



# Territorio y actores políticos en el proceso de regionalización de la Provincia de Santa Fe. Una disputa por los “caminos de la gente”\*

**Mariana Berdondini (UNR-CONICET), Cintia Pinillos (UNR-UNER) y Gisela Signorelli (UNR-CONICET)**

## Resumen

El presente artículo analiza el proceso de regionalización y de planificación estratégica participativa implementado por el gobierno de la provincia de Santa Fe (Argentina) en la primera etapa, de 2008 a 2012. Por tratarse de una política novedosa para el país y la región, en un primer momento se realiza una descripción de sus objetivos y consecuencias en términos de la reorganización de los territorios. En un segundo momento, se abordan las implicancias de la política de regionalización desde la perspectiva de los actores territoriales interpelados: los senadores provinciales y las autoridades ejecutivas locales (intendentes y presidentes comunales).

A lo largo del trabajo se abordan dos tensiones fundamentales que pueden orientar el estudio de procesos semejantes en otros contextos subnacionales. La primera involucra a los senadores departamentales que disponen de la legitimidad otorgada por el proceso electoral y que a causa de la implementación de la regionalización se ven obligados a “convivir” con espacios alternativos para la canalización y representación de las demandas ciudadanas localizadas en sus respectivos territorios políticos. La segunda incluye a las autoridades ejecutivas locales, legitimadas también por el voto popular de sus municipios y comunas, y las autoridades delegadas por el Poder Ejecutivo provincial, que se instalan en las nuevas jurisdicciones.

**Palabras clave:** regionalización, representación, territorio, planificación estratégica participativa

\* Una primera versión de este trabajo fue presentada en las Jornadas de Investigación de la Facultad de Trabajo Social, UNER, en agosto de 2012. Una parte importante de la información analizada en el presente artículo fue producida en el marco del Proyecto “Participación ciudadana e instituciones representativas. La experiencia de las regiones santafesinas en el Plan Estratégico Provincial”, financiado por la SECTEL, dirigido por el Dr. Alberto Ford, y del Proyecto PID-UNR “Representación y participación en espacios locales”, dirigido por Silvia Robin (2010-2013).

## Abstract

This paper analyzes the regionalization process and the participatory strategic planning implemented by the government of Santa Fe province (Argentina) on the first stage of politics, 2008-2012. Since this is an innovative policy for Argentina and the countries in the region the article begins with a description of its aims and consequences in terms of the reorganization of the territories. In a second stage, the implications of the regionalization policy are addressed from the perspective of territorial actors challenged by the same policy: senators and local executive authorities (mayors and communal presidents).

The work addresses two fundamental tensions that can guide the study of similar processes in other sub-national contexts. The first one involves departmental senators who have the legitimacy conferred by the electoral process and that, after the implementation of regionalization have to “get alone” with alternative spaces for channeling and representation of citizens' demands located in their own political territories. The second includes local executive authorities, also legitimized by the popular vote of their municipalities and communes, and those authorities, delegated by the provincial executive, that settle in the new jurisdictions.

**Key words:** Regionalization, representation, territory, participatory strategic planning

## Introducción

La reflexión teórica vinculada a la representación política y la participación ciudadana ha resurgido en las últimas décadas. A partir de mediados de la década de 1980, aportes centrales en este sentido constituyen una concepción que, manteniendo una respuesta procedimental al problema de la democracia, la vincularon con aspectos más sustantivos, caracterizando la democracia como una forma de vida (Avritzer y Souza Santos, 2003). En nuestra región, el impulso e implantación de políticas tendientes a promover la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, se localizó principalmente en el nivel local y se dio a partir de un impulso vertical, desde los propios gobiernos, con el objetivo de establecer canales alternativos de vinculación con la sociedad.

Desde una primera mirada, es posible pensar que estos mecanismos de activación ciudadana, al interpelar a las formas tradicionales de representación, pueden contribuir a generar una tensión con instituciones como los cuerpos legislativos y los partidos políticos, entre otros. Al inaugurar nuevos espacios de canalización de las demandas de los ciudadanos, estas formas de participación parecieron desafiar las versiones más convencionales que concentraban el concepto de representación en la noción de autorización más rendición de cuentas (Pitkin, 1972; Manin, 1998).

Sin embargo, análisis recientes plantean que los nuevos ámbitos de participación inauguran canales alternativos de representación en donde los protagonistas son actores de la sociedad civil, y en los cuales la representación por identificación es la que legitima las acciones en los ámbitos de participación (Avritzer, 2007). En un sentido semejante, Urbinati

y Warren (2008) plantearon que representación y participación son formas complementarias de ciudadanía. Desde esta perspectiva, ni el modelo de democracia representativo articulado en torno a las elecciones ni el participativo, garantizan la inclusión de la totalidad de los ciudadanos involucrados en las decisiones colectivas. Algunos abordajes muestran que el poder democrático se somete a pruebas de control y validación, asumiendo un triple desafío de imparcialidad, de reflexividad y de proximidad en la construcción de la legitimidad democrática (Rosanvallon, 2009; Annunziata, 2011).

A través del repertorio de políticas participativas desplegadas en diversos contextos locales, los ciudadanos parecen haber encontrado ámbitos alternativos a los canales tradicionales de representación para canalizar sus demandas y resolver problemas comunes (Ford 2007; Signorelli, 2009). En este camino, los gobiernos encontraron también vías alternativas para legitimar sus gestiones más allá de su signo político partidario (Berdondini y Pinillos, 2011). Los actores políticos del territorio –principalmente quienes ocupan cargos ejecutivos o legislativos, y los dirigentes partidarios– pueden compartir o no el fundamento que precede a la introducción de estas políticas basadas en la ampliación de la deliberación en los espacios públicos. Sin embargo, luego de casi tres décadas de iniciadas algunas de las experiencias más emblemáticas de políticas participativas en algunas ciudades latinoamericanas –como parte del decálogo de políticas de partidos de orientación de izquierda o centro izquierda, aunque no ya exclusivamente– fueron implementadas por gobiernos de diversas orientaciones políticas.

