérez, agrega que es necesario enfatizar los

acuerdos territoriales, ya que cuanto mayor sea la masa crítica que participa de esos acuerdos más difícil será que los desbarate una posición política u otra. Hay que apuntar a los acuerdos territoriales, poder sentarse en la mesa con todos, superar esas desconfianzas; entender que ciertos tiempos no son factibles, y tiempos de trabajo en los que hay que lograr esa proximidad.

Desde Metropolitana<sup>40</sup>, el espacio técnico de planificación técnica y estratégica asociado al ECOM, se señala que uno de los aspectos metodológicos a destacar, en el caso planteado, es el abordaje de la planificación a diferentes escalas. Por un lado, está la mirada del gobierno provincial sobre la totalidad del territorio, con una serie de problemáticas a solucionar y una organización sectorial del Estado y de la forma de abordar los problemas. Al mismo tiempo, está en marcha el proceso de descentralización, también, impulsado por el Estado provincial; por otro lado, el abordaje metropolitano, mediante la asociación voluntaria de municipios y comunas, y las políticas y los proyectos locales. Este conjunto de actuaciones en el territorio, se superponen, se tocan, pero no van a coincidir. Entonces, uno de los desafíos es pasar de la mirada del Estado provincial, aún en el acercamiento que se intenta tener al territorio, a las problemáticas de un millón quinientos mil habitantes y, a su vez, con dinámicas de cinco mil o de tres mil habitantes. Y, a partir de esto, reflexionar sobre qué tipo de instrumento puede desarrollarse en la dimensión local, que se encuentre articulado con lógicas regionales, lógicas provinciales, es decir, con otro tipo de escalas.

Otro de los desafíos es garantizar la efectividad, de este tipo de planificación regional, sin avanzar sobre las autonomías locales. Para ello, es necesario contar con la adhesión y el compromiso de estas autonomías locales.

**Disertante:** Quisiera hacer una alerta, con respecto a las distintas escalas de trabajo. Cuando hacemos un plan, pensamos que, si está formulado, se acabó, se logró el objetivo. Lo difícil es entender que el plan apenas comienza. En Medellín, aprendimos una lección. Si bien pensamos que los lineamientos del plan están bien, vemos la necesidad de concretar algo, una parte, para que la gente vea que eso funciona y que se puede replicar. Trabajar con la metodología de la doble escala, persigue el hecho de llegar a concretar conceptos que, a veces, pueden resultar etéreos. A escala metropolitana, a escala de departamentos, provincias, etc., los conceptos son etéreos, porque montar corredores metropolitanos ecológicos, de diez, cincuenta o sesenta municipios, suele ser muy difícil. Sin embargo, empezando por un municipio, se empieza a “contaminar” a otros y se construye un sueño, a partir de pequeñas realidades. Los cambios se logran, a veces, con grandes proyectos y grandes infraestructuras pero, también, con pequeñas cosas.

---

<sup>40</sup> Metropolitana. Unidad de Gestión y Planificación Estratégica de la Municipalidad de Rosario.

Desde la Secretaría de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de Santa Fe, se pregunta cuál es la articulación que tiene la Universidad EAFIT a través del URB-AM con el plan Bio 2030, es decir, cuáles son los instrumentos administrativos o legales que permiten esta articulación que se releva central.

**Disertante:** La Universidad EAFIT tuvo un rol de coordinación durante el proceso de formulación del plan. Dado que EAFIT es una institución educativa privada, se montó un convenio interinstitucional, en tres partes: el municipio, el área metropolitana y URB-AM. Este último, dio el apoyo técnico, lo cual, era interesante en este ámbito, porque pequeños municipios quiere decir pocos recursos humanos y, pocos recursos humanos, quiere decir pocos técnicos dedicados todo el día a un tema en particular. En Colombia, hay municipios de treinta o cuarenta mil habitantes que sólo cuentan con un secretario de planeación y un asistente, de modo que el tiempo se les va en trámites diarios.

El apoyo de instituciones académicas o de consultoría es fundamental para la planificación. Sin embargo, en Colombia, el Estado no puede delegar la función de planificación, porque es una función pública. Es por esto, que al trabajo de los técnicos metropolitanos se agregó, durante un año y medio, la realización de talleres semanales. Esto permitió que, los funcionarios técnicos y los líderes políticos, se apropiaran del plan y lo construyeran entre todos. Si no, no tendría futuro. URB-AM ha sido un medio pero, más que las cabezas, que cambian con los vientos políticos, son los técnicos quienes deben unirse para hacer propio el proyecto.

Por otro lado, la participación de la comunidad durante el proceso es fundamental. Tratamos de ampliar la construcción del plan, a través de un proceso de generación de consensos. Convocamos al sector público, al sector privado, a los municipios, al área metropolitana, al Estado nacional, a las ONG, a las academias. También, trabajamos con el gremio inmobiliario y con el gremio de la construcción. Nos sentamos y escuchamos cuál era el plan que tenían para el futuro de Medellín y tratamos de armonizar su visión con la nuestra. Por fuera del tecnicismo de los planos, el gran secreto es lograr que todos remen hacia la misma dirección. En la construcción de ciudades, esto es lo más difícil y, también, lo más fascinante. En general, hay una aglomeración de actores apuntando hacia lugares distintos. El rompecabezas consiste en sentarlos a todos, para llegar a una única solución. Es decir, tiene que haber mucha participación pero a distintos niveles. En un plan de ordenamiento, uno puede llegar a cada barrio pero desde distintos niveles. Hay que escoger a los grandes actores, las grandes agrupaciones y los grandes gremios; esto facilita el proceso y permite que esos mensajes lleguen donde deben llegar.