Las políticas participativas desarrolladas en los espacios subnacionales, también persiguen la articulación de instancias de intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio del gobierno (Dagnino, 2006). Cuando de lo que se trata es de procesos de planificación estratégica participativa el desafío es aún mayor; pues es el inicio de un tipo de gestión relacional propia de la gobernanza que dota a los territorios de una estrategia compartida. Se pone el acento

en mecanismos de articulación de actores que apuntan a alcanzar niveles crecientes de cohesión social y que hacen posible la construcción de una visión compartida del territorio, basada en el reconocimiento y la valorización del capital territorial. La gobernanza es entendida así como capacidad de construcción colectiva de un proyecto de territorio (Michellini, 2010:178).

Ahora bien, en aquellos casos en los que la planificación estratégica participativa incluye, además, proyectos de reordenamiento territorial, entran en juego otras variables asociadas al espacio como dimensión social y política, y por tanto, como constructor de identidades y de disputas de poder. El territorio es el escenario de las relaciones sociales, pero “esa actividad espacial de los actores es diferencial, por lo que su capacidad real y potencial de crear, recrear y apropiar territorio es desigual” (Montañez Gómez, 1998:123). Y como la realidad social es mutable, la realidad geosocial requiere, permanentemente, de nuevas formas de organización territorial que generan nuevas territorialidades.<sup>1</sup> En

---

<sup>1</sup> “Conjunto de prácticas y sus expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia de un determinado territorio por un determinado agente social o Estado...” (Lobato Correa en Montañez Gómez, 1998:124).

ese sentido, una región es un espacio territorial donde las relaciones productivas y sociales son procesadas institucionalmente con la intervención de autoridades políticas y organizaciones sociales y ciudadanos para mejorar la gestión de los intereses públicos (Geller, 2004:2).

Las reflexiones en torno a los límites y formas que asume la representación política y las posibilidades que ofrecen las distintas formas de participación ciudadana, brindan la oportunidad para preguntarse si las políticas participativas tienen capacidad de modificar en alguna medida la morfología del proceso de toma de decisiones públicas y el “mapa político” en distintos escenarios locales y subnacionales de nuestra región.

Este interrogante orienta la aproximación analítica a la política de regionalización impulsada por el Gobierno de Santa Fe (2007-2011; 2011-2015). Dicha política constituye un proceso novedoso por desarrollarse en la escala provincial, cuyo principal antecedente, en América Latina, es el proceso participativo del Estado de Rio Grande do Sul en Brasil.<sup>2</sup> La regionalización impulsada en Santa Fe fue en gran parte posible por el financiamiento del programa URB-AL III durante el período 2008-2012.

La regionalización en Santa Fe interpela a los actores tradicionales del territorio provincial, como ocurre en general en los procesos de incorporación de políticas que promueven la participación ciudadana como canal alternativo a los propuestos por la política representativa. En este marco, el artículo aborda el estudio de la política de regionalización en la provincia de Santa Fe y sus alcances desde la perspectiva de los propios actores, a partir de un diseño metodológico cualitativo consistente en el análisis de documentos oficiales y entrevistas a intendentes y presidentes comunales, senadores provinciales y representantes y/o funcionarios del gobierno provincial, realizadas en el período 2010-2013.<sup>3</sup>

En un primer momento se realiza una descripción del proceso de regionalización en Santa Fe junto con una evaluación de la mirada de los funcionarios provinciales acerca de sus alcances y desafíos. En segundo lugar, se analiza cómo los senadores provinciales entienden la política y los objetivos de la misma; seguida por una tercera parte, donde se hace lo propio con las autoridades ejecutivas locales –intendentes y presidentes comunales–. Finalmente, considerando que se trata de un análisis de la política en su primera etapa de implementación, se exponen algunas conclusiones tentativas y se proponen futuras líneas de investigación.

En este sentido, a lo largo del trabajo se abordan dos tensiones fundamentales: una que involucra a los senadores departamentales que disponen de la legitimidad otorgada por el proceso electoral y empiezan a “convivir” con espacios alternativos para la canalización y representación de las demandas ciudadanas localizadas en sus respectivos

---

2 Puede verse: <http://www.participa.rs.gov.br/>

3 También se incluyen en el análisis algunas de las exposiciones realizadas en el marco de la Mesa Redonda ¿Para qué sirve la regionalización? Miradas a la experiencia santafesina desde los territorios. Realizada en el marco del IX Congreso Nacional y II Congreso Internacional sobre Democracia. Facultad de Ciencia Política y RRH, Universidad Nacional de Rosario, 18 de octubre de 2010. La información utilizada es producto del Proyecto “Participación ciudadana e instituciones representativas. La experiencia de las regiones santafesinas en el Plan Estratégico Provincial (2007-2011), financiado por la SECTEL, dirigido por el Dr. Alberto Ford e integrado por las autoras y el Lic. Martín Carné, dado en el marco del PID – UNR antes mencionado.

territorios políticos; y la segunda, dada entre las autoridades ejecutivas locales, legitimadas también por el voto popular de sus municipios y comunas, y las autoridades que, delegadas por el Poder Ejecutivo provincial, se instalan en las nuevas jurisdicciones.

## Estructura y objetivos de la política de regionalización en Santa Fe<sup>4</sup>

En la provincia de Santa Fe, la administración del Frente Progresista Cívico y Social –iniciada por el gobernador Hermes Binner (2007-2011)<sup>5</sup> y continuada por el actual gobernador Antonio Bonfatti (2011-2015)– impulsa desde 2008 un ambicioso programa de regionalización

entendido como una tríada que incluye: 1) descentralización, 2) planificación estratégica, y 3) participación ciudadana y concertación [que] posibilita la institución de una nueva escala de proximidad entre Estado y ciudadanía, la integración de territorios hasta ahora desconectados y el equilibrio de las capacidades provinciales (Plan Estratégico Provincial Santa Fe, 2008:13).

La regionalización provincial propone una reorganización territorial en función de la cual divide la provincia en cinco regiones –cada una con una “ciudad Nudo” como centro administrativo–, poniendo en cuestión su división política tradicional.

El territorio de la provincia se divide en un total de 362 unidades administrativas, con un fuerte inframunicipalismo en tanto 312 son comunas menores a 10 mil habitantes. Existe una fuerte disparidad económica, social y poblacional entre el norte y el sur de la provincia, a favor de esta última. Su división política convencional se compone de 19 departamentos que son representados, de manera proporcional, por un senador en la Cámara Alta provincial.

El Frente Progresista proponía en su plataforma electoral (“Programa del Frente Progresista”) una reforma de Estado profunda que afanzara el vínculo con la Sociedad Civil a

---

4 La provincia de Santa Fe forma parte de la Región Centro de Argentina y tiene una ubicación estratégica respecto de los países limítrofes. Con una superficie de 133.007 km<sup>2</sup> y una población de poco más de tres millones de habitantes que corresponden, respectivamente, al 3,5% y 8,2% del total nacional (PET, 2008, 195) Para más información ver documento completo en:

[http://www.santafe.gov.ar/archivos/estadisticas/Santa\\_Fe\\_en\\_Cifras.pdf](http://www.santafe.gov.ar/archivos/estadisticas/Santa_Fe_en_Cifras.pdf)

5 El Partido Socialista liderado por el ex intendente de la ciudad de Rosario, Hermes Binner; en un frente conformado por otras fuerzas políticas como la UCR y el PDP; entre otras, triunfa en las elecciones de 2007, luego de 24 años de hegemonía del Partido Justicialista en el gobierno provincial. Empero éste conserva varios bastiones provinciales y, ayudado por una Constitución no reformada desde 1962, conserva la mayoría en ambas Cámaras de la Legislatura. La Cámara de Diputados, conformada por 50 diputados con una división de escaño de 28 bancas para el partido mayoritario y una división por representación proporcional de las 22 restantes. La Cámara de Senadores, por su parte, la constituyen 19 senadores, asignados uno por departamento de la división política tradicional de la provincia de Santa Fe.

partir de cuatro pilares: la regionalización, la descentralización, la participación ciudadana y la planificación estratégica. Se afirmaba también que, pese al crecimiento económico de los últimos años, existía una fuerte inequidad en torno a la distribución de los beneficios sociales y que el Estado debía asumir un nuevo protagonismo, “al servicio del desarrollo integral de sus ciudadanos, dotado de capacidades de gestión para operar en contextos complejos, comprometidos con mecanismos de rendición de cuentas...” (Programa FPCS, 2007:13).

En ese marco, a través de la elaboración de un Plan Estratégico Provincial (PEP) producto de un proceso de deliberación desarrollado a lo largo del año 2008 mediante Asambleas Ciudadanas (AC)<sup>6</sup> se prevén las políticas de Estado para los próximos 20 años. Se propone entonces una regionalización que divide la provincia en cinco regiones, cada una con una “ciudad nodo” como centro administrativo. Esta reorganización territorial puso en cuestión la división política tradicional de 19 departamentos.<sup>7</sup>

La regionalización de la provincia se presenta así bajo el siguiente esquema:

- ▶ **Región 1 – Nodo Reconquista:** Departamentos General Obligado, San Javier y Vera. Superficie: 35.507 km<sup>2</sup>. Población: 230.964 habitantes (censo 2001).
- ▶ **Región 2 – Nodo Rafaela:** Departamentos Castellanos, 9 de julio, San Cristóbal y San Martín. Superficie: 40.211 km<sup>2</sup>. Población: 283.177 habitantes (censo 2001).
- ▶ **Región 3 – Nodo Santa Fe:** Departamentos San Justo, sur de San Javier, Garay, Las Colonias, La Capital y parte de San Jerónimo. Superficie: 25.813 km<sup>2</sup>. Población: 726.795 habitantes (censo 2001).
- ▶ **Región 4 – Nodo Rosario:** Departamentos sur de San Martín, parte de San Jerónimo, Belgrano, Iriondo, San Lorenzo, parte de Caseros, Rosario y parte de Constitución. Superficie: 18.335 km<sup>2</sup>. Población: 1.561.347 habitantes (censo 2001).
- ▶ **Región 5 – Nodo Venado Tuerto:** Departamentos: General López, parte de Caseros y parte de Constitución. Superficie: 12.772 km<sup>2</sup>. Población: 198.818 habitantes (censo 2001).

Al dividir la provincia en cinco regiones, el gobierno proyecta su alcance en el nuevo mapa propuesto. El objetivo explicitado es descentralizar el Estado provincial y superar la antigua estructura administrativa basada en una multiplicidad de zonificaciones ministeriales sin ningún tipo de criterio común de delimitación. En este sentido, se presenta como una apuesta a un Estado más próximo a los ciudadanos y a una mayor eficiencia en la gestión de los asuntos públicos, aspirando a superar las viejas fragmentaciones y superposiciones. La gestión estratégica del territorio, por su parte, apunta a diseñar

---

<sup>6</sup> Las asambleas ciudadanas (AC) consisten en una iniciativa participativa impulsada por el Gobierno de la provincia de Santa Fe con el objetivo específico de construir y monitorear de manera colectiva el Plan Estratégico Provincial. Las AC se constituyen así en espacios de interacción y debate entre representantes del sector público estatal, privado y social, provenientes de grandes ciudades o pequeñas localidades de todo el territorio provincial, quienes reunidos en jornadas cuya duración no excede generalmente las tres horas de trabajo, discuten acerca de las políticas públicas que consideran estratégicas para favorecer el desarrollo integral de cada una de sus regiones y de la provincia en su conjunto (Mandrile, 2010:34).

<sup>7</sup> Ver mapas anexos.

políticas provinciales acordes a las necesidades de cada región así como de la provincia en su conjunto.

El proceso de regionalización también promueve nuevas representaciones a través de la figura de los Coordinadores regionales –designados por el gobernador– como funcionario provincial responsable de ese territorio. Su rol, aunque aún algo difuso, tendrá implicancia en el gobierno a nivel territorial vislumbrando un foco de tensión entre las autoridades ejecutivas locales y las autoridades que, delegadas por el Poder Ejecutivo provincial, se instalan en esas jurisdicciones.