Desde las comuna de General Gelly y de Cepeda –ubicadas en el departamento Constitución, al sur de la provincia–, se plantea una realidad distinta a las intervenciones realizadas hasta el momento, porque la principal problemática

es la falta de infraestructura básica de servicios y de conectividad que, según señalan, depende de la planificación provincial, porque no cuentan con recursos suficientes para afrontarlo. Ambas localidades, junto a otras de la zona, están trabajando en forma conjunta para conseguir la ejecución de esas obras, que serían sumamente posibilitantes para subsistir como localidades. Requieren colaboración, por parte del gobierno provincial, para concretarlo.

Desde la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe, se informa que existe un documento sobre ordenamiento territorial-ambiental, a disposición, para quien tenga interés en consultarlo. En él, se trabaja con la combinación de lo privado y lo público y de las diferentes instancias de participación, que se enmarca en un programa denominado Facilitadores Ambientales, en el que se trabaja con municipios y comunas.

Uno de los parámetros, para mantener estas acciones en el tiempo, es capacitar a los asesores o representantes comunales para que, luego, vuelquen estas medidas en decretos, ordenanzas, y se continúe la gestión, más allá de esta capacitación.

Desde la ciudad de Venado Tuerto, se plantea una tercera situación, la de una ciudad intermedia, de 85 mil habitantes –con un área asociada, no declarada ni pensada–, que agrega 15 ó 20 mil habitantes, viviendo en localidades que se encuentran a una distancia de entre ocho y veinte kilómetros de distancia. De la exposición, se valora el hecho de que en Medellín hubo, en primer lugar, una sensibilización política y técnica. Pensar esta región de manera integrada implica hacerlo a largo plazo y reflexionar, también, hasta qué punto debe crecer la ciudad y de qué modo. El hecho de que Venado Tuerto siga siendo una ciudad media, depende de la existencia de los pueblos de alrededor que, en la actualidad, tienden a transformarse en pueblos donde la gente sólo reside. En primer lugar, se pregunta al disertante cómo puede lograrse esta sensibilización en las pequeñas localidades, para generar procesos de planificación integrados. En segundo lugar, interesa saber cómo se consideraron las realidades productivas, en el caso de Medellín, ya que uno de los grandes desafíos, de la zona de Venado Tuerto, es la integración productiva entre la ciudad y los pueblos.

**Disertante:** El ordenamiento territorial, como tal, no puede resolver todos los temas de la productividad. El ordenamiento tiene que basarse en dinámicas sociales y económicas, para entender qué direccionamiento dar al crecimiento de un territorio y de su población. En el Valle de Aburrá, las grandes empresas estaban concentradas en el sur y, con ello, todas las grandes fuentes de trabajo, de modo que la productividad total estaba en el sur y, por ende, la riqueza de los municipios. A partir de esa gran fuente de empleo, también, se producía la cantidad de impuestos que ingresaba en los municipios y esto implicaba mayores inversiones también.

Desde el ordenamiento territorial y una visión integral del territorio, pueden identificarse los puntos a partir de los cuales redistribuir cargas y beneficios. Por ello es importante tener una visión de conjunto y equipos pensantes en cada municipio, porque es necesario sentarse en una mesa redonda e ir planificando de manera conjunta. El ordenamiento territorial, el hacer ciudades, es una continua negociación. Hay que llegar a un punto en el que se cumplan los intereses y las necesidades de todos los actores, que son los municipios.

Desde el Ministerio de Obras Públicas de Santa Fe, se argumenta que la principal diferencia, entre el planeamiento latinoamericano y el planeamiento anglosajón o europeo, y es la cuantificación económica. En este segundo tipo de planeamiento, siempre está definido el presupuesto y el origen de los fondos.

La gran dificultad para un pueblito, de setecientos habitantes, para hacer frente a ocho kilómetros de ruta, es similar a la que tiene un área metropolitana para afrontar todas sus falencias. La dimensión económica hace a la garantía de la efectividad del planeamiento. Habitualmente, los planes aparecen muy consistentes, pero no se precisa el origen del dinero y se queda a la espera de que un organismo de nivel superior, una entidad de financiación o un organismo multilateral provea los fondos que, si no llegan en y tiempo forma, atentan contra la planificación. Un proceso de planeamiento, que deja de lado la cuestión de los recursos, se miente a sí mismo.

**Disertante:** Es cierto que es muy fácil hablar de planificación, en una ciudad como Medellín, porque tiene una capacidad de endeudamiento muy alta y una fuente de financiación interna, que es Empresas Públicas de Medellín; una empresa público-privada de servicios públicos, que pasa regalías al municipio anualmente, y existe, también, un impuesto predial o impuesto inmobiliario. Uno de los puntos a rescatar, desde el ordenamiento, es la dimensión estratégica, tanto a nivel provincial como municipal. Es necesario identificar aquellos puntos o pequeños elementos que pueden cambiar la realidad o crear un mayor impacto en el territorio.

El segundo punto, refiere a los mecanismos de gestión. Hoy en día, se habla de que las ciudades son empresas y tienen que aprovechar esa gran plusvalía, que generan por el hecho de autorizar a construir. Ya sea a través de recupero de plusvalías o de valorización, es necesario empezar a recaudar.

Otro aspecto, que se está estudiando, es una redistribución de cargas y beneficios. Creo que en Argentina, como en Colombia, se necesita una sana redistribución hacia los municipios más pequeños. En este momento, la alcaldía de Medellín está evaluando el traspaso de recursos de infraestructura a los municipios próximos, aunque todavía la legislación no lo permita. Es necesario llegar a ese nivel de colaboración. Hablar de ciudades es obsoleto, hoy se habla de aglomeraciones o de regiones. Debemos asociarnos, de alguna manera, para repartir y redistribuir cargas y beneficios.