Emplazados en los Centros Cívicos,<sup>8</sup> cada una de las regiones cuenta además con un Consejo Regional de Planificación Estratégica (CRPE). Se trata de un órgano colegiado de participación y concertación público-privada, en el cual participan diferentes representantes de organizaciones de la sociedad civil e instituciones de la provincia. Su principal objetivo es dar seguimiento a los proyectos estratégicos de cada región, para lo cual, su tarea principal es desarrollar acciones que promuevan el diálogo, la coordinación, la negociación y la corresponsabilidad entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, sobre los temas y proyectos estratégicos definidos como prioritarios. Se reúnen cada dos o tres meses, aunque su funcionamiento no se encuentra aún plenamente institucionalizado. El mismo es liderado por el coordinador Regional.

Por tratarse de un proceso en consolidación y bajo la concepción de que no se trata sólo de una regionalización objetiva sino también subjetiva (Coraggio, 1987), desde la perspectiva de los responsables políticos y técnicos del proceso provincial, se concibe a la región como una estructura flexible donde las fronteras son dinámicas, abiertas y permeables y se trata más bien de bordes o cercanías dentro de un espacio simbólico donde el territorio y la cultura aportan el anclaje necesario para su localización. Ello se debe, fundamentalmente, a la “concepción de la provincia como red” (PEP, 2008: 14) en la cual los Nodos –las cinco ciudades más importantes de la provincia en términos de significación regional, infraestructura y peso socioeconómico– son entendidos como núcleos de articulación, concentración, distribución y redistribución de capacidades, información y poder de una manera no jerárquica, facilitando la integración de los actores regionales.

En el documento del PEP, se expone de manera clara la voluntad de reordenar el mapa de la provincia, para que el Estado pueda contribuir a la integración socioeconómica y territorial

La regionalización posibilita la institución de una nueva escala de proximidad entre Estado y ciudadanía, la integración de territorios hasta ahora desconectados y el equilibrio de las capacidades provinciales. De esta manera, al resignificar la provincia en términos espaciales, el Estado adquiere las herramientas necesarias para hacer frente al desafío de la integración en su doble sentido: socio-económico y territorial (PEP, 2008: 18).

En el texto, quedan en evidencia dos supuestos significativos del PEP: por un lado, el diagnóstico acerca de la percepción de un territorio provincial desintegrado en diversos aspectos, y

---

<sup>8</sup> Se trata de intervenciones urbanas con carácter simbólico e institucional. Es el centro que concentra y redistribuye capacidades e información en cada Región. Actualmente, funcionan en ellos las Áreas de servicio al ciudadano, primer pilar de la desconcentración administrativa.

por otro, el convencimiento acerca del impacto que puede tener el proceso de regionalización para fortalecer las relaciones entre el Estado y la ciudadanía en los territorios.

Ahora bien, justamente de lo anterior se desprenden los ejes de disputa y el fundamento de fuertes cuestionamientos por parte de distintos actores políticos. Aquí no se vinculan con los objetivos de la regionalización antes señalados, sino con el modo en que se interpretan los objetivos políticos del gobierno respecto de las relaciones en el territorio y la definición acerca de los límites de las regiones. En este marco, ¿cuáles son los elementos que han incidido en la decisión acerca de los límites de las nuevas regiones? En palabras del entonces gobernador Hermes Binner<sup>9</sup> y de funcionarios gubernamentales, el criterio básico de delimitación y que explica las definiciones regionales fue intentar captar “los caminos de la gente”, es decir, las interacciones efectivamente desarrolladas en el territorio.<sup>10</sup> En esta tarea, de acuerdo a lo señalado por el PEP, se tuvieron presentes criterios estadísticos tales como redes de rutas existentes, índices de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), patrones productivos, criterios de vecindad, densidad institucional, caracteres topológicos, consumo de servicios (salud, educación, etc.), vías férreas, entre otros. Se sostiene que a estos elementos se les sumó la discusión pública con diferentes actores sociales en las primeras jornadas regionales y Asambleas Ciudadanas (AC) y que estas experiencias no arrojaron ningún cambio significativo a lo propuesto por las autoridades estatales.

La delimitación territorial de las regiones ha sido uno de los principales focos de tensión entre el gobierno provincial, los intendentes y senadores oficialistas y de la oposición. La disputa en torno a las diversas interpretaciones acerca de “los caminos de la gente”, puede ser leída como una disputa por el territorio, la representación y las pertenencias políticas. En este sentido, no deja de tratarse de una disputa por el poder entre la configuración territorial y política actual y la preexistente, la cual se refleja de una u otra forma en los posicionamientos que asumen los actores.

## ¿Qué dicen los funcionarios?

La regionalización y las instancias de participación ciudadana que prevé el PEP, están presentadas por los actores que condujeron el proceso como espacios complementarios a los canales habituales, pero a la vez, como instancias que desafían un tipo de intercambio presupuesto en las relaciones de representación tradicional:

queremos que esto sirva para romper las intermediaciones políticas. Me parece que ese es el desafío. Los espacios participativos desafían la necesidad de un intermediario político

---

<sup>9</sup> Ver: [http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=48041&mostrarmenu=si&include=-noticias\\_prensa/2008/020208s6.htm&ptitulo=Noticia%20del%20domingo%203%20de%20febrero%20de%202008%20\(020208s6.htm\)&fechanoticia=&volverurl=&pDescDiaMax=Martes&intvalDiaMax=7&pDescMesMax=agosto&A%F%oMax=2008&DiaMax=07&MesMax=08&pdia=03&pmes=02&panio=2008](http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=48041&mostrarmenu=si&include=-noticias_prensa/2008/020208s6.htm&ptitulo=Noticia%20del%20domingo%203%20de%20febrero%20de%202008%20(020208s6.htm)&fechanoticia=&volverurl=&pDescDiaMax=Martes&intvalDiaMax=7&pDescMesMax=agosto&A%F%oMax=2008&DiaMax=07&MesMax=08&pdia=03&pmes=02&panio=2008)

<sup>10</sup> Ver mapas anexos.

para conseguir los bienes públicos, eso me parece que es muy interesante (secretaria de Municipios y Comunas de la provincia de Santa Fe, 2011).