Desde la audiencia, se retoma el tema del hábitat. Se argumenta que todas las acciones del Estado quedan siempre por detrás de las dinámicas sociales, ya sea en lo que refiere al hábitat de los sectores más vulnerables como de los segmentos ricos de la sociedad. Se pregunta al disertante si, en Medellín, cuentan con políticas público-privadas que aminoren, lo que puede denominarse, un crecimiento “anómalo” de la ciudad.

**Disertante:** El actual Alcalde de Medellín tiene como meta construir 25.000 viviendas. El Alcalde anterior logró construir 12.000 viviendas, lo cual ya parecía una meta utópica. No obstante, esta cantidad de viviendas no cubrirá la demanda, que se produce por las migraciones a la ciudad y por la gran cantidad de vivienda deteriorada en la ciudad, que no llega a ser digna.

En Medellín, se está tratando de implementar una política pública en este sentido, no ya en el área metropolitana sino desde el departamento de Antioquia. Esta política consiste en otorgar incentivos a las familias, para que no abandonen los pequeños municipios rurales. Es decir, lograr el regreso o la permanencia de los habitantes en los municipios de origen. Esto reduciría el proceso de migración.

Por otro lado, existe un problema de vivienda informal muy grande. Medellín tiene un 35% de hábitat informal y Bogotá, la capital, aún más. En los últimos años, en Medellín se han implementado distintas políticas habitacionales. Por un lado, está la política cuantitativa, la de toda Latinoamérica, que construye la expansión de las ciudades, grandes torres, edificios o lotes receptores donde albergar a una gran cantidad de población. En los últimos años, se está intentando revertir esas políticas enfocándolas hacia el mejoramiento integral de los barrios.

En este tipo de políticas, Medellín fue pionera en Colombia, a través de proyectos pilotos de reconstrucción de ecosistemas urbanos usurpados, promoviendo el derecho a la permanencia. Es decir, se conformó un territorio tratando de articular la coexistencia del medio ambiente urbano informal con el medio ambiente urbano natural, a través de la reconfiguración y la corrección de la permanencia. Es decir, se trata de mantener a las familias en el sitio, mejorando sus condiciones, en lugar de enviarlos a nuevos sitios, rompiendo la base de la economía de esas poblaciones.

Se trata de dos tipos de políticas. La primera, es la más barata desde el punto de vista financiero pero ¿cuál es la mejor desde el punto de vista de las comunidades? ¿Qué es lo que debe tenerse en cuenta, el costo de una intervención o lo que producirá a largo plazo en la comunidad?

Chile, que ha sido el pionero en subsidios sociales de tipo masivo se encuentra, en la actualidad, con situaciones peores que las que tenían previamente. Cuando se analizan los costos financieros, sólo se considera el costo de la urbanización, es decir, cuánto cuesta montar un edificio en un determinado lugar. Sin embargo, esos edificios están en la periferia de la ciudad y, lo que no se cuenta, son los

costos de llevar el transporte público hasta allá, trasladar infraestructura, vías de comunicación, entre otros.

Sería interesante realizar análisis comparativos que demuestren cómo, aún desde el punto de vista financiero, es más viable trabajar con proyectos que modifiquen lo existente, en lugar de generar nuevos asentamientos, teniendo en cuenta la cuestión de la sostenibilidad. El suelo es escaso, no es renovable y lo necesitamos para producir los alimentos que alimentan a la ciudad.

Para finalizar, quisiera resaltar el tema de la movilidad y la interconectividad, elementos estructurantes en la construcción del territorio, cuando se habla de región. La conectividad es fundamental para el intercambio de personas y para la economía. Un municipio que hoy tiene una accesibilidad con un centro primario, el día de mañana, podrá tener una fuente de producción mayor y posibilitar una mayor permanencia a sus pobladores.

En un plan estratégico, no es necesario definir qué tipo de obras se van a realizar. Es importante tener una visión de conjunto, en cada uno de los niveles. Una mejor red de interconexión entre municipios, seguramente, dará mayor competitividad y mayor crecimiento a cada uno de ellos.





MESA DE DIÁLOGO 5/  
Innovación pública  
y gestión descentralizada

Disertante

## MARÍA ELENA LAURDAGNA

*Profesora Adjunta de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Especialista en política y gestión municipal. Diputada por Frente Amplio. (2010-2015)*

Moderadora y comentarista

## MARÍA PAZ GUTIÉRREZ

*Subsecretaria de Planificación y Descentralización, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. (2011-2015)*

### INTRODUCCIÓN DE MARÍA ELENA LAURDAGNA

Hablar de descentralización es hablar de distintos tipos de descentralización, ya que ésta constituye un medio, una herramienta para la gestión de lo público, que puede tener diversos objetivos. La descentralización puede, por ejemplo, contribuir a un modelo conservador y al control ciudadano. Conscientes de esto, Pinochet comenzó a descentralizar Chile y Fernando Collor de Melo, Brasil. La descentralización puede, también, contribuir al clientelismo, en caso de no existir una buena articulación y resultados efectivos en materia ciudadana. Una de las críticas más usuales a la descentralización en Uruguay es que, con este proceso, se originaron competencias políticas y clientelares en el ámbito local o regional.

En los casos de Uruguay –Montevideo en particular– y Santa Fe, la descentralización está orientada al objetivo de promover o generar participación ciudadana. Con el objetivo político específico de transferir poder, del centro hacia otros espacios de la sociedad, la descentralización persigue la democracia y la transparencia. No sólo de transferencia (descentralizar es “transferir” poder) sino de creación de formas diferentes o nuevas de poder. Siempre es necesario analizar el concepto del cual se parte, para evaluar a qué objetivo político se contribuye con esta herramienta. La descentralización, al igual que la regionalización, no son aparatos ideológicos, porque pueden producir resultados políticos de diversos signos. Son herramientas de gestión y contribuyen a objetivos particulares.

En Montevideo, la ciudad que concentra la mitad de la población y la mayor parte de los recursos del país, se ha llevado a cabo un largo proceso de descentralización. En 1990, la izquierda gana por primera vez el gobierno de la ciudad y Tabaré Vázquez<sup>41</sup>, como intendente, impulsa el primer proceso de descentrali-

---

<sup>41</sup> Tabaré Ramón Vázquez Rosas (Montevideo, 1940). Oncólogo, radioterapeuta y político uruguayo. Fue Presidente de la República Oriental del Uruguay entre el 1 de marzo de 2005 y el 1 de marzo de 2010 e Intendente de Montevideo entre el 5 de mayo de 1990 y el 5 de mayo de 1994.

zación, que se concreta dos años más tarde. Previo a ese momento, el gobierno nacional había estado en manos del Partido Nacional, primero, y, más tarde, del Partido Colorado. La descentralización había sido una demanda histórica de los partidos de izquierda, en su condición de oposición. Al igual que Argentina, Uruguay atravesó muchos años de dictadura militar y un gobierno nacional controlado por los partidos tradicionales a lo largo de 170 años.

En ese marco, en Montevideo se establece un diseño y un modelo de gestión, de transferencia de funciones, de creación de ámbitos y de espacios ciudadanos, de participación y control, que se consolida como marca de identidad de la izquierda. El objetivo político concreto era brindar a la ciudadanía herramientas democráticas, que eliminaran el centro clientelar que otorgaba el poder absoluto, limitando esa capacidad de poder y construyendo una institucionalidad ciudadana. El segundo período de gobierno de izquierda, en Montevideo, fue asumido por Mariano Arana<sup>42</sup>.

El primer gobierno nacional de izquierda estuvo representado por Tabaré Vázquez y generó una revolución en términos culturales e históricos. Además de ser la primera vez que el gobierno nacional y la intendencia de Montevideo coincidían en color político, el frente ganaba en siete gobiernos municipales más. Con esto, la izquierda acababa con el bipartidismo en Uruguay. Este acceso al gobierno obligó a la izquierda a un cambio cultural, que tras muchísimos años de cultura, discurso y prácticas políticas, gestadas bajo el concepto de oposición, pasó a ser gobierno nacional. En 2010, se perdieron tres de esos gobiernos y se mantuvo el gobierno nacional.

En Uruguay, el proceso de descentralización dio origen a muchos interrogantes, que aún continúan abiertos. Por ejemplo, el hecho de que Tabaré Vázquez planteara la descentralización, justamente al asumir el centro, el gobierno nacional, es una paradoja. Surgieron, también, preguntas sobre las razones que justificaban el montaje de una estructura de transferencia de poder. Estas razones eran estrictamente ideológicas y de conciencia política. Hasta ese momento, Uruguay, tenía una estructura política compuesta por el gobierno nacional y diecinueve departamentos. Los departamentos contaban con un intendente, electo por una junta de gobierno, y un alto nivel de autonomía en la legislación. Además, había juntas locales autónomas que debían ser electivas pero, en la realidad, el tercer nivel estaba formado por juntas locales, con autoridades designadas o acordadas por los intendentes con los distintos partidos. El cambio propuesto por el gobierno nacional fue la creación de gobiernos de tercer nivel, de forma electiva: los municipios. Para ello, elaboró una ley largamente debatida, a causa de la falta de

---

<sup>42</sup> Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay (2005-2008). Intendente de Montevideo (1984-2000). Disertante en el Panel 1: Buen gobierno: territorio, actores y políticas públicas, en este Congreso.

acuerdo interno sobre cuestiones políticas, ideológicas o meramente instrumentales. Esta ley se votó en el último momento del mandato y tuvo numerosos problemas de aplicación. Aún así, en las elecciones de 2010 (para el período 2010-2015), se eligieron autoridades municipales y, en la actualidad, hay 89 municipios en el país. En este segundo período, se espera crear otros municipios, hasta llegar a 124 ó 129, según la población que arroje el censo.

El objetivo de promover la descentralización, para construir democracia participativa y garantías de ejercicio ciudadano democrático, sólo puede hacerse desde el centro y esto genera controversias. ¿Por qué el gobierno de la provincia de Santa Fe promueve una descentralización participativa, cuando ha accedido a este nivel de gobierno?

Por otra parte, es preciso plantear el tema de los límites de la descentralización. No se descentraliza todo ni de cualquier manera. Es un debate técnico pero, también, político y, por lo tanto, pertinente: ¿qué cosas son descentralizables?, ¿en qué momento, tiempos y condiciones? En Uruguay, la ley de descentralización habilita al gobierno departamental a descentralizar a los municipios, en la medida y en los plazos que considere necesarios.

El primer dilema, que afrontó Montevideo en el proceso, fue el de tener un formato de descentralización distinto al de Canelones. Montevideo creó ocho municipios y algunas unidades administrativas, que se siguen coordinando con esos municipios. Canelones creó nueve municipios; transformó las juntas locales en municipios, independientemente, del tamaño de su población. Además, elaboró un modelo de gestión con cinco vértices territoriales y estableció algunas ciudades como nodos de los mismos. Hay muchas cosas para analizar en los distintos diseños de descentralización, que pueden ser diversos, aún, en gobiernos del mismo signo político, porque tienen en cuenta la realidad concreta del territorio y las herramientas más adecuadas para cada contexto político, social y cultural.