En este sentido, el proceso ha sido interpretado por actores de la oposición como una estrategia de gobierno para disputar poder territorial de actores establecidos e identidades políticas históricas, sobre todo aquellas referenciadas en el peronismo provincial. La idea de reconocer “los caminos de la gente”, resulta interesante como consigna que fundamenta la propuesta de un nuevo mapa de la provincia, sostenido en vínculos y las jerarquías de los territorios para sus propios habitantes, sin embargo los propios funcionarios encargados de conducir el proceso, señalan limitaciones concretas en los límites definidos.

era un poco reconocer los caminos de la gente... se fueron determinando esas ciudades cabeceras, o Nodos, donde Venado Tuerto, Rafaela, Santa Fe, Rosario, Reconquista, un poco cumplen ese rol naturalmente, de mucho tiempo atrás en la vida de la gente de esa región. Sin duda hay puntos –sobre todo los bordes o límites– donde esto es más difuso y donde por allí, diariamente, nos encontramos con que la estructura actual no resuelve esos problemas (coordinador Nudo Santa Fe, 2011).

Los coordinadores de Nudo entrevistados reconocen, con matices, que los instrumentos participativos, como las AC o los CRPE, pueden generar tensiones con los actores de los canales representativos tradicionales ya que abren nuevas instancias para que los ciudadanos se relacionen con el gobierno provincial. Así, el coordinador del Nudo Reconquista plantea:

los senadores siempre de alguna manera han tenido esa impronta de gestores y de mediadores, siempre están conteniendo además porque manejan recursos... También hacen aportes, digamos siempre se ha mezclado en algún momento eso, sobre todo en el interior, en las localidades que están más lejos de la capital de la provincia. Un senador de Santa Fe quizá no tenga tanta impronta como un senador de 9 de Julio, de Vera. Por esos los senadores tienen tanta presencia territorial y tanta fuerza en los procesos electorales... (coordinador Nudo Reconquista, 2011).

Entre los senadores, hay quienes ejercen o han ejercido su cargo por varios períodos consecutivos y que incluso han orientado sus carreras políticas hacia el Congreso Nacional. En general, han sido destacadas figuras políticas de sus territorios y por ende con un fuerte capital político y simbólico. Es por ello que pese a que desde el Gobierno provincial se ha aclarado que todos son convocados, a partir de las entrevistas realizadas a diversos coordinadores de Nudo, se advierte que los representantes legislativos –sobre todo si se trata de los de la oposición– han tenido escasa presencia en los dispositivos participativos.

Para la coordinadora del Nudo Rafaela (2011):

Los senadores están invitados a participar, tenemos los diputados, los legisladores, o sea, hay una representación, están siempre invitados. Acá participan algunos diputados, hubo

algunas oportunidades en que el senador del Departamento Castellanos participó... el senador Mitre en San Cristóbal ha participado, pero la verdad no es una participación muy activa, no hay un acompañamiento en ese sentido que uno pueda decir que es significativo.

De las entrevistas realizadas, surgen algunos nuevos interrogantes: ¿De qué modo el proceso de regionalización obstaculiza o facilita el tradicional rol de mediación que tienen los senadores con sus territorios? ¿Qué impactos tiene la reforma del Estado propuesta por el FCyS –por fuera de los evidentes alcances administrativos y físicos– en términos políticos y simbólicos? ¿Es para los intendentes y presidentes comunales una alternativa de llegada al gobierno provincial?

## **Las disputas por los territorios. La perspectiva de los senadores provinciales**

La Cámara Alta del Legislativo en la provincia de Santa Fe está compuesta por 19 senadores, uno por cada departamento de la división territorial tradicional, es decir que su disputa electoral es en territorios claramente definidos y que han sido afectados por el proceso de regionalización.<sup>11</sup>

Para conocer las formas en que el diseño de la regionalización y la implementación de los nuevos dispositivos participativos impulsados por el Ejecutivo provincial interpellaron a los senadores, máximos representantes del sistema tradicional de representación basado en los territorios de la provincia –los departamentos–, realizamos una serie de entrevistas a opositores y oficialistas.

Para un senador del oficialismo, las cinco regiones son:

el producto de un análisis de las redes operantes en la provincia, no sólo en términos económico-productivos, sino asimismo, culturales y simbólicos. En este proceso se han identificado los espacios que comparten problemáticas comunes, cuyas soluciones pueden hallarse también en acciones y estrategias conjuntas (senador Departamento Rosario, 2012).

Sin embargo, el proceso de delimitación de las regiones ha significado fuertes diferencias por parte de los actores involucrados, que reclaman que sus voces no fueron consideradas en el marco del proceso. En la medida que esto favorece a unos o perjudica a otros, ya sea dando determinadas responsabilidades y/o recursos, quitándoselos o estableciendo otra dinámica de relacionamiento, Al proponer un esquema que en su mayor parte modifica lo preexistente, se plantean problemas concretos producto de

---

11 Ver mapas anexos.

lecturas divergentes acerca de los circuitos y referencias concretas que los ciudadanos tenían en el territorio.

En este sentido, la Región 2 –con Nodo en la ciudad de Rafaela–, ha sido la más controvertida. El senador de uno de los departamentos del norte que integran la Región 2 y que representa al PJ plantea en relación con el tema de los límites establecidos por el proceso de regionalización:

En el Nudo Rafaela –que integran 3 Departamentos: 9 de Julio, San Cristóbal y Rafaela–, las realidades son tan distintas que no hay posibilidad de que se nos interprete cuando tenemos problemas, principalmente de salud. Toda esa zona derivaba sus pacientes a Santa Fe. ¿Qué nos pasa ahora? Primero vamos a Rafaela y después terminamos en Santa Fe (senador Departamento 9 de Julio, 2010).