Otro de los dilemas es la consistencia ideológica: ¿es pertinente descentralizar desde el centro o es un contrasentido? Es normal que el municipio reclame descentralización en la provincia pero ¿es pertinente que el gobierno provincial descentralice, aún, contra la voluntad y la demanda de los municipios? Porque no todos los municipios reclaman descentralización, algunos pueden reclamar sólo recursos o inclusive proponer una estrategia alternativa.

¿Cuáles son los efectos de un cambio en la relación política? Tomando, por ejemplo, el caso de Rosario, ámbito descentralizado desde hace años y, también, un espacio de oposición al gobierno de la provincia de Santa Fe durante años. Cuando el mismo frente asumió el gobierno de la provincia y tuvo que convivir con el de Rosario, se plantearon nuevas cuestiones, algunas asimilables y otras no, y se modificó la relación política. En el caso de Montevideo, cambió su peso relativo en el sistema político nacional. Al haber ocho escenarios departamentales, más el escenario nacional, gobernados por la izquierda, el peso relativo de algunos de estos

escenarios, disminuyó. Ese fue el caso de Montevideo que, al estar en concordancia con el gobierno nacional, perdió peso relativo, mientras que el peso relativo del interior aumentó significativamente. La competencia política electoral, en la elección de 2010, se desplazó hacia este territorio que incrementó su valor político, porque de él dependía la resolución de la competencia nacional.

La oposición tiende a montar un sistema de políticas públicas, para llenar los huecos que dejan el estado nacional y el gobierno provincial. Cuando el signo político es el mismo, estas relaciones se alteran y se generan tensiones, que se resuelven operando desde cada nivel en particular. Muchas de las políticas sociales, que contribuyeron a la legitimidad política del gobierno de Montevideo, se planteaban llenar los vacíos que dejaba el estado de bienestar social, que se había retirado por razones ideológicas de la derecha, por ejemplo, en materia de salud, educación o inversión pública. Cuando la izquierda ganó el gobierno nacional, se retomaron los esfuerzos en este nivel, por lo que algunos gobiernos departamentales le “devolvieron”, por ejemplo, las competencias en salud. Se produjo, entonces, una reformulación de las competencias, que habían asumido los gobiernos subnacionales, pero correspondían al gobierno nacional y se modificó, en cierta manera, la ecuación económica, de recursos y de legitimación de ese gobierno local.

Otro dilema tiene que ver con las competencias, de los dos niveles de gobiernos, cuando existe cercanía ideológica. En Uruguay, no se trata de un partido homogéneo sino de un frente compuesto por un conjunto de actores, sectores, grupos, corrientes y ciudadanos de base organizados, con representación en el mismo. La proximidad ideológica se debe contrastar con las competencias y funciones que asume cada uno de los actores.

No debe olvidarse el tema del equilibrio, que incluye cuestiones de entidad, garantía y mística. En Uruguay, la profunda legitimidad inicial del primer gobierno, proviene de Montevideo, pero ¿cómo es posible trasladarla a los sucesivos gobiernos? Hay cuestiones a superar y la legitimidad no puede seguir fundándose en ese punto inicial. Cuando la mística o el compromiso ideológico original se traslada a otros lugares, los gobiernos departamentales constituyen las rupturas significativas. Más allá de las variables político-ideológicas, después de este proceso, y de más de veinte años de gestión de gobierno, la variable sustantiva que apareció como requerimiento y principio de legitimidad fue la eficacia. No es posible sostener un modelo de gobierno si no se le agrega esta variable. Esto pasó con todos los gobiernos departamentales en Uruguay y es interesante: dado que la competencia política se había pluralizado y hecho viable en todo el territorio del país, la eficacia de cada gobierno pasó a ser una variable cada vez más significativa.

En cuanto a la regionalización, en Uruguay no existen más que algunas experiencias iniciales, porque el formato es de país unitario, descentralizado. En materia de proyectos, se aplicaron recursos de la cooperación internacional para generar experiencias de co-gestión entre distintos municipios. Una de estas experiencias,

consistió en un proyecto de cohesión social y territorial entre los municipios de Maldonado, Treinta y tres y Rocha, cuyo propósito era generar cultura y herramientas de asociación intermunicipal para gestionar recursos. Como esto no estaba previsto en el presupuesto, se financió con dinero de la cooperación, pero estos tipos de financiaciones son limitados en el tiempo. Una política pública, en cambio, es una responsabilidad asumida por un ejecutor público, un responsable de gobierno, y es estable. La cooperación es puntual, se la puede aplicar para generar un resultado, pero tiene que haber voluntad política y algún actor político provincial o municipal que continúe esa herramienta para hacerla sustentable.

En este momento, en Uruguay se está iniciando otra fase o etapa: la aplicación de un impuesto a la concentración de la tierra. Para probar este impuesto, uno de los mecanismos, fue determinar que los recursos provenientes del mismo fueran administrados por los gobiernos departamentales, bajo dos condiciones impuestas por el poder ejecutivo: que se ejecutaran en forma asociativa y que se aplicaran a infraestructura, logística o desarrollo productivo. Se cuenta, por primera vez, con un recurso orientado al asociativismo, aunque sólo basado en la definición política del presidente; ante el cambio del mismo, estaría sólo sostenido por un acuerdo. Hasta ahora hubo dos regiones que se consolidaron, aunque todavía están buscando figura jurídica: consorcio, empresa pública o empresa mixta. Puede haber muchas herramientas distintas y, ésta en particular, generó que gobiernos del mismo signo ideológico se unieran. Tres gobiernos departamentales del Partido Nacional, se juntaron y armaron la primera región, y hay otros tres que están armando una segunda. Por ahora, lo que se registra es una reacción político-ideológica de gobiernos, vinculados bajo el mismo partido y con proximidad territorial.

**Moderador:** Es interesante el planteo de María Elena Laurdagna sobre la relación entre decisión política, voluntad política y técnica o diseños de descentralización, entendiendo que los diseños pueden ser distintos según el territorio, sus particularidades, problemas y necesidades. Quisiera preguntar a Óscar de los Santos<sup>43</sup>, presente en el taller, cuáles son, a su criterio, los componentes más relevantes en el caso de Maldonado.

**Óscar de los Santos:** En Maldonado existían seis juntas locales. Las juntas locales, en Uruguay, son institutos de cinco miembros, designados por el intendente, con la anuencia de la junta. La conformación de la junta mantiene la proporción del resultado electoral y el intendente tiene mayoría automática. Constituye un espacio de negociación, entre el partido del gobierno y los de la oposición, e intenta preservar la proporcionalidad del parlamento. En la disertación de Ma-

---

<sup>43</sup> Intendente de Maldonado, Uruguay (2005-2010 y 2010-2015). Disertante en el Panel 1: Buen gobierno: territorio, actores y políticas públicas, en este Congreso.

ría Elena, se planteaba que las juntas locales representaban un “estorbo” para las intendencias, porque se transformaban en lugar de demanda de una serie de aspiraciones de la comunidad o de sectores particulares, que dificultaban la ejecución del gobierno departamental de turno. Éstas fueron reintegradas, luego de la dictadura, durante el primer gobierno democrático, por Benito Stern (del Partido Colorado) como primer intendente. Durante el gobierno militar, con la clausura de la junta de Punta del Este, el sector empresarial había formado lo que se llamó Liga de Fomento de Punta del Este, que ocupó el espacio del gobierno local hasta finales del período pasado, cuando el Frente Amplio creó e integró, nuevamente, esta junta. En ese proceso de creación de municipios, se transformaron todas las juntas locales, se confirmó a Punta de Este como junta y como municipio, y se creó una junta nueva en la capital departamental. El primer componente fue, entonces, el reconocimiento de lo existente, la transformación en municipio y la instauración de un proceso electoral, donde se podía votar intendente y alcalde de distintos partidos políticos. Esto acarrió, para la izquierda, numerosos debates y dudas. Actualmente, en la intendencia de Maldonado gobierna el Frente Amplio, en tanto hay cinco alcaldes del Partido Nacional y tres del Frente Amplio, lo que quiere decir que se puede ganar a nivel departamental y perder a nivel municipal.

La definición ideológica del concepto de democracia para cualquier proyecto, incluyendo el de la izquierda, constituyó el segundo componente. La democracia no puede estar condicionada a la correlación de fuerzas que se obtengan, sino que es un proyecto o modelo a recrear, y esto implica contradicciones.

El tercer componente fue que, aquello que el Frente ensayó a nivel departamental, en términos de administración de recursos, se transfirió como criterio al gobierno nacional, al acceder a este nivel con Tabaré Vázquez. Es el caso de la adjudicación de recursos a las intendencias, que se realiza de acuerdo al territorio, población, NBI y PBI, promoviendo y estimulando aquellos departamentos con menor PBI.

El cuarto componente, fueron los planes de ordenamiento territorial, a través del cual cada municipio define la situación de su territorio y plantea un proyecto de desarrollo. No se puede sostener un modelo de descentralización, exclusivamente, sobre la base de la demanda de recursos para el funcionamiento del municipio. Tiene que haber un proyecto de desarrollo, en lo más profundo del término, donde clasificación del suelo, vocación productiva, vinculación de servicios y distribución de la riqueza, ubique a los territorios que componen una gobernación o departamento y defina cuál es el rol de cada uno de ellos. Si en la playa no se puede plantar, hay que definir un territorio que se dedique a la producción de alimentos. En la faja costera no hay piedra caliza sino que se encuentra en el interior del departamento. La clasificación, de cada uno de los territorios, nos permite definir políticas públicas para estimular el modelo de desarrollo determinado. Pero, con la descentralización desde el centro, se corre el riesgo de

creer que se tiene un programa y esto no funciona si no existen acuerdos con los actores locales. En la investigación de los elementos en juego, la academia tiene un rol muy importante.

La democracia y la descentralización profundizan contradicciones propias de la formación de los territorios y sus potencialidades económicas, a menudo injustas. Para resolver estas situaciones, la democracia precisa encontrar herramientas, cada vez más profundas, que cuenten con participación ciudadana. Existen dos vías. En Uruguay, hubo un modelo que lo resolvió por la vía del poder absoluto: quien es parte de este proyecto y se alinea a la ideología, participa de la distribución de los recursos; quien no comparte este proyecto, queda excluido. Una franja progresista, que se plantea construir un proyecto de nación, donde los ciudadanos se incorporen al gobierno democrático, asume el desafío de actuar conceptual y filosóficamente, con una definición de democracia que atraviese al conjunto de los escenarios políticos, que aún estamos lejos de alcanzar. Para quienes nos definimos progresistas, el desafío intelectual es doble, porque implica convivir con los conflictos que genera la democracia, como única vía posible, para avanzar en la resolución del conflicto que sufren las grandes mayorías del mundo. Pienso que la redistribución de los recursos, desde el punto de vista universal, tiene que nacer desde lo local, para construir un planeta más eficiente.

## **DEBATE**

Se plantean las siguientes consignas:

- 1.** ¿Cuáles son las variables claves que garantizan la eficacia de la descentralización y la regionalización? ¿La proximidad, las características económicas o socioculturales, la cercanía político-ideológica, las competencias, etc.?
- 2.** ¿Cuáles son las variables que configuran una región? ¿Las funciones, las competencias, la historia, la cercanía, la distancia, etc.?
- 3.** ¿Es posible la concertación para el desarrollo regional? ¿Qué lo hace posible y qué lo obstaculiza?