Además de que los itinerarios ciudadanos no son homogéneos y que los factores por los cuales fueron rediseñados los límites de los departamentos para constituir las regiones son diversos, es evidente que se trata de una regionalización que no logró una amplia recepción por parte de la ciudadanía y, por lo tanto, tampoco logró evitar rasgos propios de procesos de reordenamiento territorial orientados “desde arriba” (Marengom s/f). A pesar de las instancias participativas desarrolladas, la falta de amplios consensos dificultó, al menos en el corto plazo, la apropiación por la ciudadanía.

En relación con la región 3, un senador provincial de la oposición señala:

las regiones se constituyen a través de semejanzas en su actividad económica, orígenes de sus ciudadanos, similitudes territoriales, etc. La región del Departamento Castellanos, no es la que fija el Gobierno Provincial (Departamentos: Castellanos, San Cristóbal y 9 de Julio), sino es la comprendida por los Departamentos Castellanos, Las Colonias y San Martín (senador Departamento Castellanos, 2012).

Como puede observarse, las interpretaciones abarcan un amplio abanico polarizado entre la versión del gobierno que argumenta que trataron de reconstruirse “los caminos de la gente” en términos económicos, culturales, topográficos, etc., y la versión de actores que se oponen desde el planteamiento de que el nuevo mapa no reconoce las principales articulaciones preexistentes. Los matices ponen en el centro de la escena la disputa política y las relaciones de poder en el territorio. Sin embargo, este no es un rasgo propio del proceso analizado, ya que toda política de reconfiguración del territorio cuestiona identidades, referencias, representaciones, recursos, y por lo tanto no puede pensarse sin disputas políticas.

En los actores de la oposición también está presente la idea de que la regionalización establece una instancia de competencia entre instituciones representativas tradicionales e instancias delegadas del gobierno provincial:

los representantes territoriales se eligen por el voto directo de los ciudadanos y no (son) designados por decretos del gobernados (en alusión a los coordinadores de nodo). (senador Departamento Castellanos, 2012).

Los senadores son actores políticos clave para la articulación del poder territorial. La ausencia de los representantes del Legislativo en las distintas instancias como las AC o los CRPE no ha sido un rasgo exclusivo de los senadores de la oposición sino también del oficialismo. Se evidencia que la nueva organización territorial propuesta por el proceso de regionalización y el nombramiento de autoridades ejecutivas desde la gobernación para ejercer funciones de coordinador de nodo es percibida por los diversos actores políticos como una estrategia de disputa de poder en el nivel territorial.

## Las mirada de los intendentes y presidentes comunales

En una provincia con un fuerte inframunicipalismo –86% de las localidades son comunas–, con dos ciudades de fuerte peso territorial, económico y político como Rosario y Santa Fe, actualmente ambas del mismo signo político que el gobierno provincial; y con las otras tres ciudades nodo de mediano tamaño, dos de ellas –Rafaela y Venado Tuerto– opositoras, es crucial abordar la mirada de los intendentes y presidentes comunales que tienen un fuerte protagonismo.

En relación con las autoridades ejecutivas locales, se identifican distintas posturas en lo que refiere al proceso de planificación estratégica y de las instancias de participación ciudadanas (AC-CPRE). Algunos encuentran que los mismos son espacios propicios para impulsar la implementación de obras para sus territorios; otros, nunca se han sentido convocados e incluso discrepan con la política, ya que interpretan que se trata de una clara instancia de disputa por el poder. Sin embargo, para la gran mayoría de los intendentes y presidentes comunales, al menos al momento de realizar las entrevistas, no era posible visualizar impactos concretos.

Nuevamente en la Región 2 –Nodo Rafaela– se han planteado las posturas más controvertidas. La ciudad de Rafaela ha sido gobernada desde el retorno a la democracia por el PJ. El actual diputado nacional, Omar Perotti, fue Intendente desde 1995 a 1999 y luego por dos períodos de 2003 a 2011. Su gestión fue galardonada en varias ocasiones en mérito al desarrollo local de la ciudad y al modelo de gestión. Durante la gestión de H. Binner fue un fuerte y mediático opositor al proceso de regionalización y a la formulación del PEP. Su municipio no tuvo representación en las reuniones convocadas por el ejecutivo provincial. En su opinión el proceso de regionalización es adverso para su ciudad:

fuimos advirtiendo, por escrito, al Gobierno provincial de que nosotros no estábamos de acuerdo con la división de regiones, en particular en la nuestra... porque las regiones conceptualmente tienen un origen histórico y económico... y esto cercenó el sistema, partió lo que la historia y el origen económico y de idiosincrasia había hecho... ¿Y esto a qué lleva? A una dualidad, porque el movimiento económico, la vinculación de las entidades, sigue siendo muy fuerte... Aquí me parece que hubo un capricho, es decir, "esta es la definición y no se toca...". No se han respetado los caminos de la gente (intendente de Rafaela, 2011).

Sin embargo, para algunos intendentes y presidentes comunales ligados al oficialismo la política de regionalización favorece una llegada diferente al Gobierno provincial y el proceso ha reportado visibilidad y vinculación con distintas instancias políticas en términos horizontales y verticales. En este sentido, un intendente radical del norte de la provincia plantea que la regionalización: "...mejoró la relación, es decir, el contacto fundamentalmente del Gobierno provincial, de las autoridades, de los distintos ministros..." (intendente de Reconquista, 2011)

En el discurso de algunos intendentes del oficialismo aparece nuevamente la noción de proximidad como principal elemento positivo del nuevo modelo de gestión. Así, un presidente comunal del Departamento de Caseros planteó que la regionalización

hizo que tengamos más presencia y participación a la hora de diseñar el Plan Estratégico, que podamos sentar nuestra voz sobre cuestiones que refieren a rutas, energía... La participación nos permitió tener una identidad en la zona, contribuyó a que nos reconozcamos como región... Estar en una de las zonas más fértiles del país no quiere decir que estemos en las mejores condiciones... El Nodo es importante porque distintas autoridades podemos relacionarnos y discutir, entablar relaciones entre distintas comunas (presidente Comunal Berabevú, Departamento Caseros, 2010).