Una concejal, de la ciudad de Santo Tomé, retoma lo expresado en la disertación con respecto al aspecto ideológico en el rol de la izquierda, como oposición o como gobierno, y los debates que se generan internamente en ésta. Expresa que en el debate político de Santa Fe, se cuenta, actualmente, con un gobierno provincial que habla de descentralización, frente a una oposición de signo populista, de tendencia conservadora y centralista, una situación que dificulta aún más el debate sobre la cuestión de las autonomías. En general, en Latinoamérica el concepto de región nace junto al de independencia y, esto, no guarda relación con los 19 departamentos instaurados históricamente, de modo que las regiones aún están pendientes de ser construidas, a partir de las poblaciones involucradas.

Desde la coordinación de la región 4, nodo Rosario, se identifica que, un punto de partida para la configuración de regiones, lo constituye un grupo de ciudades y comunas que se reúnen y tienen en común historia, cultura, situación social o definiciones urbanas. Esto puede darle una identidad y ayudar a definirla, aunque los límites territoriales no sean claros. En este marco, enumera como herramientas que hacen eficiente un proceso de descentralización, la decisión política y la definición de sus requerimientos y cualidades (descentralización política, administrativa, de servicios). Sostiene que, estas definiciones, no se realizan solamente desde el gobierno central, desde donde parte la decisión política. Indefectiblemente, se necesitan herramientas de participación para su convalidación, por parte de organizaciones, instituciones, ámbitos académicos, partidos políticos, ciudadanos y autoridades de todos los niveles. Considerando que distintas herramientas de comunicación sirven a diferentes personas, según sus capacidades y localizaciones, se pregunta sobre la relación entre tecnología y descentralización.

Desde la Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Las Rosas, se aborda la pregunta sobre la configuración de una región, haciendo referencia a las dificultades para su implementación. Se apoya el proceso de regionalización y la instauración de micro regiones, propuesto por el gobierno provincial, pero se señalan las controversias de su definición, tema que debe ser debatido y reformulado, incluyendo a todas las partes involucradas. Con respecto al punto sobre las variables claves para la eficacia, se resalta que el compromiso y la seriedad, por parte del gobierno provincial, hacia las instancias de participación; en lo que refiere a los temas principales, sus resultados, el análisis de los mismos y su relación con la implementación de políticas, es vital para incrementar la eficacia, generar confianza y ampliar el apoyo al proceso. Por otro lado, se resalta que debe existir un compromiso de participación por parte de la ciudadanía que, también, necesita ser trabajado y ampliado.

Desde la Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Avellaneda, se identifican coincidencias con el caso de Uruguay, en lo que respecta al desarrollo de capacidades municipales para el abordaje de cuestiones que escapan a sus facultades, como la salud y la seguridad, y la posterior transferencia de estas competencias al nivel provincial, cuando el signo político de ambos niveles coincide. Se comenta, que este cambio de signo, trajo aparejados, además de debates internos de cara al nuevo escenario, una competencia entre niveles de gobierno, por el rédito político de la implementación de ciertas políticas.

Se considera que es necesario terminar con la verticalidad y lograr una horizontalidad en la participación ciudadana, es decir, abrir espacios de opinión, para generar en la ciudadanía la expectativa de dejar una impronta propia, por ejemplo, en la demarcación de las regiones y en torno a puntos comunes y significativos. El gobierno central debe proponer un esquema moderador y ser capaz de captar

situaciones particulares, para definir las regiones y aumentar la eficacia de sus políticas. Se concluye diciendo que, estos espacios, abren puertas difíciles de cerrar y que se debe tener claridad a la hora de moderarlos, definiendo sus puntos específicos, para no generar una sensación de frustración en sus participantes.

Desde la Subsecretaría de Descentralización de la Municipalidad de Santa Fe, se comenta que estos primeros años de gestión estuvieron cargados de dudas, más que de certezas. En la ciudad de Santa Fe, la descentralización comenzó desde la administración de servicios para instaurar, posteriormente, una etapa de discusión más profunda sobre el significado del proceso. A la hora de medir y evaluar la política, el tema de la eficacia sobresale y los lleva a preguntarse sobre las posibilidades de “revertir” este proceso, es decir, los conflictos que implica, los indicios de su ineficiencia. Se detalla que, en este caso, existen conflictos, por ejemplo, en los límites de los ocho distritos que, en el momento de su demarcación, se definieron de acuerdo a zonas con realidades similares y a organizaciones preexistentes, como las 88 vecinales. Estas vecinales, que contaban con identidades distintas y respondían a cuestiones particulares de cada lugar, generaron marcos de debate de temas más sensibles a cada uno de los barrios. Se sostiene que el tema de la reversión, como herramienta para medir la eficacia de la descentralización, tendrá que ser abordado, siendo preciso esclarecer el fin que se persigue con esto, para evitar caer en el “y ahora qué”, después de años de esfuerzos.

El intendente de la ciudad de Laguna Paiva, expresa los motivos por los cuales considera necesaria una revisión en la delimitación de las microrregiones, de la región 4, nodo Santa Fe, y resalta la importancia de los espacios de participación en el proceso de regionalización para realizar, por ejemplo, el ajuste de este tipo de configuraciones.

Aborda, también, la problemática de las áreas metropolitanas y cómo deberían aplicarse en este caso, los procesos de descentralización para garantizar, a las localidades satélites, instancias de participación y discusión, junto a la transferencia de recursos y competitividad. Comenta el ejemplo del nuevo Hospital Iturraspe, al noroeste de la ciudad de Santa Fe, que también servirá a localidades como Recreo, Monte Vera, Laguna Paiva y San Justo, y el ejemplo de los recursos de seguridad que, en ocasiones especiales, son afectados a eventos en otras localidades. Recalca que, en las ciudades más pequeñas, el proceso puede significar una disminución de las respuestas locales, incluyendo el riesgo de perder servicios y beneficios, cuando un proceso de descentralización choca con un proceso de concentración, sea económico, social, cultural, de seguridad o salud.

Un miembro de la audiencia, perteneciente al Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, agrega que hay tres factores fundamentales en la descentra-

lización: ideas, infraestructura y recursos humanos. Las ideas son lo más fácil de lograr pero si no existe infraestructura o recursos humanos, la gente va a seguir concurriendo, por ejemplo, a los hospitales más cercanos, de modo que la verdadera descentralización se concreta en un plazo más largo.

Un participante, que trabaja en el Consejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe, responde a la pregunta sobre las variables que resultan claves para garantizar la eficacia de la descentralización, proponiendo la idea de confianza. Explica que generar claridad, en los objetivos y fines de la participación, es vital para consolidarla como herramienta de gestión.

En lo que respecta a la regionalización, la interpreta como método para “salir de la improvisación”, a partir de aunar estrategias, funciones, historia, competencias y medios de comunicación, y de realizar evaluaciones en pos de esas competencias.

En términos de concertación, propone analizar cuáles son los mecanismos de coexistencia política, dentro de los distintos partidos políticos, para poder pasar de herramientas electorales a herramienta de gestión.





# IMÁGENES

DEL CONGRESO





SEGUNDO CONGRESO DE CIUDADES  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE



# IMÁGENES DEL CONGRESO



SEGUNDO CONGRESO DE CIUDADES  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE



# IMÁGENES

DEL CONGRESO

# PARTICIPANTES

## DEL CONGRESO

### **Expositores**

Mariano Arana  
Mónica Bifarello  
Hermes Binner  
Antonio Bonfatti  
Miguel Ángel Capiello  
José Corral  
Óscar de los Santos  
Alfonso Diez Torres  
Carlos Fascendini  
Nicolás Fernández Arroyo  
María Elena Lournaga  
Enzo Loretich  
Omar Martínez  
Letizia Mengarelli  
Francesco Orsini  
Fabián Palo Oliver  
Marc Rimez  
Ángel Sciarra  
Ramón Soques  
Jacinto Speranza

### **Conferencista**

Mario Rosales

### **Moderadores**

Pablo Ábalos  
Gerardo Barro  
Rubén Galassi  
Horacio Ghirardi  
María de los Ángeles González  
María Paz Gutiérrez  
Jorge Henn  
Vanesa Oddi  
Pedro Pavicich  
Marcelo Romeu

### **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 Municipios y Comunas de la provincia de Santa Fe**

#### **Representantes de los distintos ministerios**

#### **Legisladores nacionales y provinciales**

#### **Público en general**

# AUTORIDADES

2013

*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 Capiello**

*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*

**Claudia Balagué**

*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

*Secretario de Regiones Municipios y Comunas*

**Horacio Ghirardi**

*Subsecretaria de Planificación y Descentralización*

**Maria Paz Gutiérrez**

*Subsecretaria de Coordinación y Gestión Territorial*

**Alejandra Dupuoy**

*Director Provincial de Coordinación Interministerial*

**Luis Cingolani**

*Directora Provincial de*

*Regionalización y Descentralización*

**Eleonora Pizarro**

*Directora Provincial de*

*Planificación Estratégica Territorial*

**Leticia Leonhardt**

*Edición y contenidos*

**María Cecilia Chiappini**

**María Margarita Norman**

**Marianela Motkoski**

*Asistencia técnica*

**Valeria Ávila**

**María Alejandra Bertós**

**José Citroni**

**Elina Degli Esposti**

**Natalia Díaz**

**Francisco Gelabert**

**Mariana Haedo**

**Facundo Liscio**

**César López**

**Verónica Mingarini**

**Jordán Mularz**

**Gustavo Preti**

**Verónica Ripa**

**Analía Wüst**

*Diseño*

**INAHaus**

**[www.inahaus.com](http://www.inahaus.com)**

*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 2° 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 5 y 6 de julio del año 2012 se realizó en la ciudad de Santa Fe el 2º Congreso Santa Fe Red de Ciudades – Regionalización y descentralización en la construcción del Buen Gobierno. 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 el diálogo, la reflexión y el debate entre autoridades locales y provinciales para avanzar en el proceso de regionalización de la provincia de Santa Fe y en su dinámica de trabajo en red.

En esta segunda edición, las actividades del congreso se estructuraron en torno a una conferencia magistral; tres paneles de especialistas latinoamericanos, e intendentes y presidentes comunales de la provincia; una mesa redonda a cargo de ministros del gabinete provincial; y espacios de diálogo simultáneos que apuntaron a identificar las capacidades de los actores del territorio para fortalecer su participación en el Plan Estratégico Provincial. Entre los temas que se abordaron en esta edición, se destacan: asociativismo y construcción de redes entre municipios y comunas; cooperación descentralizada y gestión local; finanzas públicas; ordenamiento territorial y hábitat; innovación pública y gestión descentralizada; regionalización, descentralización y buen gobierno. El encuentro contó con la presencia del Gobernador de la Provincia, Dr. Antonio Bonfatti, de todo su gabinete de Ministros, de autoridades locales de diverso signo político y de expertos latinoamericanos y europeos.

A través de esta publicación, compartimos los resultados del congreso, las experiencias de los gobiernos locales, los desafíos de las áreas centrales y la mirada de los expertos nacionales e internacionales.