Del lado de la oposición peronista, algunas autoridades ejecutivas locales, denuncian la forma que asumió el proceso de regionalización y sus objetivos de descentralización, cuestionando sus alcances y efectos en la representación así como en la distribución de recursos.

Aquí ha habido una mera desconcentración del Gobierno provincial centralizado en cinco regiones, donde los responsables de las regiones no son los que eligió la gente sino que son los que designó el gobernador, más centralizador que nunca [...]. El voto de ese presidente comunal, el voto de ese senador vale tanto como el voto que obtuvo el gobernador de la provincia y merecen un respeto distinto en la instancia (intendente de Rafaela, 2011).

De este modo, surgen algunas preguntas del análisis del proceso de regionalización: ¿se genera una situación de competencia en el nivel local? ¿El trabajo en regiones, colabora en la consecución de objetivos de corto y largo plazo de las gestiones locales? ¿La regionalización diluye, por ejemplo, la vieja polarización provincial Rosario – Santa Fe? El intendente de una ciudad de la región Rosario, que pertenece al peronismo plantea dudas en cuanto que la regionalización sea una política efectiva de descentralización. En este sentido, plantea que

es cosmética, pero me parece que no es una política de descentralización. Si no es Rosario o sino es Santa Fe... no hay una política de integración, sino podríamos después de 4 años contarte cómo, qué hicimos con la basura, qué hicimos con respecto a aguas, qué hicimos por la seguridad, en materia tributaria (...). Si ya hay un nodo que trabaja sobre eso nosotros deberíamos estar mucho más avanzados (intendente de Granadero Baigorria, 2011).

En un sentido semejante, un funcionario de un gobierno local de la misma región y signo político del gobierno provincial, también señala déficit en materia de incidencias directas en el territorio de estas políticas: “No vemos todavía, a lo mejor, los resultados que se pretenden o que el gobierno de la provincia está proyectando” (secretario de Gobierno y Cultura de San Lorenzo, 2011).

En la mirada de las autoridades ejecutivas municipales no hay consenso en cuanto al resultado que pueden tener en el nivel local la superposición de territorialidades que están cimentadas en acuerdos representativos distintos. Aparece fuertemente en las entrevistas el cuestionamiento a la legitimidad y la validez del mandato representativo para la resolución de los problemas.

También emerge la duda en torno al desembarco de autoridades delegadas del gobierno provincial que, en las ciudades nodos de las regiones, parecen abrir ámbitos de canalización de demandas alternativos a los que brindan las autoridades locales electas, favoreciendo un contacto más directo con el gobierno provincial. Sin embargo, hasta la fecha del relevamiento, la percepción de los actores es que el impacto de la función de canalización de los coordinadores de nodo como delegados del gobierno provincial es limitado.

## Conclusiones

La política de regionalización analizada presenta una articulación novedosa de reorganización territorial y planificación participativa a escala provincial que se expresa en su potencialidad en términos políticos prácticos y de agenda de investigación. El presente artículo delinea los principales desafíos analíticos que teóricamente se esbozan mientras que en términos políticos prácticos, traza las posibilidades y limitaciones que al momento se tienen. Los elementos que se brindan no pretenden agotar un análisis que, por el contrario, podría contemplar un número más diverso de casos. En un sentido semejante, la política de regionalización en Santa Fe, por ser de reciente implementación, impide profundizar sobre las múltiples dimensiones del proceso.

La política en estudio se basa en el diagnóstico de un territorio provincial desintegrado y en el impacto que puede tener el proceso de regionalización para fortalecer las relaciones entre el Estado y la ciudadanía en los territorios. La apelación a la participación ciudadana junto con la proximidad como denominador común de las políticas con diseño participativo, son claves en la construcción de la legitimidad democrática. No obstante, lejos de pretender reemplazar la representación con la participación, la complementación, y las tensiones, entre ambos mecanismos saltan a la luz.

En relación con la funcionalidad de la regionalización, se aprecia que ha tenido fuerte impacto a nivel interno de la gestión provincial, al homogeneizarse los criterios de gestión del territorio. Sin embargo, el impacto social y político se vuelve menos evidente. En el período estudiado, no se observa una internalización de la regionalización *per se*. Si bien, en algunos sectores se puede observar la utilización de los nuevos vocablos: región, regionalización, nodo, etc., aún no hay una identificación del ciudadano con su región. En general, los participantes de las AC y los CRPE, son organizaciones de la sociedad civil

e instituciones de cada región que no logran afianzarse. La merma de participantes se profundiza con la discontinuidad que han tenido las convocatorias.

Por el momento, la descentralización incluida como uno de los fundamentos del proceso de regionalización, no ha alcanzado más que un estadio bajo de desconcentración administrativa que requiere de mejoras para un efectivo acercamiento del Estado al territorio. La figura de los Centros Cívicos es difusa y no colabora en la apropiación e identificación de la ciudadanía con las regiones. El objetivo de que sean un canal de mediación entre las intendencias y comunas con el gobierno central aparece indefinido dado que desde la oposición el proceso no es evaluado de manera satisfactoria, y en algunos casos aparece una mirada tendiente a resaltar sus rasgos de instancia de competencia política por el territorio.

La delimitación territorial de las regiones es uno de los principales focos de tensión entre el gobierno provincial, los intendentes y senadores. Los fuertes cuestionamientos se vinculan al modo en que se interpretan los objetivos políticos del gobierno respecto del territorio y la definición de los límites de las regiones. El criterio básico que orientó el proceso fue el de captar “los caminos de la gente” en función de lo cual se aglutinaron las disputas como parte fundamental del juego político democrático. Entonces, como se desprende del análisis de las entrevistas, existen tensiones entre los actores en el territorio en relación con la política, sus objetivos y alcances, que se amplifican en el marco de una política de diseño participativo que pretende dar lugar a “la voz de los diversos actores políticos”.

Los senadores departamentales disponen de la legitimidad otorgada por el proceso electoral y “conviven” con múltiples espacios para la canalización de las demandas ciudadanas. Otrora referentes por excelencia para negociar y articular los intereses territoriales, tal vez se vean expuestos a repensar su lugar en la discusión y decisiones relativas a las políticas públicas, si el proceso se consolida.

Por otro lado, las autoridades ejecutivas locales –intendentes y/o jefes comunales–, legitimados también por el voto popular en sus municipios y comunas, no sólo comparten este cuestionamiento sino que al encontrarse con funcionarios delegados por el Poder Ejecutivo provincial para coordinar los “nodos”, no suelen acceder a trabajar en la articulación de las políticas y gestiones en dichas jurisdicciones, impulsando un modo diferente de pensar el territorio de referencia y las políticas públicas e intereses.

En este sentido, la disputa en torno a las diversas interpretaciones acerca de “los caminos de la gente”, puede ser leída como una disputa por los territorios, las representaciones y las pertenencias políticas. Como tal no deja de tratarse de una disputa por el poder, entre la configuración político-territorial proyectada y la preexistente.



## Bibliografía

- Abad Aragón, Luis (2010). "Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica. Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano", Documento de trabajo N° 10, Madrid.
- Annunziata, Rocío (2011). "Proximidad, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina", *Iconos* 40, pp. 57-70.
- Avritzer, Leonardo (2007). "Sociedad Civil, Instituciones Participativas e Representación: de la autorización a la legitimidad de la acción", *Revista Dados*, Vol. 50, N° 3, pp. 443- 464. Río de Janeiro.
- Avritzer, Leonardo y De Souza Santos, Boaventura (2003). "Para ampliar el canon democrático", Eurozine, Documento disponible en:  
[http://www.eurozine.com/articles/article\\_2003-11-03-santos-es.html](http://www.eurozine.com/articles/article_2003-11-03-santos-es.html)
- Berdondini, Mariana y Pinillos, Cintia (2011). "Representación y participación democrática en centros urbanos. Una aproximación comparativa a los casos de Rafaela y Rosario", Ponencia X Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.
- Boisier, Sergio (1996). "Modernidad y territorio", Serie Cuadernos del ILPES N° 42.  
\_\_\_\_\_ (s/f). "Imágenes en el espejo: aportes a la discusión sobre el crecimiento y el desarrollo territorial", digital, Descargado de: [http://www.investigacionnacion.com.ar/catedragalan/archivos/a84f574277513a9585487100ebb1e75e\\_im%CIgenes\\_especulares.pdf](http://www.investigacionnacion.com.ar/catedragalan/archivos/a84f574277513a9585487100ebb1e75e_im%CIgenes_especulares.pdf)
- Bonfatti, A., Bifarello, M. y Macor, D. (2008). "Un nuevo Estado para Santa Fe", descargado de <http://www.ps-santafe.org/admin/upload/d2/UnnuevoEstadoparaSantaFe.pdf> al 08 de agosto de 2011.
- Coraggio, J. Luis (1987). *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.
- Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto, Panfichi, Aldo (2006). "Por otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina", Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos. CIESAS, México
- Farinós, J. (2005). "La cohesión territorial: en busca de una mixtura entre competitividad, modelo social europeo, sostenibilidad y nuevas formas de gobernanza", en *Políticas urbanas y territoriales en gobernanza*, J. Mora y F. dos Reis (coords.). La Península Ibérica, Mérida, Gabinete e Iniciativas Transfronterizas, Junta de Extremadura, 2 vols.; vol. I, pp. 63-81.
- Ford, Alberto (2007). "Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo", en Rosario, 2002/2005. Tesis de Doctorado, FLACSO- Argentina.
- Frente Progresista, Cívico y Social (2007). Programa de Gobierno 2007-2011, descargado de <http://www.cemupro.com.ar/wp-content/uploads/2010/11/Programa-del-Frente-Progresista-2007-2011.pdf> al 15 de agosto de 2011.
- Geller, Lucio (2004). "Una aproximación a la configuración de regiones en la provincia de Santa Fe", descargado de <http://www.cemupro.com.ar/wp-content/uploads/2010/11/43regionalizacion09.pdf> al 10 de agosto de 2011.

- Mandrile, Pablo (2009). "Las voces de la participación. Análisis de las Asambleas Ciudadanas en la provincia de Santa Fe. Facultad de Ciencia Política", Tesis de grado, Universidad Católica Argentina.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid.
- Marengo, Alejandro (s/f). "Problemáticas de relegitimación estatal en la era subnacional", X Seminario RED-MUNI, descargado de [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/ponencias\\_x\\_redmuni/Estudiantes/MarengoRedMuni2009.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/ponencias_x_redmuni/Estudiantes/MarengoRedMuni2009.pdf) al 16 de agosto de 2011.
- Michelini, Juan J. (2010). "Gobernanza territorial, iniciativas locales y desarrollo urbano: los casos de Getafe y Alcázar de San Juan", Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, N° 54, pp. 175-201, Madrid.
- Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado–Santa Fe (2008). "La planificación estratégica regional. De actuar por demandas a garantizar derechos", Documento Pre-diagnóstico.
- Montañez Gómez, Gustavo (1998). "Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional", *Cuadernos de Geografía*, Vol. VII, N° 1-2, Colombia.
- Pitkin, Hanna (1972). *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley/Los Ángeles.
- Plan Estratégico Provincial-Santa Fe (2008). Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Pradilla Cobos, Emilio (1997). "Regiones o territorios, totalidad o fragmentos", Revista EURE, Vol. XXII, N° 68, pp. 45-55, Santiago de Chile.
- Programa Frente Progresista (2007). Descarga de <http://www.cemupro.com.ar/wp-content/uploads/2010/11/Programa-del-Frente-Progresista-2007-2011.pdf> al 20/08/2011
- Rosanvallon, Pierre (2009). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Manantial, Buenos Aires.
- Signorelli, Gisela (2009). "Re-presentando la participación ciudadana. Análisis del Presupuesto Participativo Rosario 2006–2009", Rosario, versión digital en: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4345&tipo=objetoMultimedia>
- Urbinati, Nadia y Warren, Mark (2008). "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory", *Annual Review of Political Science*, Vol. 11: 387-412 (Volume publication date June 2008).